

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F. G. JACOBS

fremsat den 20. marts 1997 *

1. Cour du travail de Bruxelles har i denne sag forelagt Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af artikel 46 og 51 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet¹ (herefter »forordningen«). Den nationale ret spørger hovedsagelig om, hvorvidt det er foreneligt med disse bestemmelser at omberegne den del af en ægtefælles alderspension, som blev tildelt en frasepareret ægtefælle, på grund af forhøjelse af en invaliditetsydelse foretaget på grundlag af en indeksregulering, som vedkommende ægtefælle havde ret til i henhold til en anden medlemsstats lovgivning.

2. Spørgsmålet opstår, fordi Maria Cirotti, som er italiensk statsborger, foruden halvdelen af sin ægtefælles belgiske alderspension oppebar en italiensk invalidepension. Da det belgiske Office des pensions (herefter »ONP«) første gang fastsatte Cirotti's ret til den belgiske pension, nedsatte den det beløb, hun ellers uden videre ville have haft ret til, med den italienske ydelse. Siden da er det

italienske ydelsesbeløb, som er indekseret, blevet forhøjet. ONP forsøger nu yderligere at nedsætte det belgiske ydelsesbeløb, som Cirotti oppebærer, med nævnte forhøjelse.

3. Artikel 46 indeholder reglerne om fastsættelse af alders- og efterladtepension for arbejdstagere, som har været undergivet to eller flere medlemsstaters lovgivning. Kortfattet giver disse bestemmelser en arbejdstager, som har tilbagelagt forsikringsperioder i mere end en medlemsstat, ret til alderspension, som fastsættes i henhold til en beregning, som jeg detaljeret har redegjort for i mit forslag til afgørelse i Cabras-sagen², hvis de således beregnede ydelser er højere end dem, som arbejdstageren ellers ville modtage fra de pågældende medlemsstater.

4. Den vandrende arbejdstagers ret til således at profitere af den gunstigste ordning indebærer principielt, at hver gang de i henhold til denne ordning tildelte ydelser ændres, skal der foretages en ny beregning i

* Originalsprog: engelsk.

1 — Jf. med henblik på den på det pågældende tidspunkt gældende koordinerede version bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 6). Forordningen og især artikel 46 er bl.a. blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1248/92 af 30.4.1992 (EFT L 136, s. 7). Den seneste koordinerede version er delvis blevet bekendtgjort i bilag A til Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT 1997 L 28, s. 1).

2 — Dom af 21.3.1990, sag C-199/88, Sml. I, s. 1023, punkt 10-15 i forslag til afgørelse. Jf. også generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse ad dom af 18.2.1992, sag C-5/91, Di Prinzio, Sml. I, s. 897, punkt 16-21, og med henblik på et konkret eksempel, generaladvokat Cruz Vilaça's forslag til afgørelse ad dom af 17.12.1987, sag 323/86, Collini, Sml. s. 5489, punkt 20-31.

henhold til artikel 46 med henblik på at fastsætte, hvilken ordning der er den gunstigste efter ændringen³. De forhold, som kræver en ny sammenligning, er fastsat i artikel 51.

5. Artikel 51 bestemmer følgende:

»1. Såfremt størrelsen af ydelser i de pågældende medlemsstater ændres med en bestemt procentdel eller et bestemt beløb som følge af stigninger i leveomkostningerne, ændringer i lønniveauet eller andre forhold, som giver anledning til regulering, finder en sådan ændring direkte anvendelse på de ydelser, der er fastsat efter bestemmelserne i artikel 46, uden at der behøver at foretages en fornyet beregning i henhold til nævnte artikel.

