

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

19. juni 2003 \*

I sag C-34/02,

angående en anmodning, som Tribunale ordinario di Roma (Italien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

**Sante Pasquini**

mod

**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af 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, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), og fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, som ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97,

\* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne C.W.A. Timmermans, D.A.O. Edward, P. Jann og A. Rosas (refererende dommer),

generaladvokat: S. Alber

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Sante Pasquini ved avvocati R. Ciancaglini og M. Rossi
- Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ved avvocati A. Todaro, A. Riccio og N. Valente
- den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Massella Ducci Teri
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget
- den portugisiske regering ved L. Fernandes og S. Pizarro, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Michard og A. Aresu, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 16. januar 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Sante Pasquini ved M. Rossi, af Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ved A. Riccio, af den italienske regering ved avvocato dello Stato A. Cingolo og af Kommissionen ved A. Aresu,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. marts 2003,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved kendelse af 24. januar 2002, indgået til Domstolens Justitskontor den 8. februar 2002, har Tribunale ordinario di Roma forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af 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, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«), og fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, som ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97 (herefter »forordning nr. 574/72«).
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Sante Pasquini og Istituto nazionale della previdenza sociale (det nationale socialsikringskontor, herefter »INPS«) vedrørende en afgørelse, som er truffet af INPS, og hvorefter Sante Pasquini er blevet pålagt at tilbagebetale beløb, han med urette har modtaget i alderspension.

## Relevante retsfor skrifter

### *Fællesskabsbestemmelserne*

- 3 Artikel 49 i forordning nr. 1408/71, som hører under kapitel 3, der har overskriften »Alderdom og dødsfald (pensioner)«, i forordningens afsnit III, fastsætter bl.a. fremgangsmåden ved beregning af ydelser, når den pågældende ikke samtidig opfylder de foreskrevne betingelser i alle de medlemsstater, efter hvis lovgivning der er tilbagelagt forsikrings- eller bopælsperioder. Artiklen har følgende ordlyd:

»1. Såfremt den pågældende på et bestemt tidspunkt ikke opfylder de foreskrevne betingelser for at kunne få tilkendt ydelser efter samtlige de medlemsstaters lovgivninger, som han har været omfattet af, i givet fald under iagttagelse af artikel 45 og/eller artikel 40, stk. 3, men alene opfylder de omhandlede betingelser i en eller flere af disse lovgivninger, gælder følgende regler:

- a) Hver af de kompetente institutioner, der anvender en lovgivning, hvis betingelser er opfyldt, beregner ydelsens størrelse efter bestemmelserne i artikel 46.

[...]

2. Den eller de ydelser, der i det i stk. 1 omhandlede tilfælde er tilkendt efter lovgivningen i en eller flere af de berørte medlemsstater, skal i givet fald under iagttagelse af artikel 45 og på ny i givet fald stk. 1, automatisk omberegnes efter

artikel 46, efterhånden som de foreskrevne betingelser i en eller flere af de øvrige medlemsstaters lovgivning, som den pågældende har været omfattet af, opfyldes. [...]

3. Når de i lovgivningen i en eller flere af de pågældende medlemsstater foreskrevne betingelser ikke længere er opfyldt, skal der, medmindre andet følger af artikel 40, stk. 2, automatisk foretages en omberegning efter stk. 1.«

4 Artikel 94, 95, 95a og 95b i forordning nr. 1408/71, der er de overgangsbestemmelser, der finder anvendelse, efter at forordningen eller ændringer hertil er trådt i kraft, indeholder alle tilsvarende bestemmelser vedrørende anmodninger om, at pensionsberegningen tages op til revision under hensyntagen til de nye bestemmelser. Artiklerne har i det væsentlige følgende indhold:

— Såfremt anmodningen fremsættes inden udløbet af to år, efter at den nye bestemmelse er kommet til anvendelse, erhverves rettigheder i medfør af bestemmelsen med virkning fra dette tidspunkt, uden at nogen medlemsstats lovbestemmelser om bortfald eller forældelse af rettigheder kan gøres gældende over for de pågældende (artikel 94, stk. 6, artikel 95, stk. 6, artikel 95a, stk. 5, og artikel 95b, stk. 6).

— Såfremt anmodningen fremsættes efter udløbet af to år, efter at den nye bestemmelse er kommet til anvendelse, erhverves de rettigheder, som ikke er bortfaldet eller forældet, fra tidspunktet for anmodningens fremsættelse, medmindre der efter en medlemsstats lovgivning gælder gunstigere regler (artikel 94, stk. 7, artikel 95, stk. 7, artikel 95a, stk. 6, og artikel 95b, stk. 7).

- 5 Artikel 49 i forordning nr. 574/72 bestemmer, at i tilfælde af, at en ydelse ved alderdom nyberegnes, bortfalder eller stilles i bero, underretter den institution, som har truffet afgørelse herom, straks den pågældende samt hver af de institutioner, hvorfra den pågældende har ret til ydelser, eventuelt gennem den behandlende institution, hvilket i henhold til artikel 36 og 41 i forordning nr. 574/72 i princippet vil sige institutionen på den pågældendes bopælssted.
- 6 Artikel 111 i forordning nr. 574/72 omhandler samarbejdet mellem forskellige medlemsstats sociale sikringsinstitutioner med henblik på tilbagesøgning af uberettiget udbetalte beløb. Artikel 111 bestemmer således bl.a., at en medlemsstats institution, som har udbetalt modtageren af ydelser et for stort beløb, over for enhver anden medlemsstats institution, som det påhviler at udrede ydelser til den pågældende modtager, kan kræve det for meget udbetalte beløb tilbageholdt i de beløb, der af den sidstnævnte institution skal udbetales den nævnte modtager. Den sidstnævnte institution foretager tilbageholdelsen under iagttagelse af de betingelser og grænser, der er fastsat for en sådan modregning i den lovgivning, der gælder for institutionen, som om det drejede sig om beløb, den selv havde udbetalt for meget, og overfører det tilbageholdte beløb til kreditorinstitutionen.
- 7 Artikel 112 i forordning nr. 574/72 omhandler det tilfælde, at det ikke er muligt at tilbagesøge de udbetalte beløb. Det hedder heri:

