

en udtrykkelig garanti, som har til formål at sikre modtagere af sociale sikringsydelser en minimumsindkomst, der overstiger det ydelsesbeløb, de kan gøre krav på alene efter deres forsikringsperioder og bidrag.

Due

Pescatore

Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1981.

A. Van Houtte

O. Due

Justitssekretær

Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
SIR GORDON SLYNN
FREMSAT DEN 19. NOVEMBER 1981 ¹

Høje Domstol.

Robert Stanley er irsk statsborger med bopæl i Det forenede Kongerige. Han er født den 8. maj 1908, og i tidsrummet fra september 1935 til januar 1955 var han som arbejdstager beskæftiget i Irland og omfattet af den dagældende nationale sikringsordning for arbejdstagere. Herefter rejste han til Det forenede Kongerige, hvor han yderligere arbejdede i ca. 17 år og var omfattet af de pågældende nationale sikringsbestemmelser. Han nåede pensionsalderen den 8. maj 1973 og indgav ansøgning om alderspension til Department of Health and Social Security, den kompetente institution i Det forenede Kongerige.

Insurance Officer udregnede hans krav på pension efter artikel 46 i forordning nr. 1408/71 (EFT L 1971 II, s. 366) og tillagde ham det beløb, han havde krav på efter artikel 46, stk. 1, fordi det var større end det beløb, der fremkom ved beregning efter artikel 46, stk. 2. Stanley fik desuden tildelt en delvis alderspensionsgodtgørelse i medfør af section 36 i National Insurance Act af 1965 og et pensionstillæg, som udgjorde forskellen mellem det samlede beløb af de pensioner, han var berettiget til efter engelsk og irsk lovgivning, og den grundpension, der ville være blevet udbetalt efter engelsk lovgivning, såfremt han havde tilbagelagt alle forsikringsperioder i Det forenede Kongerige. Det var den dagæl-

¹ — Oversat fra engelsk.

dende opfattelse, at Stanley i kraft af artikel 50 i forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 havde krav på at oppebære dette tillæg.

Insurance Officer blev senere overbevist om, at tildelingen af tillægget beroede på en fejlagtig fortolkning af artikel 50 og nedsatte derfor den 27. januar 1977 Stanley's pension med tillæggets beløb. Stanley indbragte sagen for den lokale myndighed. Her fik han ikke medhold. Denne afgørelse ankede han til Social Security Commissioner, den daværende »National Insurance Commissioner«, som gav ham medhold. Efter Commissioner's opfattelse betyder udtrykket »minimumsydelse« i artikel 50 det mindste beløb, der kommer til udbetaling efter bopælsstatens lovgivning på grundlag af den samlede periode, der af den kompetente institution lægges til grund. I Stanley's tilfælde var det mindste beløb grundpensionen (idet man så bort fra den nedsatte godtgørelse), der ville være blevet udbetalt ham, såfremt han havde tilbagelagt alle sine forsikringsperioder i Det forenede Kongerige. Insurance Commissioner indtog det standpunkt, at en minimumsydelse foreligger, hvor kravets størrelse fastsættes alene på grundlag af tilbagelagte forsikringsperioder, og når bidragene er faste og ikke afhængige af indtjeningen.

Der synes at være enighed mellem parterne om, at Stanley's pensionsrettigheder efter engelsk lovgivning skal afgøres efter bestemmelserne i National Insurance Act af 1965 og lovgivningen i tilknytning hertil. Section 30 i denne lov bestemmer, at en person er berettiget til alderspension, når vedkommende (i) har

nået pensionsalderen (ii) har været beskæftiget som lønmodtager, (iii) og har indbetalt de fastsatte bidrag. Den sidste betingelse falder i to led: a) vedkommende skal have indbetalt mindst 156 ugentlige bidrag i tidsrummet fra »forsikringens påbegyndelse« og det pågældende tidsrum (i dette tilfælde pensionsalderens indtræden); b) gennemsnittet af de årlige bidrag, der er indbetalt af den forsikrede, eller som tilskrives denne, skal være mindst 50 Pensionen udbetales ugentligt med et fast beløb, som fastsat i tillæg 3 i loven. Beløbet kan forhøjes, hvis sagsøgeren eksempelvis er forsørger, eller nedsættes, eksempelvis fordi den pågældende fortsat er beskæftiget efter at have nået pensionsalderen (se lovens section 30(7)). Den pensionsgodtgørelse, der blev tillagt Stanley, bestod tilsyneladende i en forhøjelse af pensionsbeløbet.