2. Derimod skal der, i tilfælde af ændring af reglerne for fastsættelse eller beregning af ydelser, foretages ny beregning efter bestemmelsen i artikel 46.«

6. For således at lette den administrative byrde, som en gennemgang af en arbejdstagers stilling ville udgøre efter enhver ændring af ydelser, udelukker artikel 51, stk. 1, en ny beregning af ydelser i henhold til artikel 46

og følgelig en ny sammenligning mellem den nationale sikringsordning og fællesskabsordningen, såfremt den ændring, som påvirker en af ydelserne, beror på forhold, som ikke vedrører arbejdstagerens personlige forhold, men alene er en følge af den almindelige økonomiske og sociale udvikling. Kun i tilfælde, hvor reguleringen beror på en ændring af reglerne for fastsættelse eller beregning af ydelserne på grund af bl.a. en ændring i arbejdstagerens personlige stilling, er det i henhold til forordningens artikel 51, stk. 2, nødvendigt at foretage en fornyet beregning af pensionsydelse⁴.

7. Jeg anførte følgende i mit forslag til afgørelse i Cassamali-sagen⁵:

»Ordningen ifølge artikel 51 i forordning nr. 1408/71 medfører, at der skal foretages en sondring mellem to forhold: a) ændringer som følge af indeksregulering og b) ændringer som følge af ændringer af beregningsmetoden. I sidstnævnte tilfælde skal der foretages en fuldstændig, fornyet beregning. I førstnævnte tilfælde lægges en bestemt procentdel eller et bestemt beløb til de hidtil udbetalte ydelser, og bortset fra denne ændring sker der ikke nogen fornyet beregning. Der findes ikke ifølge artikel 51 en tredje mulighed, hvorefter der kan tages

4 — Dom af 20.3.1991, sag C-93/90, Cassamali, Sml. I, s. 1401, præmis 15 og 16. Jf. også dommen i sagen Sinatra, nævnt i fodnote 3, dom af 1.3.1984, sag 104/83, Cinciuolo, Sml. s. 1285, af 12.7.1989, sag 141/88, Jordan, Sml. s. 2387, af 21.3.1990, sag C-85/89, Ravida, Sml. I, s. 1063, og af 18.2.1993, sag C-193/92, Bogana, Sml. I, s. 755.

5 — Dom nævnt i fodnote 4, præmis 12.

3 — Dom af 2.2.1982, sag 7/81, Sinatra, Sml. s. 137, præmis 8.

hensyn til en stigning som følge af indeksregulering i én medlemsstat ved anvendelsen af en national antikumulationsregel i en anden medlemsstat. Artikel 51, stk. 1, opstiller et princip om, at sociale sikringsydelser er undergivet en 'uafhængig' udvikling. Når ydelserne én gang er blevet fastsat efter artikel 46, udvikler de sig autonomt i hver af de berørte medlemsstater; en ændring i én medlemsstat påvirker ikke den ydelse, der udredes af den anden stat. Artikel 51, stk. 2, indeholder en undtagelse fra dette princip i tilfælde af, at beregningsmetoden for ydelserne ændres. Denne undtagelse er nødvendig, fordi virkningen af sådanne ændringer kan stille de pågældende i en situation, hvor en anden beregningsmåde ville være mere fordelagtig for dem. I den henseende skal jeg erindre om, at artikel 46 ifølge Domstolens faste praksis er blevet fortolket således, at den pågældende er berettiget til, enten at den nationale lovgivning i sin helhed — eller fællesskabsreglerne som helhed — finder anvendelse for hans vedkommende, herunder de respektive antikumulationsregler i disse regelsæt, alt efter hvilket af disse, der er mest fordelagtigt (jf. f.eks. sag 22/77, Mura, Sml. 1977, s. 1699). Det er usandsynligt, at de omstændigheder, der er omhandlet i artikel 51, stk. 1, dvs. ændringer i ydelser som følge af stigning i leveomkostningerne eller i lønniveauet, kan påvirke resultatet af denne sammenligning mellem de to alternativer.«

8. Skønt artikel 51, stk. 1, ikke direkte indeholder et udtrykkeligt forbud («uden at der behøver at foretages ny beregning ...»), har Domstolen fortolket den således⁶.

6 — Jf. f.eks. Cassamali-dommen, nævnt i fodnote 4, præmis 17, og mine bemærkninger i forslag til afgørelse ad denne dom, punkt 9 og 10.