»Dersom en institution enten direkte eller gennem en anden institution har foretaget udbetalinger med urette, og tilbagesøgning af de udbetalte beløb ikke er mulig, skal de pågældende beløb afholdes endeligt af den førstnævnte institution, undtagen hvor udbetalingen af det urigtigt udbetalte beløb er fremkaldt ved svigagtig adfærd.«

*Den italienske lovgivning*

## Lovgivningen vedrørende vandrende arbejdstagers pensioner

- 8 Artikel 8 i lov nr. 153 af 30. april 1969 (Supplemento Ordinario til GURI nr. 111 af 30.4.1969), bestemmer:

»Italienske statsborgere, hvis forsikring er blevet overført fra Istituto nazionale della previdenza sociale til det libyske socialsikringskontor i medfør af artikel 12 i den italiensk-libyske aftale af 2. oktober 1956, ratificeret ved lov nr. 843 af 17. august 1957, og som inden den 31. december 1965 har erhvervet ret til pension fra den libyske forsikring, modtager med virkning fra den 1. januar 1969 fra Istituto nazionale della previdenza sociale — hele beløbet udredes af Fondo per l'adeguamento delle pensioni (fonden for pensionstilpasning) — en forhøjelse af tillægget i medfør af artikel 15 i lov nr. 1338 af 12. august 1962 for at nå op på den månedlige minimumspension i henhold til den obligatoriske invalide- og aldersdomsforsikring for lønmodtagere og deres ydelsesberettigede pårørende.

Med virkning fra samme dato udbetales den i stk. 1 omhandlede minimumspension endvidere til pensionister, der har erhvervet en sådan ret som følge af en sammenlægning af forsikrings- og bidragsperioder i henhold til internationale aftaler eller konventioner om social sikring.

Ved tilkendelsen af den nævnte minimumspension tages der hensyn til, at der eventuelt som følge af sammenlægningen udbetales en forholdsmæssig pension af udenlandske forsikringsinstitutioner.

Udvandrede arbejdstagere, som opfylder betingelserne for at få pension som følge af en sammenlægning af de i stk. 2 nævnte forsikrings- og bidragsperioder, har ret til — bl.a. mod forevisning af et midlertidigt certifikat, der udstedes af de kompetente udenlandske myndigheder — at få fastsat et forskud på den pension, der suppleres for at nå op på minimumspensionen. Andre pensionister har ikke ret til dette tillæg, og tillægget tilbagesøges i forbindelse med, at udenlandske sikringsmyndigheder eventuelt udbetaler en forholdsmæssig del af beløbet.«

### Lovgivningen om forældelse og tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb

- 9 I henhold til artikel 2946 i den italienske codice civile gælder der en generel forældelsesfrist for fordringer på ti år.
  
- 10 Artikel 52, stk. 1, i lov nr. 88 af 9. marts 1989 om omstrukturering af det nationale socialsikringskontor og det nationale arbejdsskadesforsikringskontor (Supplemento Ordinario til GURI nr. 60 af 13.3.1989) bestemmer bl.a., at der kan ske en berigtigelse af det beløb, der er udbetalt i alderspension, hvis der er begået fejl i forbindelse med tildelingen eller udbetalingen. Ifølge samme artikels stk. 2 foretages der kun tilbagesøgning af beløb, som er modtaget med urette, såfremt pensionisten har gjort sig skyldig i svigagtig adfærd.
  
- 11 Artikel 13, stk. 1, i lov nr. 412 af 30. december 1991 om bestemmelser om de offentlige finanser (GURI nr. 305 af 31.12.1991), der fastlægger den korrekte fortolkning af artikel 52 i lov nr. 88/89, bestemmer nærmere, at såfremt pensionisten undlader at oplyse om, eller giver ufuldstændige oplysninger om forhold, der kan have betydning for retten til eller størrelsen af pensionen, og som den kompetente institution ikke har kendskab til, er institutionen berettiget til at foretage en tilbagesøgning af de beløb, der er modtaget med urette.



12 Samme lovs artikel 13, stk. 2, har følgende ordlyd:

»En gang årligt kontrollerer INPS pensionisternes indkomstforhold og vurderer, om de har betydning for størrelse af eller retten til pensionen. I løbet af det efterfølgende år foretager INPS tilbagesøgning af det eventuelt for meget udbetalte beløb.«

13 Artikel 1, stk. 260-265, i lov nr. 662 af 23. december 1996 om foranstaltninger til rationalisering af de offentlig finanser (Supplemento Ordinario nr. 233 til GURI nr. 303 af 28.12.1996) indeholder en undtagelse til princippet om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb på det sociale sikringsområde. Artiklen foreskriver, at pensionsydelse, som de offentlige institutioner for lovpligtig social sikring med urette har udbetalt inden den 1. januar 1996, ikke tilbagesøges, hvis de berørte personer har haft en personlig skattepligtig indkomst — i 1995 — på eller under 16 000 000 ITL. Hvis den personlige skattepligtige indkomst overstiger dette beløb, tilbagesøges en fjerdedel af det modtagne beløb ikke. Tilbagesøgningen sker på månedsbasis uden tillæg af renter og således, at beløbet tilbageholdes direkte i pensionen, idet det tilbageholdte beløb ikke må overstige en femtedel af pensionen.