Det er ved sagens behandling vigtigt at understrege, at alderspensionens grundbeløb kan nedsættes, dersom den pågældende ikke opfylder det andet led i den tredje betingelse for at få tillagt alderspension. I National Insurance (Widow's Benefit and Retirement Pensions) Regulations af 1972 bestemmes det, at i tilfælde, hvor det årlige gennemsnit af bidragene, der betales eller tilskrives den pågældende, er under 50, kan den pågældende få tildelt nedsat pension. Nedsættelsens størrelse afhænger af bidragenes årlige størrelse i perioden fra forsikringens påbegyndelse og — i nærværende sag — pensionsalderens indtræden. Hvis dette er under 13, består der overhovedet ingen ret til pension. Det årlige gennemsnit mellem 13 og 49 er opdelt i en række satser, og størrelsen af pensionen afhænger af, hvilken sats den pågældendes gennemsnitlige bidrag falder indenfor. De laveste satser omfatter gennemsnitlige årlige bidrag

mellem 13 og 17. Det fremgår, at det samlede antal bidrag, der er indbetalt af og tilskrevet Stanley, såvel efter engelsk og irsk lovgivning, andrager et årligt gennemsnit på lige netop over 50, når det samlede antal bidrag divideres med antallet af de år, der er hengået mellem forsikringens påbegyndelse i Irland i 1935 og forsikringsalderens indtræden. Hvis udregningen derimod alene sker på grundlag af de bidrag, der lægges til grund efter den engelske ordning, og kun inddrager forsikringsperioden efter denne ordning, falder det årlige gennemsnit til 38.

Insurance Officer appellerede til High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Division Court, med påstand om omgørelse af Commissioner's afgørelse. Den 18. december 1980 forelagde Divisional Court følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Foreligger der en minimumsydelse efter artikel 50 i Rådets forordning nr. 1408/71, når en medlemsstats lovgivning gør retten til pensionens grundbeløb betinget af et årligt gennemsnit af ugentlige grundbidrag, som ikke kan være under 50, og som ansøgeren har indbetalt eller er blevet godskrevet i tidsrummet mellem sin indtræden i forsikringen og pensionsalderen, og samme lovgivning, såfremt denne betingelse ikke er opfyldt, men det årlige gennemsnit ikke er under 13, foreskriver en nedsat pension, der udelukkende fastsættes på grundlag af ansøgerens gennemsnitlige bidrag i nævnte periode?
2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, udgør »minimumsydelsen« da

- a) det mindstebeløb, som kan udbetales til en forsikret person efter lovgivningen i den pågældende stat, dvs. pensionen for et gennemsnitligt bidrag på 13;
- b) det beløb, som skulle udbetales ansøgeren efter denne stats lovgivning, når samtlige de forsikringsperioder, som er tilbagelagt i henhold til alle de medlemsstaters lovgivninger, han har været undergivet, tages i betragtning; eller

- c) et andet beløb (og i så fald hvilket)?

Artikel 50 i forordning nr. 1408/71 og dens overskrift har følgende ordlyd:

»Ydelse af et tillæg, når summen af de ydelser, der skal udbetales efter lovgivningen i de enkelte medlemsstater, er lavere end det minimumsbeløb, der er fastsat i lovgivningen i den af disse stater, på hvis område modtageren er bosat.

Der kan ikke i den stat, på hvis område en person, der modtager ydelser i henhold til dette kapitel, er bosat, og efter hvis lovgivning der tilkommer ham en ydelse, ydes ham et beløb, der er mindre end den minimumsydelse, der i den nævnte lovgivning er fastsat for en forsikringsperiode, som svarer til samtlige de perioder, der efter bestemmelserne i de foregående artikler er lagt til grund ved ydelsens fastsættelse. Den kompetente institution i den pågældende stat skal i givet fald for hele det tidsrum, hvor han er bosat på denne stats område, yde ham et tillæg, der svarer til forskellen mellem summen af de ydelser,

der tilkommer ham i medfør af dette kapital, og minimumsydelsens beløb.