9. Jeg skal nu behandle nærværende sag, som forelæggelsesdommen kun kort beskriver. Det er dog muligt på grundlag af sagsakterne for den nationale ret og parternes skriftlige indlæg at rekonstruere sagens vigtigste omstændigheder.

10. Maria Cirotti er italiensk statsborger, som lever i Chieti i Italien. Siden 1973 har hun oppebåret en italiensk invalidepension. Cirotti's ægtefælle, Raffaele Mennitti, som hun havde ophævet samlivet med, har siden den 1. april 1981 og indtil hans dødsfald i 1991 oppebåret en supplerende pension som mincarbejder i Belgien. Artikel 74 i den belgiske kongelige anordning af 21. december 1967 om den almindelige ordning for lønmodtageres alders- og efterladtepension bestemte hovedsagelig på det pågældende tidspunkt, at en ægtefælle, som havde ophævet samlivet med sin ægtefælle, under visse betingelser kunne oppebære en del af denne ægtefælles alderspension. Maria Cirotti har siden juli 1981 i henhold til denne anordning haft ret til en del af den alderspension til lønmodtagere, som udbetaltes til hendes ægtefælle.

11. Da Maria Cirotti indgav anmodning om tildeling af denne pension, anvendte ONP stk. 2, litra d), og stk. 3. B i artikel 74 i den kongelige anordning. Disse bestemmelser indebar, at Cirotti blev tildelt halvdel af hendes ægtefælles pension (efter satsen for gifte mænd; denne halvdel udgjorde 11 243 BFR pr. måned), med fradrag af det beløb, hun selv modtog i invalidepension i Italien (som omregnet udgjorde 7 368 BFR), således at hun månedligt netto modtog 3 875 BFR.

Hun blev også indrømmet et varmetilskud på 586 BFR. Maria Cirotti accepterede denne beregning.

12. Ved afgørelse af 21. december 1988 nedsatte ONP imidlertid ydelserne til Cirotti, under hensyntagen til de forhøjelser, der var sket i hendes italienske invalidepension siden 1981. Disse forhøjelser beroede åbenbart på en indekseringsregulering. Maria Cirotti anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Tribunal du travail de Bruxelles. Ved dom af 7. juni 1993 gav denne ret Cirotti medhold under henvisning til, at forordningens artikel 51, stk. 1, ikke indeholdt mulighed for en fornyet beregning af ydelserne.

13. ONP ankede denne afgørelse til Cour du travail de Bruxelles, som har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal artikel 46 og 51 i forordning (EØF) nr. 1408/71 fortolkes således, at de finder anvendelse, såfremt en invalidepension, der udregnes i henhold til en medlemsstats lovgivning, oppebæres samtidig med en ydelse ved alderdom, som ved samlivsophævelse tildeles en ægtefælle i form af en del af den alderspension, som den anden ægtefælle som lønmodtager var berettiget til, og som fastsættes i henhold til en anden medlemsstats lovgivning? Indebærer en sådan anvendelse

af nævnte bestemmelser, at en vandrende arbejdstager behandles gunstigere end ikke-vandrende arbejdstagere, selv om artikel 3, stk. 1, i ovennævnte forordning kræver, at alle medlemsstaternes statsborgere behandles ens?»

14. Selv om spørgsmålet indeholder en generel reference til forordningens artikel 46 og 51, fremgår det af sagens omstændigheder og parternes argumentation, at den nationale ret ønsker at få oplyst, om artikel 51, stk. 1, er til hinder for en fornyet beregning af de ydelser, som M. Cirotti er berettiget til, eller om artikel 51, stk. 2, kræver, at der foretages en sådan beregning.