14 I 2001 blev der vedtaget tilsvarende bestemmelser om udbetalinger, der var foretaget med urette i tiden forud for den 1. januar 2001.

### Tvisten i hovedsagen

15 Sante Pasquini har successivt arbejdet i Italien (140 uger), i Frankrig (336) uger og i Luxembourg (1 256 uger).

- 16 Efter at Sante Pasquini den 5. februar 1987 havde indgivet en ansøgning, tilkendte INPS ham ved afgørelse af 20. oktober 1987 en forholdsmæssig del af alderspensionen med virkning fra den 1. marts 1987.
- 17 Der blev ydet et tillæg til dette pensionsbeløb for at nå op på niveauet for den minimumspension, der er fastsat i artikel 8 i lov nr. 153/69, dvs. 397 400 ITL pr. måned, idet Sante Pasquini på daværende tidspunkt ikke modtog hverken fransk eller luxembourgsk pension.
- 18 I afgørelsen om fastsættelsen af pensionen er det anført, at der vil blive foretaget en omberegning og dermed en nedsættelse af den pension, der er ydet tillæg til for at nå op på minimumspensionen, i tilfælde af, at der tilkendes anden pension fra udenlandske institutioner.
- 19 Den 26. juli 1988 gav INPS Sante Pasquini meddelelse om, at der var truffet en ny, anden afgørelse, hvorved hans italienske pension blev omberegnet med virkning fra den 1. marts 1987, da der fra denne dato blev ydet en forholdsmæssig fransk pension. Ved denne afgørelse blev den italienske pension nedsat til et månedligt beløb på 259 150 ITL.
- 20 I INPS' afgørelser af 20. oktober 1987 og 26. juli 1988 henvises der til, hvor mange uger Sante Pasquini har arbejdet henholdsvis i Italien (140 uger), i Frankrig (336 uger) og i Luxembourg (1 256 uger).
- 21 Ved en tredje afgørelse, truffet den 30. marts 2000, foretog INPS en ny omberegning af Sante Pasquini's italienske pension fra den 1. marts 1987 og nedsatte hans pension fra 287 750 ITL til 7 500 ITL pr. måned med virkning fra

den 1. juli 1988, fra hvilket tidspunkt der blev udbetalt luxembourgsk pension. I henhold til den tredje afgørelse skulle der ske en tilbagesøgning af det beløb på 56 160 950 ITL (29 005 EUR), der med urette var udbetalt i perioden fra den 1. marts 1987 til den 30. april 2000.

- 22 Sante Pasquini fik ikke medhold i den administrative klage, han den 30. oktober 2000 havde indgivet til INPS. INPS' afgørelse af 13. december 2000 er begrundet med, at »artikel 13 i lov nr. 412/91 ikke finder anvendelse ved tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb, når der er tale om, at det tillæg, der er fastsat for at nå op på minimumspensionen, bortfalder, fordi der tilkendes en udenlandsk pension, forudsat at pensionsmodtageren på det tidspunkt, hvor tillægget blev fastsat, fik meddelelse om, at pensionsbeløbet i henhold til artikel 8 i lov nr. 153/69 er midlertidigt«. Det fremgår derimod af afgørelsen af 13. december 2000, at lov nr. 662/96 finder anvendelse, og Sante Pasquini blev anmodet om at fremlægge dokumentation for sine indkomstforhold i 1995.
- 23 Den 26. april 2001 anlagde Sante Pasquini sag ved Tribunale ordinario di Roma, hvorunder han bestred, at den italienske lovgivning vedrørende tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb ikke skulle finde anvendelse i hans tilfælde. Han gjorde gældende, at den italienske lovgivning stred mod forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72.
- 24 Tribunale ordinario di Roma har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er en national bestemmelse, hvorefter beløb, der i medfør af de fællesskabsretlige bestemmelser er udbetalt med urette, kan tilbagesøges uden tidsmæssig begrænsning — hvilket er i strid med retssikkerhedsprincippet — forenelig med formålet med 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, og Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71?

- 2) Skal de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser ikke fortolkes således, at der er til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse, der ikke indeholder nogen tidsmæssig begrænsning med hensyn til tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette som følge af en for sen eller fejlagtig anvendelse af de relevante fællesskabsretlige bestemmelser?
- 3) Ligesom der i overgangsbestemmelserne med hensyn til anvendelsen af forordningerne om social sikring er fastsat en frist på to år for, at der med tilbagevirkende kraft kan gøres rettigheder gældende, som de pågældende forordninger tillægger, er det da ikke muligt modsætningsvis at bringe den samme frist på to år efter meddelelsen om, at uretmæssigt udbetalte beløb vil blive tilbagesøgt, i anvendelse i tilfælde, hvor tidligere tilkendte rettigheder begrænses, medmindre der efter national ret gælder mere fordelagtige regler, og forudsat at den pågældende ikke har gjort sig skyldig i svigagtig adfærd?»

### Om de præjudicielle spørgsmål

- 25 De tre spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, vil blive behandlet under ét.