Det blev under retsmøde af Kommissionen anført, at artikel 50 ikke kan anskues separat fra den erklæring, som medlemsstaterne skal afgive efter artikel 5 i forordning nr. 1408/71 angående de i artikel 50 omhandlede minimumsydelser. Dersom den nationale lovgivning er tvetydig eller uklar med hensyn til, om den indeholder en minimumsydelse, og det i erklæringen angives, at en sådan ikke findes, bør der tillægges erklæringen betydelig vægt, selv om den ikke er afgørende. Den første erklæring herom fra Det forenede Kongerige angav under overskriften »Minimumsydelser omfattet af artikel 50 i forordningen«, at grundbeløbene for alderspension og efterladtepension afhænger af det årlige gennemsnit af de bidrag, der er betalt eller godskrevet i forsikringsperioden, og disse beløb er fastsat i anordninger, udstedt i medfør af »National Insurance Act af 1965 med ændringer (EFT C 43 af 18. 6. 1973, s. 1, citat, s. 7). Da National Insurance Act i 1975 afløstes af Social Security Act af 1975, blev denne erklæring afløst af en anden, hvorefter minimumsydelser omfattet af artikel 50 i forordningen var »minimumsbeløbet for alderspensioner eller -renter, ydelser til enker, ydelser til forsørgelsesberettigede børn for enker eller pensioner eller renter til enker i henhold til lov om social sikring af 1975 (Social Security Act 1975) ...«¹ EFT C 245 af 25. 10. 1975, s. 2). Imidlertid blev denne erklæring i 1977 yderligere ændret således, at den lød: »ingen«. (EFT C 89 af 14. 4. 1977, s. 2). Det blev anført, at dette skete efter grundig overvejelse og på grundlag af indhøstede erfaringer, hvorfor der bør lægges særlig vægt på denne erklæring.

Jeg mener ikke, at denne ændring af erklæringen yder nogen synderlig hjælp. Selv om en medlemsstats erklæring kan indebære, at medlemsstaten ikke kan benægte, at en bestemt ydelse er en minimumsydelse efter artikel 50, kan en erklæring, hvorefter en ydelse ikke er en minimumsydelse, ikke alene være afgørende for, at det rent faktisk forholder sig således. (Sag 35/77, *Beerens mod Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening*, Sml. 1977, s. 2249, og sag 64/77, *Torri mod ONPTS*, Sml. 1977, s. 2299). Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om den nationale lovgivning indeholder en minimumsydelse efter artikel 50, således som denne fællesskabsretligt er fortolket af Domstolen.

Stanley har hævdet, at efter den dagældende ordning i Det forenede Kongerige må minimumsydelsen efter alle de perioder, der skal lægges til grund efter artikel 50, nødvendigvis udgøre det samme som den, der fremkommer ved anvendelsen af artikel 46, stk. 2, litra a). Den omstændighed, at de to tal er identiske, er uden betydning. Det er ligeledes uden betydning, at efter lovgivningen i andre medlemsstater kan »minimumsydelsen«² være fastsat på anden måde. Når blot det er muligt at beregne pensionen uden henvisning til andre variable faktorer end tilbagelæggelse af forsikringsperioder og betaling af de fastsatte bidrag for sådanne perioder, foreligger der en minimumsydelse efter artikel 50.

¹ — Domstolens oversættelse, idet det i EFT anførte er behæftet med fejl

Insurance Officer har understreget, at Det forenede Kongeriges ordning ikke

indeholder nogen bestemmelse, der berettiger en person til pension, blot vedkommende har indbetalt et vist antal bidrag eller har været forsikret gennem et bestemt tidsrum. Alt afhænger af den pågældendes forsikringsbeløb og det tal, der fremkommer ved at dividere antallet af bidrag med forsikringsperioden for at finde det relevante gennemsnit. En »minimumsydelse« er ifølge Insurance Officer en ydelse, der udbetales, hvis blot den pågældende har tilbagelagt en forsikrings- eller bopælsperiode, og der ikke opstilles andre krav som betingelse for rettens indtræden.