15. Det er efter min mening klart, at artikel 51, stk. 1, er til hinder for en fornyet beregning i denne sag.

16. Først og fremmest omfattes de pågældende ydelser, nemlig M. Cirotti's del af hendes ægtefælles pension og hendes egen invalidepension, helt klart af bestemmelsens anvendelsesområde. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at den omstændighed, at de to ydelser, som M. Cirotti var berettiget til, måske ikke var af samme karakter, fordi den ene ydelse er en pension og den anden en ydelse ved invaliditet⁷, eller fordi den ene ydelse udbetales på grundlag af ægtefællens forsikringsperioder og den anden (sandsynligvis) på grund af vedkommendes egne

⁷ — Jf. f.eks. Cinciuolo-dommen, nævnt i fodnote 4.

forsikringsperioder⁸, ikke er til hinder for, at artikel 51, stk. 1, finder anvendelse på denne sag.

17. Det fremgår også klart af Domstolens praksis, at det er uden betydning, at den ydelse, som man ønsker at nedsætte på grund af forhøjelser beroende på indeksregulering af en anden ydelse, alene er blevet fastsat på grundlag af nationale bestemmelser eller i henhold til artikel 46. I intet tilfælde bør den første ydelse påvirkes af disse forhøjelser⁹.

18. Da følgelig de pågældende ydelser af de ovenfor anførte grunde helt klart henhører under artikel 51, og da forhøjelsen af den italienske ydelse beror på en indeksregulering, og artikel 51, stk. 1, indeholder forbud mod en fornyet beregning under disse omstændigheder, kan ONP ikke omberegne Cirotti's del af hendes ægtefælles pension.

19. Jeg finder ikke ONP's argument om, at Domstolens dom i sagen Levatino skal anvendes ved analogi, overbevisende¹⁰. Domstolen fastslog i denne sag, at artikel 51, stk. 1, ikke fandt anvendelse på regulering af en sådan ydelse som den garanterede

belgiske indkomst til ældre. Denne dom var imidlertid klart en følge af den garanterede indkomsts særtræk; efter min mening har den del, som en separeret ægtefælle indrømmes af en pension som den i den foreliggende sag, ikke disse særtræk, hvorfor dommen ikke kan finde anvendelse i denne sag.

20. Sagen Levatino vedrørte de rettigheder, som tilkom Levatino's mor, Milazzo, som havde været bosat i Belgien og havde oppebåret en italiensk og en belgisk alderspension. Desuden havde hun oppebåret en ydelse i henhold til ordningen om den garanterede indkomst, som var lig med forskellen mellem det i belgisk lovgivning garanterede indkomstminimum og hendes alderspension. Som følge af en forhøjelse af Milazzo's italienske pension, som beroede på en indeksregulering, besluttede ONP at omberegne størrelsen af hendes garanterede indkomst. Milazzo anfægtede denne afgørelse under henvisning til forordningens artikel 51, stk. 1.

21. Domstolen gennemgik i denne dom først den normale anvendelse af artikel 51, stk. 1, og anførte derefter, at formålet med en ydelse som den garanterede indkomst til ældre er at kompensere for deres utilstrækkelige midler, således at de kan nå op på det lovbestedte mindsteniveau. Domstolen fastslog, at med sin karakter af forskelsbeløb kom ydelsens størrelse ifølge sin natur til at variere efter udviklingen i den garanterede mindsteindkomst (som blev regelmæssigt reguleret) og udviklingen i den pågældendes

8 — Jf. Ravida-dommen, nævnt i fodnote 4, præmis 15, 16 og 17, og mit forslag til afgørelse ad denne dom, punkt 11-17.

9 — Jf. Cassamali-dommen, nævnt i fodnote 4, præmis 20.

10 — Dom af 22.4.1993, sag C-65/92, Levatino, Sml. I, s. 2005.

midler. Anvendelsen af artikel 51, stk. 1, ville ifølge Domstolens praksis indebære manglende hensyntagen til den ressourceforøgelse, som reguleringerne af den udenlandske pension ville give den pågældende, og bevirke, at denne systematisk ville modtage et beløb, der er større, og på længere sigt væsentligt større end den ved lov garanterede mindsteindkomst. Domstolen konkluderede, at anvendelsen af artikel 51, stk. 1, ville ikke alene give vandrende arbejdstagere en fordel, men ville også udvande formålet med den garanterede indkomst og forstyrre systemet i den pågældende nationale lovgivning ¹¹.