### *Indlæg til Domstolen*

- 26 Sante Pasquini har under henvisning til de nationale bestemmelser, der finder anvendelse ved tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb, fremhævet, at der intet er at laste ham for i forbindelse med det beløb, han har modtaget med urette. Han har henledt opmærksomheden på en skrivelse af 18. oktober 1988, som »Patronato ACLI«, Luxembourg, der varetager vandrende arbejdstageres inter-

esser, har sendt til INPS, hvori sidstnævnte blev informeret om udbetalingen af den luxembourgiske pension og anmodet om hurtigt at foretage en omberegning af Sante Pasquini italienske pension for at undgå en fejlagtig udbetaling. Sante Pasquini har endvidere anført, at selv om INPS var fuldt bekendt med hans pensionsforhold, som bl.a. fremgik af pensionsformularen, idet Luxembourg var angivet som et sted, hvorfra der udbetaltes pension, ventede INPS helt til den 30. marts 2000, inden det foretog en omberegning af den italienske pension med tilbagevirkende kraft i 13 år, hvilket efter hans opfattelse er i strid med bestemmelserne i artikel 49 i forordning nr. 574/72.

- 27 Sante Pasquini har gjort gældende, at den omstændighed, at den italienske lovgivning om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb ikke finder anvendelse i hans situation, således som den foreligger i hovedsagen, ikke er i overensstemmelse med de generelle principper, der er fastsat i forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72.
- 28 Han har anført, at en tilbagesøgning af uberettiget udbetalte beløb, som er opstået alene på grundlag af national lovgivning, udelukkende må være omfattet af national ret, mens en tilbagesøgning af uberettiget udbetalte beløb, der er opstået under anvendelse af fællesskabsbestemmelser, må henhøre under fællesskabsrettens anvendelsesområde, idet Rådet ved udøvelsen af de beføjelser, artikel 42 EF tillægger det, er bemyndiget til at træffe de nærmere bestemmelser om de krav på sociale ydelser, EF-traktaten tillægger de pågældende (dom af 21.10.1975, sag 24/75, Petroni, Sml. s. 1149, præmis 20).
- 29 Sante Pasquini har rejst det spørgsmål, om ikke de fællesskabsforordninger om social sikring, som Rådet har vedtaget, er uforenelige med formålet med artikel 42 EF, når de ikke indeholder nærmere bestemmelser om fremgangsmåden ved tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb og navnlig ikke forældelsesfrister.
- 30 Han er af den opfattelse, at problemet — af hensyn til retssikkerheden — bør løses med henvisning til artikel 49 i forordning nr. 574/72, og at den frist på to år, der er fastsat i artikel 94, 95, 95a og 95b i forordning nr. 1408/71, bør anvendes analogt.

- 31 I henhold til artikel 49 i forordning nr. 574/72 skal de kompetente myndigheder straks underrette den pågældende om afgørelser om, at den ydelse, som modtages, skal nyberegnes, bortfalde eller stilles i bero. Hvis den kompetente sociale sikringsinstitution ikke overholder denne bestemmelse, således at den sikrede i en stilles i retlig usikker situation i en tidsbegrænset periode, bør institutionen ifølge Sante Pasquini påtage sig alle de heraf følgende konsekvenser, således at den ikke kan kræve tilbagebetaling af beløb, der som følge af dens fejl eller forsømmelse er blevet udbetalt med urette.
- 32 Sante Pasquini har endelig anført, at artikel 94, 95, 95a og 95b i forordning nr. 1408/71 indrømmer de berørte en frist på to år til at gøre deres rettigheder gældende, når forordningen er blevet ændret til fordel for dem. Det vil ifølge Sante Pasquini være hensigtsmæssigt at lade denne frist på to år finde analog anvendelse, når rettighederne ændres til skade for den pågældende, således at muligheden for at tilbagesøge beløb, der er modtaget med urette, men i god tro, undergives en tidsmæssig begrænsning.
- 33 INPS og den italienske regering har for det første anført, at de præjudicielle spørgsmål er utilstrækkeligt begrundede og derfor bør afvises. For det andet har de anført, at den italienske lovgivning ikke er i strid med den i forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72 indeholdte målsætning.
- 34 De har gjort gældende, at de afgørelser om fastsættelsen af pensionen og om ydelsen af et tillæg for at nå op på minimumspensionen, der er truffet i henhold til artikel 8 i lov nr. 153/69, er af midlertidig karakter, og at det af afgørelserne fremgår, at den pension, der af den italienske institution udbetales i henhold til den nævnte artikel, kan nedsættes, og at det beløb, som efter udbetalingen af den udenlandske pension eventuelt er for højt, vil kunne tilbagesøges.
- 35 Den italienske regering har nærmere anført, at det i dom nr. 1967 af 22. februar 1995 afsagt af Corte suprema di cassazione, Sezioni unite civili (Italien), er fastslået, at artikel 8 i lov nr. 153/69 indeholder en særlig ordning for

pensionsfastsættelse, der er kendetegnet ved en midlertidig fastsættelse, hvorefter der ydes et forskud på pensionen, og det tillæg, der er udbetalt for at nå op på minimumsbeløbet, tilbagesøges under hensyn til en eventuel forholdsmæssig udbetaling af beløb fra udenlandske sikringsinstitutioner. Corte suprema di cassazione har fastslået følgende: »[H]vad angår pensioner, fastsat i henhold til internationale konventioner, i tilfælde af samtidig udbetaling af ydelser i Italien og ydelser i et andet land, er muligheden for at tilbagesøge beløb, der efter udbetalingen af en udenlandsk pension ikke længere tilkommer den berørte person, en grundlæggende forudsætning for den bestemmelse, som er fastsat i lovgivningen på dette område, og som er indeholdt i artikel 8 i lov nr. 153 af 30. april 1969. Bestemmelsen er således udtryk for, at der består en særlig og selvstændig tilbagesøgningsadgang«.