I sag 64/77, *Torri* (ovenfor nævnt) hævdede Torri, at efter den belgiske alderspensionsordning svarede minimumsydelse efter artikel 50 til det teoretiske pensionsbeløb, der blev beregnet efter forordningens artikel 46, stk. 2, litra a). Om end denne sag var anderledes end den nærværende (beregningen af ydelser afhang dér af lønnens eller godtgørelsens størrelse og af varigheden af de tilbagelagte forsikringsperioder), synes Domstolen klart at have forkastet dette generelle synspunkt. Domstolen udtalte, at artikel 50 har begrænset rækkevidde, idet den kun omfatter tilfælde, hvor arbejdstagerens beskæftigelsesperioder i de stater, hvis lovgivninger han har været undergivet, har været »forholdsvis korte, således at de samlede ydelser, som disse stater skal betale, ikke muliggør en rimelig levestandard«. Domstolen statuerede, at anvendelsen af artikel 50 afhænger af, hvorvidt lovgivningen i den medlemsstat, hvor den pågældende er bosat, hjemler en minimumspension.

Stanley har navnlig henvist til anvendelsen af ordet »determined« (»mindre en den minimumsydelse, der i den nævnte lovgivning er fastsat (determined) ...«). Den engelske udgave af forordning nr. 1408/71 anvender — som den fremgår af specialudgaven af De Europæiske Fællesskabers Tidende af december 1972 — ordet »fixed« og ikke »determined«. Dokumenterne vedrørende bl.a. Det forenede Kongeriges tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber indeholder i en ændret udgave af artikel 50 i stedet ordet »determined«. Ved en rettelser til forordning 1408/71, trykt i OJ (EFT) L 82 af 27. marts 1980 s. 13, erstatte »determined« af »fixed«. Udgaverne på de andre fællesskabssprog anvender tilsyneladende i artikel 50 ord, der snarere svarer til ordet »fixed«. Skønt anbringendet er interessant, mener jeg ikke, at der skal lægges nogen vægt på sondringerne mellem ordene »fixed« og »determined«.

Efter min opfattelse er det hensigten med forordningens artikel 46 at sikre, at en arbejdstager ikke får nedsat sin pension, fordi han har været beskæftiget i mere end én medlemsstat. Den fastsætter fordelingen af ansvaret mellem medlemsstaterne for betalingen af den beregnede pension. Forordningens kapitel 3 indeholder detaljerede bestemmelser med henblik på at opfylde dette formål. Det er utvivlsomt muligt, at en medlemsstat kan fastsætte et beløb, der udbetales på grundlag af forsikrings- eller bopælsperioder, der er højere end summen af de ydelser, der fremgår af anvendelsen af

bestemmelserne i kapitel 3. Artikel 50 har taget denne mulighed i betragtning, og dens formål er derfor dobbelt: den skal for det første sikre, at alle forsikringsperioder, der lægges til grund ved beregningen af udbetalinger efter kapitel 3, artikel 44-49, kan påberåbes til støtte for et krav om en minimumsydelse i den stat, hvor modtageren af ydelserne har bopæl; for det andet skal den sikre, at den pågældende ikke mister den fordel, som minimumsydelsen udgør, blot fordi de inden for artikel 50 anførte nævnte bestemmelser i kapitel 3, anvendes.

Den pågældende minimumsydelse er den, der »i den nævnte lovgivning er fastsat« — »fixed« eller »determined« — »for en forsikringsperiode«. Forordningens artikel 1, litra r), definerer forsikringsperioder som »bidrags- eller beskæftigelsesperioder, der i den lovgivning, efter hvilken de er tilbagelagt eller anses for at være tilbagelagt, betegnes eller anerkendes som forsikringsperioder, samt alle dermed ligestillede perioder, for så vidt der efter denne lovgivning tillægges gyldighed som forsikringsperioder«.