22. Domstolen henviste endnu en gang til den garanterede indkomsts variable karakter ¹² og tilføjede ¹³:

»I så henseende adskiller en ydelse som den garanterede indkomst sig fra alderspensionerne, idet anvendelsen af reglerne i artikel 51, stk. 1, selv om de kan begunstige vandrende arbejdstagere, ikke — i modsætning til den garanterede indkomst — ændrer alderspensionens karakter eller måden, hvorpå de fastsættes.«

23. Domstolen fastslog, at anvendelsen af artikel 51, stk. 1, ikke kan bevirke, at selve formålet med ydelsen drages i tvivl ¹⁴.

24. Efter min mening var Domstolens dom i sagen Levatino helt usædvanlig. De nævnte præmisser sonderer helt klart mellem den garanterede indkomst og alderspensioner. M. Cirotti oppebærer en alderspension. Det er korrekt, at der er tale om en del af den pension, som blev tildelt hendes ægtefælle. Men jeg kan ikke indse, hvorledes dette forhold kan ændre, at ydelsen betegnes som en alderspension, snarere end som en garanteret indkomst. Det fremgår af det i sagen oplyste, at M. Cirotti var berettiget til sin del af ægtefællens alderspension på omtrent de samme betingelser som dem, der kræves for en personlig alderspension: Der var tale om en bestemt del af hendes ægtefælles pension (afhængig altså af dennes erhvervskarriere), og pensionen var underlagt de samme antikumulationsregler, som tilsyneladende også gælder for en personlig alderspension ¹⁵. Under disse omstændigheder foreligger der ingen grund til at anvende artikel 51, stk. 1, på reguleringer, som beror på indeksregulering af en ydelse, som er tildelt i henhold til en anden medlemsstats lovgivning.

11 — Præmis 33-36.

12 — Præmis 37.

13 — Præmis 38.

14 — Præmis 39.

15 — Jf. f.eks. antikumulationsreglerne behandlet i dommen i sagen Di Prinzio, nævnt i fodnote 2.

25. ONP har herved anført, at efter de belgiske bestemmelser skal der ved tildeling af en sådan del af en alderspension tages hensyn til andre former for indkomst, som oppebæres af den pågældende person. Derfor må i denne sag M. Cirotti's italienske invalidepension tages i betragtning og dens beløb fratrækkes den del af hendes ægtefælles pension, hun er berettiget til. ONP anser disse bestemmelser for bestemmelser vedrørende tildeling af ydelser, som ikke henhører under anvendelsesområdet for artikel 51.

26. Denne argumentation er fejlagtig. Artikel 51 kan kun anvendes, når en vandreende arbejdstager oppebærer mere end en ydelse fra mere end en medlemsstat. Bestemmelsen er ganske irrelevant, når der ikke foreligger nogen antikumulationsregler (i forordningen eller i national lovgivning). Kun i tilfælde af kumulation finder artikel 51 anvendelse. I henhold til dommen i sagen Levatino er kriteriet for ikke at anvende artikel 51, stk. 1, at anvendelsen ville ændre formålet med den pågældende nationale lovgivning og underminere denne. Jeg kan ikke indse, hvorledes man kan hævde, at der foreligger en sådan risiko i denne sag. Den omstændighed, at de forhøjelser i M. Cirotti's invalidepension, som beror på indeksregulering, ikke kan indebære en fornyet beregning af hendes del af hendes ægtefælles pension, kan ikke på nogen måde ændre formålet med den belgiske ordning, som indrømmer en hustru, der har ophævet samlivet med sin ægtefælle, en del af sidstnævntes pension, og underminerer heller ikke på nogen måde denne ordning.