- 36 INPS og den italienske regering har bestridt tilkendegivelsen i de præjudicielle spørgsmål om, at der i den italienske lovgivning ikke skulle eksistere forældelsesregler, og har henvist til den frist på ti år, der er fastsat i codice civiles artikel 2946.
- 37 INPS har i øvrigt anført, at det af den ordning, som er indført ved artikel 1, stk. 260-265, i lov nr. 662/96, og som finder anvendelse i hovedsagen, følger, at de beløb, som Sante Pasquini uberettiget har modtaget, helt er friholdt for tilbagesøgning, hvis han havde en indkomst på under 16 000 000 ITL i 1995, og at kun tre fjerdedele af beløbet vil kunne tilbagesøges, hvis hans indkomst oversteg denne grænse. Pensionister med lave indkomster er således beskyttet i italiensk ret.
- 38 INPS og den italienske regering har konkluderet, at pensionister, der er tidligere vandrende arbejdstagere, i relation til uberettiget modtagne beløb behandles på samme måde som italienske pensionister, der ikke har været vandrende arbejdstagere.
- 39 Under retsmødet har INPS' advokat efter anmodning fra Domstolen præciseret, at INPS for pensionister, der har modtaget en pension, fordi de har været tilsluttet flere italienske sociale sikringsordninger, er forpligtet til hvert år at føre kontrol

med størrelsen af deres indkomst og med, om den udbetalte pension har været beregnet på et korrekt grundlag. For tidligere vandrende arbejdstagere blev der ved en lov fra 1996 givet hjemmel til at foretage en sådan årlig kontrol.

- 40 INPS har endvidere under retsmødet anført, at det ikke havde modtaget skrivelsen af 18. oktober 1988 fra Patronato ACLI, der indeholdt oplysning om udbetalingen af den luxembourgske pension. Først ved en meddelelse af 17. november 1999 fra den luxembourgske institution Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (herefter »EAVI«) fik INPS meddelelse om, at Sante Pasquini siden den 1. juli 1988 havde modtaget en luxembourgsk førtidspension. Ifølge INPS har EAVI i øvrigt ved skrivelse af 15. maj 2002 anerkendt, at det ikke tidligere havde givet INPS meddelelse om afgørelsen om fastsættelsen af den luxembourgske pension, og at grunden hertil var, at Sante Pasquini boede i Luxembourg. Da INPS ikke i henhold til nationale bestemmelser var forpligtet til at kontrollere, om der blev ydet udenlandsk pension, hvorimod den luxembourgske institution i henhold til fællesskabsbestemmelserne om social sikring var forpligtet til at meddele, at der var tilkendt en luxembourgske pension, er INPS af den opfattelse, at det ikke er ansvarligt for forsinkelsen. INPS har fremhævet, at det foretog en omberegning af Sante Pasquinis pension fire måneder efter modtagelsen af de relevante oplysninger.
- 41 Den østrigske og portugisiske regering har anført, at det i betragtning af, at der ikke findes fællesskabsbestemmelser på området, er national ret, der fastlægger fremgangsmåden ved og betingelserne for en tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb, forudsat at effektivitets- og ækvivalensprincippet overholdes.
- 42 Den portugisiske regering har ikke nærmere kendskab til den lovgivning, der finder anvendelse ved tilbagesøgning af uberettiget udbetalte beløb udelukkende i henhold til den italienske lovgivning om social sikring, og den finder derfor ikke, at den er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, om ækvivalensprincippet er overholdt i hovedsagen. Regeringen er derimod af den opfattelse, at effektivitetsprincippet ikke er overholdt, da den kompetente nationale institutions ret til at kræve tilbagesøgning af et beløb, der er udbetalt med urette, ikke er



undergivet nogen forældelsesfrist. Dette gælder navnlig, når tilbagesøgningen indebærer en reduktion af tidligere tilkendte rettigheder og skyldes en for sen eller ukorrekt anvendelse af de relevante fællesskabsbestemmelser. Der er således ikke blot sket en tilsidesættelse af den forpligtelse, der er fastsat i artikel 49, stk. 2, i forordning nr. 574/72, men også af det grundlæggende retssikkerhedsprincip, som gælder i Fællesskabets retsorden, og som ikke blot skal beskytte administrationen, men også borgerne.

43 Den portugisiske regering har i øvrigt erindret om, at det af første betragtning til forordning nr. 1408/71 fremgår, at reglerne om samordning af de enkelte medlemsstaters lovgivning om social sikring indgår som led i den frie bevægelighed for personer og således skal bidrage til en forbedring af arbejdstagernes levestandard og beskæftigelsesvilkår. En mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette, vil være uforenelig med dette formål.

44 Under henvisning til, at artikel 94, stk. 6, i forordning nr. 1408/71 er udtryk for et grundlæggende retssikkerhedsprincip og har til formål at beskytte de sociale sikringsinstitutioner, har den portugisiske regering foreslået, at bestemmelsen fortolkes således, at den er til hinder for, at der i henhold til den nationale lovgivning kan kræves tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb for et tidsrum ud over de to seneste år regnet fra det tidspunkt, hvor der er givet meddelelse om tilbagesøgningen, når den uberettigede udbetaling af beløbet skyldes en for sen eller ukorrekt anvendelse af de relevante fællesskabsbestemmelser.