Det forhold, at en minimumsydelse efter national lovgivning fastsættes »for en forsikrings- eller bopælsperiode« synes klart at anerkende, at dette minimum kan gøres afhængigt af tilbagelæggelsen af en vis periode, og at beløbet kan variere efter forskellige rettighedsgivende perioder. Jeg siger »kan gøres«, fordi jeg for nærværende ikke er ganske sikker på, således som det er blevet anført for Domstolen, at en minimumsydelse ikke kan være omfattet af artikel 50, hvis den kommer til udbetaling uden hensyn til tilbagelæggelsen af en vis periode, hvilket

tilsyneladende er tilfældet for landarbejdere i Grækenland.

Jeg mener, at ordet »fixed« eller »determined« henviser til ydelsens størrelse, snarere end til de faktorer, som giver ret til ydelse. Formålet med den periode, der fastsættes i artikel 50, er hovedsagelig at regulere den situation, hvor minimumsydelsens størrelse efter en medlemsstats lovgivning varierer efter den forsikrings- eller bopælsperiode, den pågældende har tilbagelagt. Eksempelvis forholder det sig således i Luxembourg, at en invaliditets- eller alderspension for tiden ikke kan andrage mindre end 107 809 francs om året for personer, der har været forsikret i mindst 10 år, og 216 657 francs for dem, der har været forsikret i mindst 30 år (begge tal fastsættes efter forbrugerprisindekset). I de tilfælde, hvor en person har været forsikret i Luxembourg i 30 år og i en anden medlemsstat i fem år, medfører artikel 50, at dersom begge perioder ville blive lagt til grund ved beregningen af udbetalingen efter forordningens foranstående artikler, ville den minimumsydelse, der finder anvendelse, være den, der gælder for personer, der har været forsikret i mindst 35 år.

Jeg kan ikke anerkende, at en minimumsydelse efter artiklen ganske enkelt skulle være det laveste beløb, der kan fremkomme ved anvendelsen af den fastlagte forsikringsordning. Ordlyden må forstås i snævrere betydning. Dersom et beløb er fastsat på grundlag af en forsikringsperiode, og der ikke gælder andre betingelser end tilbagelæggelsen af en forsikringsperiode, foreligger der en minimumsydelse i artiklens betydning. Det »begrænsede formål« med artikel 50 er at gøre det muligt for personer, der

ikke kan opfylde de betingelser, der giver ret til en højere pension efter de foregående artikler i forordningen, at få tillagt det minimum, der er fastsat på grundlag af alle relevante forsikringsperioder, i det land, hvor han er bosat. Minimumsydelsen behøver ikke nødvendigvis at være udtrykt i et fast beløb i den pågældende lovgivning. Det kan være et beløb, der fremkommer efter beregning efter en bestemt fremgangsmåde. Det må imidlertid ikke være underkastet andre betingelser end den, jeg har anført.

I det første af de spørgsmål, der er stillet af Queen's Bench Division, Divisional Court, er pensionen ikke anført som alene værende afhængig af tilbagelæggelsen af en forsikringsperiode. Retten til ydelse med et grundbeløb afhænger af det årlige gennemsnit af de ugentligt

faste bidrag, der er indbetalt eller godskrevet, i tidsrummet mellem forsikringens påbegyndelse og pensionsalderens indtræden, idet dette gennemsnit ikke må være mindre end 50; dersom denne betingelse ikke er opfyldt, udbetales der — såfremt det årlige gennemsnit ikke er lavere end 13 — nedsat pension, hvis størrelse afhænger af det årlige gennemsnit.

Det er følgelig min opfattelse, at der efter den lovgivning, som Domstolen har fået forelagt, ikke er fastsat nogen minimumsydelse efter dette begrebs betydning i artikel 50, fordi retten hertil afhænger af og varierer efter det årlige bidragsgennemsnit. Hvis dette gennemsnit ikke andrager mindst 13, får den pågældende overhovedet ikke noget.

Det er derfor min opfattelse, at det første spørgsmål, der er blevet forelagt af Divisional Court, må besvares benægtende, hvorved de øvrige spørgsmål bliver overflødige.