27. ONP har også hævdet, at anvendelsen af artikel 51, stk. 1, i sager som den foreliggende tilsidesætter artikel 3, stk. 1, i forordningen med hensyn til ligebehandling. Forordningens artikel 3, stk. 1, lyder således:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

ONP har anført, at anvendelsen af artikel 51, stk. 1, altid ville indebære, at den ægtefælle, der har ophævet samlivet, opnår større indtægter end den ægtefælle, som oppebærer den pension, hvoraf en del indrømmes den ægtefælle, der har ophævet samlivet. ONP har hævdet, at denne anvendelse udgør en forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til artikel 3, stk. 1.

28. ONP har fremført dette argument særdeles kortfattet, men jeg kan ikke indse, a) hvorledes anvendelsen af artikel 51, stk. 1,

kan føre til en permanent forskelsbehandling mellem ægtefæller, eller b) hvorledes en sådan forskelsbehandling strider mod forordningens artikel 3, stk. 1, eftersom denne bestemmelse alene vedrører forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

29. Den nationale ret spørger også, om forordningens artikel 3, stk. 1, er tilsidesat, når anvendelsen af artikel 51, stk. 1, på et tilfælde som Cirotti's indebærer, at vandrende arbejdstagere indrømmes en fordel i forhold til ikke-vandrende arbejdstagere. Efter min mening må dette spørgsmål besvares klart benægtende. Det fremgår klart af Mura-dommen¹⁶, at anvendelsen af fællesskabsreglerne om samordning af social sikring kan indebære visse fordele for vandrende arbejdstagere. Artikel 3, stk. 1, bestemmer selv, at princippet om ligebehandling finder anvendelse, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i forordningen¹⁷.

30. Jeg skal for fuldstændighedens skyld behandle endnu et spørgsmål. M. Cirotti har

henvist til en dom afsagt i sagen Schmidt¹⁸. Denne sag vedrørte Christel Schmidt's ret til en personlig alderspension i Tyskland og hendes ret til en belgisk skilsmissepension, efter at hun var blevet skilt fra sin ægtefælle. Spørgsmålet var, om den personlige alderspension og skilsmissepensionen var ydelser af samme karakter, idet Christel Schmidt da havde ret til et beløb beregnet i henhold til forordnings artikel 46. Domstolen kendte for ret, at de to pensioner ikke var ydelse af samme karakter; artikel 46 fandt derfor ikke anvendelse, og Rijksdienst voor Pensioenen var berettiget til at anvende de nationale anti-kumulationsbestemmelser og nedsætte størrelse af den belgiske skilsmissepension.

31. M. Cirotti har anført, at Schmidt-sagen er forskellig fra denne sag, fordi en pension, der oppebæres i anledning af skilsmisse, er forskellig fra hendes ret som hustru, der lever adskilt fra ægtefællen, til en del af dennes pension. Men dette spørgsmål er ikke blevet afgjort. Som jeg har anført ovenfor¹⁹, fremgår det klart af Ravidadommen²⁰, at artikel 51 — som ikke var anfægtet i Schmidt-sagen — også finder anvendelse i sager om ydelser, som ikke er af samme karakter. Schmidt-dommen er irrelevant ved bestemmelsen af, om artikel 51, stk. 1, skal anvendes.

16 — Dom nævnt i fodnote 7, præmis 8, 9 og 10.

17 — Jf. også mit forslag til afgørelse ad Levatino-dommen, nævnt i fodnote 10, punkt 19 og 20.

18 — Dom af 11.8.1995, sag C-98/94, Sml. I, s. 2559.

19 — I punkt 16.

20 — Dom nævnt i fodnote 4, præmis 23.

Forslag til afgørelse

32. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at besvare spørgsmålet fra Cour du travail de Bruxelles således:

»Artikel 51 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet er til hinder for en fornyet beregning af ydelser i tilfælde af regulering foretaget på grundlag af den almindelige økonomiske og sociale udvikling af en invalidepension, der er beregnet i henhold til en medlemsstats lovgivning, og som kumuleres med en alderspension, der beregnes i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, i henhold til hvilken en hustru ved samlivsophævelse har ret til en del af den alderspension, der ydes den anden ægtefælle som lønmodtager.«