45 Den østrigske regering har fremhævet, at der i Østrig ofte opstår problemer i forbindelse med omberegning af italienske pensioner og tilbagesøgning af store, uberettiget modtagne beløb. Regeringen er derfor af den opfattelse, at det er værd at undersøge, om det overgangsbestemmelserne i forordning nr. 1408/71 generelt kan udledes, at de retsvirkninger, som omberegningerne har for de vandrende arbejdstagere, højst kan have tilbagevirkende kraft i to år.

- 46 Den østrigske regering har tilkendegivet, at det netop er i tilfælde, hvor forsikringsperioder er tilbagelagt i flere medlemsstater, at de pågældende som følge af den samtidige anvendelse af forskellige retsordener stilles dårligere end arbejdstagere, der kun har arbejdet i en enkelt medlemsstat. Det vil ud fra dette synspunkt være berettiget at sikre en særlig beskyttelse af de vandrende arbejdstagers berettigede forventninger, hvilket kunne ske ved, at den tilbagevirkende kraft af de omberegninger, der i princippet er fastsat i national ret, blev begrænset til to år.
- 47 Den østrigske regering har anført, at det er vanskeligt at acceptere, at vandrende arbejdstagere, selv om de ikke har begået fejl, alligevel straffes, netop fordi de er vandrende arbejdstagere, idet ydelser, som de har modtaget med urette, uden nogen tidsbegrænsning kan kræves tilbagebetalt af dem, selv om den uberettigede udbetaling primært sker på grund af sammenstødet mellem de forskellige medlemsstaters forskellige og meget komplicerede retsregler om social sikring og ikke på grund af den enkeltes adfærd.
- 48 Kommissionen har anført, at der ved forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72 ikke er etableret en fælles social sikringsordning, men blot er indført en ordning, hvorefter medlemsstaternes lovgivning om social sikring samordnes.
- 49 Efter at have afvist, at artikel 111 og 112 i forordning nr. 574/72 finder anvendelse, har Kommissionen anført, at det umiddelbart kunne forekomme, at al lovgivning på det sociale sikringsområde udelukkende var medlemsstaternes ansvar, og at de kunne lovgive, som de vil, uden at forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72 opstiller nogen begrænsninger.

- 50 Kommissionen har imidlertid erindret om, at den ordning, der er iværksat med disse forordninger, er baseret på et påtrængende behov for at sikre, at der på det sociale sikringsområde i praksis gennemføres ligebehandling mellem vandrende arbejdstagere og fastboende arbejdstagere for bl.a. at undgå, at de vandrende arbejdstagere behandles dårligere end fastboende.
- 51 Kommissionen er af den opfattelse, at de forelagte spørgsmål derfor må besvares med, at forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72 skal fortolkes således, at nationale bestemmelser, hvorefter der ikke kan foretages tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb hos personer, der modtager ydelser efter de nationale sociale sikringsordninger, ligeledes finder anvendelse på personer, der modtager ydelser under lignende sociale sikringsordninger, som er omfattet af de nævnte forordninger.

### *Domstolens besvarelse*

- 52 Det bemærkes, at den ordning, som forordning nr. 1408/71 gennemfører, er baseret på en simpel samordning af medlemsstaternes lovgivning om social sikring og ikke har til formål at harmonisere deres lovgivning (jf. i denne retning bl.a. dom af 27.9.1988, sag 313/86, Lenoir, Sml. s. 5391, præmis 13).
- 53 Reglerne om forældelse eller om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb skal således findes i den berørte medlemsstats nationale lovgivning (jf. for så vidt angår forældelse dom af 12.11.1974, sag 35/74, Rzepa, Sml. s. 1241, præmis 12 og 13, der vedrørte Rådets forordning nr. 3 af 25.9.1958 om vandrende arbejdstageres sociale sikring (JO 1958 nr. 30, s. 561) og Rådets forordning nr. 4 af 3.12.1958 om gennemførelse og supplerung af bestemmelserne i forordning

nr. 3 (JO 1958 nr. 30, s. 597), men hvis konklusion finder analog anvendelse ved fortolkningen af forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72).

- 54 Bestemmelserne i artikel 94, 95, 95a og 95b i forordning nr. 1408/71 kan ikke anvendes i hovedsagen. Der er tale om overgangsbestemmelser, som kun finder anvendelse, efter at forordning nr. 1408/71 eller ændringer hertil er trådt i kraft. Den frist på to år, der er fastsat heri, løber fra det tidspunkt, hvor en ny forordningsbestemmelse kommer til anvendelse, og en person kan inden udløbet af fristen kræve bestemmelsen anvendt, uden at en national lovgivning, hvori der er fastsat en kortere frist for bortfald eller forældelse af rettigheder, kan gøres gældende over for den pågældende. Denne frist på to år kan således ikke anvendes på en afgørelse, som en kompetent institution har truffet om at kræve tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette.
- 55 Tilsvarende gælder med hensyn til artikel 111 og 112 i forordning nr. 574/72, som udelukkende omhandler forholdet mellem forskellige medlemsstaters sociale sikringsinstitutioner i forbindelse med tilbagesøgning af uberettiget udbetalte beløb eller fastlæggelsen af, hvilken institution der skal bære tabet ved, at en tilbagesøgning af det udbetalte beløb ikke er mulig.
- 56 Selv om det er den nationale lovgivning, der finder anvendelse på en situation, hvor et pensionstillæg er udbetalt med urette på grund af en overskridelse af den maksimale tilladte indkomst, skal det imidlertid bemærkes, at fællesskabsretten i forhold til en arbejdstager, der har udøvet den i traktaten fastsatte ret til fri bevægelighed, kræver, at de processuelle regler, der finder anvendelse i en sådan situation, overholder ækvivalens- og effektivitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 10.7.1997, sag C-261/95, Palmisani, Sml. I, s. 4025, præmis 27, og af 15.9.1998, sag C-231/96, Edis, Sml. I, s. 4951, præmis 34).

- 57 Ækvivalensprincippet indebærer, at de processuelle regler, der finder anvendelse på situationer, der er opstået i forbindelse med udøvelsen af en af Fællesskabets grundlæggende frihedsrettigheder, ikke må være mindre gunstige end dem, der finder anvendelse på rent interne situationer (jf. i denne retning Palmisani-dommen, præmis 32, og Edis-dommen, præmis 34). I modsat fald foreligger der en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling mellem de arbejdstagere, der har udøvet retten til fri bevægelighed, og dem, der har haft hele deres erhvervsforløb inden for den samme medlemsstat.
- 58 Effektivitetsprincippet indebærer, at de processuelle regler ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der er tillagt i henhold til fællesskabsretten (jf. i denne retning Palmisani-dommen, præmis 28 og 29, samt Edis-dommen, præmis 34).
- 59 Det vil være uforeneligt med ækvivalensprincippet, hvis en situation, der er opstået i forbindelse med udøvelsen af en af Fællesskabets grundlæggende frihedsrettigheder, kvalificeres eller behandles anderledes end en ren intern situation, selv om der er tale om ensartede og sammenlignelige situationer, og hvis en situation med fællesskabsoprindelse er omfattet af en ordning, der er mindre fordelagtig for arbejdstageren end den, der finder anvendelse på den rent interne situation, og som alene er begrundet i den forskellige kvalifikation eller behandling.
- 60 I deres skriftlige indlæg har INPS og den italienske regering præciseret, at visse af de italienske regler om forældelse og om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb finder anvendelse på den situation, som Sante Pasquini befinder sig i, herunder den tiårige forældelse, der er fastsat i codice civiles artikel 2946, og de regler, hvori der for beløb, der uberettiget er udbetalt inden for det sociale sikringsområde, er gjort undtagelse fra princippet om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb, og hvori der er fastsat en grænse for, hvor stort et beløb, der kan kræves tilbagebetalt, alt afhængig af de berørte personers indkomstforhold.

- 61 Den omstændighed, at disse regler både finder anvendelse på situationer, der opstår i forbindelse med udøvelsen af den frie bevægelighed for personer, og på rent interne situationer, opfylder det krav, der følger af ækvivalensprincippet.
- 62 Det skal imidlertid bemærkes, at dette princip ikke blot skal anvendes i relation til de nationale bestemmelser om forældelse og om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb, men også i relation til samtlige processuelle regler om behandling af sammenlignelige situationer, hvad enten de er af administrativ eller judiciel karakter.
- 63 Således skal bestemmelser, hvorefter der kan tages hensyn til den berørtes gode tro, anvendes på samme måde, hvad enten den berørte er en tidligere vandrende arbejdstager, der har betalt bidrag til flere medlemsstaters sociale sikringsordninger eller er en tidligere arbejdstager, der har betalt bidrag til flere ordninger under national ret.
- 64 Den omstændighed, at Sante Pasquini i forbindelse med tilkendelsen af tillægget til den italienske pension havde fået meddelelse om, at pensionen ville kunne ændres, når der blev tilkendt en udenlandsk pension, synes ikke at kunne begrunde, at han behandles anderledes end en italiensk pensionist, der modtager en eller flere rent italienske pensioner. Den pågældende meddelelse indebærer ikke, at han befinder sig i en anden situation end den, en italiensk pensionist befinder sig i, når den pågældende, som har betalt bidrag til flere italienske sociale sikringsordninger, modtager et sådant pensionstillæg og må forvente, at beløbet ændres i tilfælde af, at der senere ydes en pension fra en anden ordning, eller at den tilladte indkomstgrænse overskrides.

- 65 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at efterprøve, om Sante Pasquini på dette punkt befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med den situation, som en sådan italiensk pensionist befinder sig i.
- 66 Det bemærkes under alle omstændigheder, at INPS, hvad angår italienske pensioner, der modtages som følge af den pågældendes tilslutning til forskellige ordninger under national ret, i medfør af italiensk ret er forpligtet til at kontrollere pensionsfastsættelsen og, om nødvendigt, at korrigere pensionens størrelse. Artikel 13, stk. 2, i lov nr. 412/91 foreskriver således, at sikringskontoret én gang årligt skal kontrollere pensionisternes indkomstforhold og vurdere, om de har nogen indvirkning på retten til pension eller pensionens størrelse.
- 67 Hvad derimod angår de italienske pensioner, der ydes til tidligere vandrende arbejdstagere, der som følge af deres tilslutning til forskellige medlemsstaters sociale sikringsordninger får tilkendt flere pensioner, fremgår det af sagen, at der i lang tid ikke er foretaget en sådan kontrol, hvilket har medført, at visse uberettigede udbetalinger har kunnet fortsætte i adskillige år, således som det er sket i Sante Pasquinis tilfælde.
- 68 Det bemærkes, at hvis pligten til at kontrollere pensionsfastsættelsen var blevet efterkommet på samme måde for de pensioner, der var ydet til tidligere vandrende arbejdstagere, som for de pensioner, der var ydet til tidligere arbejdstagere, der havde betalt bidrag til flere rent nationale ordninger, ville det uberettiget udbetalte beløb, som skulle tilbagesøges hos en tidligere vandrende arbejdstager, højst have svaret til det beløb, som vedkommende havde modtaget i løbet af et år.

- 69 Hvis det antages, at Sante Pasquini ikke har kunnet anses for at være i god tro i den italienske lovgivnings forstand, jf. denne doms præmis 62 og 63, vil ækvivalensprincippet derfor under alle omstændigheder være til hinder for at kræve tilbagebetalt et beløb, der overstiger et beløb svarende til et års uberettiget modtaget pensionstillæg.
- 70 Det er i den forbindelse uden betydning, at der i hovedsagen var en institution i en anden medlemsstat, EAVI, som havde truffet en afgørelse om at tilkende pension og havde tilsidesat sin forpligtelse til straks at give INPS meddelelse om afgørelsen i henhold til artikel 49 i forordning nr. 574/72. Ækvivalensprincippet, der kræver, at to sammenlignelige situationer, den ene af fællesskabsoprindelse og den anden af rent intern karakter, skal være omfattet af de samme processuelle regler, er reelt blot udtryk for ligebehandlingsprincippet, som er et af fællesskabsrettens grundlæggende principper. Nævnte artikel 49, som udelukkende har til formål at regulere forholdet mellem forskellige medlemsstaters sociale sikringsinstitutioner og ikke at fastsætte den enkeltes rettigheder over for disse institutioner, kan ikke fortolkes således, at den giver adgang til at fravige ligebehandlingsprincippet.
- 71 Denne artikel giver derimod de berørte personer en berettiget forventning om, at de sociale sikringsinstitutioner i de forskellige medlemsstater, hvor de har arbejdet, vil tage vare på deres forhold, uden at de selv er forpligtet til at sikre sig, at institutionerne indbyrdes udveksler administrative oplysninger om dem.
- 72 Det bemærkes herved, at INPS, som det fremgår af afgørelserne af 20. oktober 1987 og 26. juli 1988, var bekendt med, at Sante Pasquini havde arbejdet 1 256 uger i Luxembourg, dvs. størstedelen af hans erhvervsforløb.



- 73 Under hensyn til disse bemærkninger skal de af den nationale ret forelagte spørgsmål besvares således:

Forordning nr. 1408/71 sikrer kun en samordning af medlemsstaternes sociale sikringslove, og det er derfor den nationale lovgivning, der finder anvendelse i en situation, hvor en person, som modtager flere pensioner på grund af sin tilknytning til forskellige medlemsstats sociale sikringsordninger, uberettiget har fået udbetalt et pensionstillæg på grund af en overskridelse af den maksimale tilladte indkomst. Den frist på to år, der er fastsat i artikel 94, 95, 95a og 95b i forordning nr. 1408/71 finder ikke analog anvendelse på en sådan situation.

National ret skal imidlertid overholde dels fællesskabsrettens ækvivalensprincip, der indebærer, at de processuelle regler, der finder anvendelse på situationer, der er opstået i forbindelse med udøvelsen af en af Fællesskabets grundlæggende frihedsrettigheder, ikke må være mindre fordelagtige end dem, der finder anvendelse på rent interne situationer, dels fællesskabsrettens effektivitetsprincip, der indebærer, at de processuelle regler ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til fællesskabsretten.

Disse principper finder anvendelse på alle de processuelle regler, der finder anvendelse på situationer, der er opstået i forbindelse med udøvelsen af en af Fællesskabets grundlæggende frihedsrettigheder, hvad enten de er af administrativ eller juridisk karakter, herunder de nationale bestemmelser om forældelse og om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb eller bestemmelser, hvorefter de kompetente institutioner skal tage hensyn til den berørtes gode tro eller regelmæssigt skal foretage en kontrol af dennes pensionsforhold.

## Sagens omkostninger

- 74 De udgifter, der er afholdt af den italienske, den østrigske og den portugisiske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

## DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale ordinario di Roma ved kendelse af 24. januar 2002, for ret:

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, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, sikrer kun en samordning af medlemsstaternes sociale sikringslove, og det er derfor den nationale lovgivning, der finder anvendelse i en situation, hvor en person, som modtager flere pensioner på grund af sin tilknytning til forskellige medlemsstaters

sociale sikringsordninger, uberettiget har fået udbetalt et pensionstillæg på grund af en overskridelse af den maksimale tilladte indkomst. Den frist på to år, der er fastsat i artikel 94, 95, 95a og 95b i forordning nr. 1408/71, med senere ændringer, finder ikke analog anvendelse på en sådan situation.

National ret skal imidlertid overholde dels fællesskabsrettens ækvivalensprincip, der indebærer, at de processuelle regler, der finder anvendelse på situationer, der er opstået i forbindelse med udøvelsen af en af Fællesskabets grundlæggende frihedsrettigheder, ikke må være mindre fordelagtige end dem, der finder anvendelse på rent interne situationer, dels fællesskabsrettens effektivitetsprincip, der indebærer, at de processuelle regler ikke i praksis må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til fællesskabsretten.

Disse principper finder anvendelse på alle de processuelle regler, der finder anvendelse på situationer, der er opstået i forbindelse med udøvelsen af en af Fællesskabets grundlæggende frihedsrettigheder, hvad enten de er af administrativ eller juridisk karakter, herunder de nationale bestemmelser om forældelse og om tilbagesøgning af uberettiget modtagne beløb eller bestemmelser, hvorefter de kompetente institutioner skal tage hensyn til den berørtes gode tro eller regelmæssigt skal foretage en kontrol af dennes pensionsforhold.

Wathelet

Timmermans

Edward

Jann

Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. juni 2003.

R. Grass

M. Wathelet

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling