DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
14. november 1990 *

I sag C-105/89,

angående en anmodning, som tribunal du travail de Bruxelles i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Ibrahim Buhari Haji

mod

Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 7, stk. 1, artikel 48, stk. 2 og 3, litra c) og d), og artikel 51, litra b), i EØF-Traktaten, artiklerne 1-4, artikel 10, stk. 1, første afsnit, og artiklerne 44-51 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 — samt af Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, begge forordninger som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

* Processprog: fransk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Ibrahim Buhari Haji ved advokat Constantin Nikis, Bruxelles, og

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Lima, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 6. juni 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. oktober 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 23. marts 1989, indgået til Domstolen den 3. april s.å., har tribunal du travail de Bruxelles i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af en række bestemmelser i EØF-Traktaten, 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 nr. 1408/71, begge forordninger som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, der verserer mellem Ibrahim Buhari Haji og Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (herefter benævnt »Inasti«).

3 Buhari blev født i Nigeria i 1914 og var britisk statsborger, indtil området overgik til selvstændighed i 1960. Han har siden haft nigeriansk statsborgerskab.

4 Fra november 1937 til december 1986 arbejdede han som handlende i Belgisk Congo, som den 1. juli 1960 blev den selvstændige stat Zaire, hvor han fortsat bor.

5 Da Buhari havde betalt tvungne pensionsbidrag, indtil Belgisk Congo blev selvstændigt, ansøgte han i august 1986 Inasti om alderspension for sit forsikringsforløb i Belgisk Congo indtil den 30. juni 1960.

6 Med henvisning til, at Buhari er nigeriansk statsborger og bosat i Zaire, afslog Inasti ved afgørelse af 10. november 1987 hans ansøgning i medfør af artikel 144, nr. 2, i kongelig anordning af 22. december 1967 om almindelige regler vedrørende selvstændige erhvervsdrivendes alders- og efterladtepension. Ifølge denne bestemmelse kan alderspension kun udbetales i udlandet til ydelsesberettigede, »som er bosat i et land, hvor en arbejdstagerpension vil kunne udbetales dem i medfør af en overenskomst om gensidighed«.

7 Buhari anlagde derefter sag til prøvelse af afslaget ved tribunal du travail de Bruxelles, som ved dom af 23. marts 1989 kendte for ret, at sagsøgeren har krav på alderspension for selvstændige erhvervsdrivende som følge af sin erhvervsudøvelse i det tidligere Belgisk Congo fra 1. januar 1938 til 30. juni 1956. Med hensyn til perioden fra 1. juli 1956 til 30. juni 1960 berammede tribunal nyt retsmøde i sagen for at give Buhari mulighed for at fremlægge den nødvendige dokumentation for, at sidstnævnte periode kan lægges til grund for et pensionskrav.

8 I øvrigt fastslog tribunal du travail, at Buhari i medfør af belgisk sociallovgivning kunne oppebære sin pension i Zaire eller Nigeria, hvis han var belgisk statsborger eller statsborger i et andet EF-land, ligesom han med sit nigerianske statsborgerskab kunne oppebære pensionen, hvis han var bosat i Belgien eller i et andet EF-land.

9 På den baggrund besluttede tribunal du travail de Bruxelles ved samme dom af 23. marts 1989 at udsætte sagen vedrørende spørgsmålet om den faktiske udbetaling af pensionen, indtil Domstolen har udtalt sig om følgende spørgsmål:

»— *Der foreligger følgende forhold*: En pensionsansøger har tidligere udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed (som kolonist) 'i et område, der da havde særlige forbindelser med den medlemsstat, som ansøgningen er rettet til'. På samme tidspunkt havde ansøgeren statsborgerskab i en anden stat, som i mellemtiden er blevet EF-medlemsstat. Ansøgeren er nu statsborger i et tredjeland, der var et andet område, som på det relevante tidspunkt opretholdt særlige forbindelser med nævnte anden stat, som er blevet EF-medlemsstat. *Der spørges*: Reguleres spørgsmålet om den førstnævnte medlemsstats udbetaling af den ansøgte pension af artiklerne 1-4, artikel 10, stk. 1, første afsnit, og artiklerne 44-51 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, og dermed også af artiklerne 35-59 i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse heraf?

— Såfremt der svares benægtende på dette første spørgsmål, forelægges følgende spørgsmål, idet der gås ud fra nedenstående forudsætning: En medlemsstat afslår at udbetale en socialsikringsydelse (her en alderspension for selvstændige erhvervsdrivende som følge af tidligere erhvervsvirksomhed som kolonist på den tidligere kolonis område) til en ansøger, der er bosat 'på dette område, der da opretholdt særlige forbindelser med den medlemsstat, som ansøgningen er rettet til', men er hjemmehørende på et andet område, som nu har status af tredjeland, hvori ansøgeren nu er statsborger, men som på det pågældende tidspunkt også opretholdt særlige forbindelser med en anden stat, der senere er blevet EF-medlemsstat, idet afslaget alene støttes på forbindelsen mellem hans nuværende statsborgerskab og nuværende bopæl. *Der spørges*: Er afslaget udtryk for en 'i nationaliteten begrundet forskelsbehandling', jf. Traktatens artikel 7, stk. 1, (uændret), artikel 48, stk. 2 og 3, litra c) og litra d), og artikel 50, litra b) [1], det være sig direkte eller indirekte eller på grundlag af nationalitet ud fra kriterier, som formelt er neutrale, men rent faktisk fører til samme resultat, nemlig at stille andre landes statsborgere ringere ved at opstille en hindring, der ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet?

— *Der spørges dernæst*: Er der overensstemmelse mellem de ovenfor omtalte EF-regler og deres formål og de gældende belgiske retsforskrifter i artikel 144, nr.

1 — Skal formentlig være »51, litra b)«.

2, i kongelig anordning af 22. december 1967 (om almindelige regler for selvstændige erhvervsdrivendes alders- og efterladtepension), som ændret ved artikel 24 i kongelig anordning af 17. juli 1972 og artikel 64, nr. 1, i kongelig anordning af 24. september 1984? Endelig spørges, om sagsøgtes indskrænkende fortolkning er i overensstemmelse med de nævnte EF-regler?«

10 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Første spørgsmål

11 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige klarlagt, om retsstillingen for en person, der har ret til sociale ydelser i henhold til en medlemsstats lovgivning som følge af udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed på et område, der da havde særlige forbindelser med en medlemsstat, er reguleret ved forordningerne nr. 1408/71 og 574/72, når den berettigede i den pågældende periode var statsborger i en stat, som ikke dengang var medlem af Det Europæiske Fællesskab, men først blev medlem, efter at den berettigede havde mistet statsborgerskabet i det pågældende land.

12 Anvendelsesområdet for forordningerne nr. 1408/71 og 574/72 er i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 fastlagt således:

»Denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater eller er statsløse eller flygtninge bosat på en medlemsstats område...«

13 Vedrørende den første betingelse — at en arbejdstager skal være eller have været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater — fremgår det af forelæggelsesdommen, at Buhari har ret til belgisk alderspension for selvstændige er-

hvervsdrivende, navnlig i henhold til kongelig anordning nr. 72 af 10. november 1967 om selvstændige erhvervsdrivendes alders- og efterladtepension.

14 Det må først fastslås, at en sådan national retsakt er omfattet af begrebet »lovgivningen«, som, jf. artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71, »i forhold til enhver medlemsstat (betyder) bestående og fremtidige love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler vedrørende de i artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte sociale sikringsgrene eller sikringsordninger«. De nævnte sikringsgrene eller sikringsordninger omfatter bl. a. de ydelser ved alderdom og til efterladte, som er genstand for sagsøgerens klage.

15 Dernæst må der henvises til, at det afgørende forhold ved fastlæggelsen af forordningens anvendelsesområde ikke er det sted, hvor erhvervet har været udøvet, men arbejdstagerens eller den selvstændige erhvervsdrivendes tilknytning til socialsikringen i en af medlemsstaterne, som forsikringsperioderne har været tilbagelagt under, uanset hvor vedkommende har udøvet eller udøver sit erhverv (dom af 9. juli 1987, Laborero og Sabato, forenede sager 82/86 og 103/86, Sml. s. 3401).

16 Heraf følger, at en retsakt som den belgiske kongelige anordning nr. 72 omfattes af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71.

17 Hvad angår den anden betingelse i forordningens artikel 2, stk. 1, — hvorefter arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende skal være statsborger i en medlemsstat — bemærkes, at Domstolen i dom af 12. oktober 1978, Belbouab (sag 10/78, Sml. s. 1915), har kendt for ret, at den skal fortolkes således, at arbejdstageren skal være statsborger i en medlemsstat på det tidspunkt, hvor han er beskæftiget, betaler bidrag for forsikringsperioder og erhverver hertil svarende rettigheder.

18 Det må på grundlag heraf antages, at kravet om, at den pågældende skal være »statsborger« i »en...(medlemsstat)«, jf. artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, skal bedømmes således, at det afgørende er det tidsrum, hvori arbejdstageren eller den selvstændige erhvervsdrivende udøvede sit erhverv.

19 Denne statsborgerskabsbetingelse kan ikke anses for at være opfyldt i et tilfælde, hvor den pågældende på det tidspunkt, da han var beskæftiget og betalte bidrag, var statsborger i en stat, som endnu ikke var medlem af Fællesskabet, og hvor han mistede sit statsborgerskab i denne stat, før den tiltrådte som medlem.

20 Herved må der henvises til, at Domstolen allerede, jf. ovennævnte dom i Belboub-sagen, har kendt for ret, at forordningerne til gennemførelse af EØF-Traktatens artikel 51 skal fortolkes i lyset af den målsætning, der søges virkeliggjort ved artikel 51, som er gennemførelsen af den størst mulige frie bevægelighed for vandrende arbejdstagere i fællesmarkedet.

21 Retsstillingen for arbejdstagere, der har været statsborgere i en stat, der senere er blevet medlem af Det Europæiske Fællesskab, men som har mistet statsborgerskabet, før den pågældende stat er blevet medlem, er imidlertid uden forbindelse med gennemførelsen af den frie bevægelighed for arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Fællesskabet. Noget andet kan kun antages for de arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, som har bevaret deres statsborgerskab i den pågældende stat, efter at denne er blevet medlem af Fællesskabet, og hvis rettigheder er anerkendt og beskyttet inden for rammerne af Fællesskabets bestemmelser om social sikring gennem overgangsbestemmelserne i henholdsvis artikel 94 for arbejdstagere og artikel 95 for selvstændige erhvervsdrivende i forordning nr. 1408/71, hvorefter der kan tages hensyn til enhver forsikringsperiode samt enhver beskæftigelses- eller bopælsperiode, der er tilbagelagt forud for tiltrædelsen, ved afgørelsen af ret til ydelser efter forordningen.

22 Da de nævnte bestemmelser ikke omfatter det tilfælde, hvor personer som Buhari har mistet deres statsborgerskab, før den pågældende stat tiltrådte, kan bevarelsen af de rettigheder, som de har erhvervet, kun sikres ved, at der i tiltrædelsesakten optages en særregel med henblik på deres tilfælde. Akten vedrørende Det Forenede Kongeriges tiltrædelse indeholder imidlertid ikke nogen sådan særregel.

23 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at retsstillingen for en person, der har ret til sociale ydelser i henhold til en medlemsstats lovgivning som følge af udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed på et område, der da havde særlige forbindelser med en medlemsstat, ikke er reguleret ved forordningerne nr. 1408/71

og 574/72, når den berettigede i den pågældende periode var statsborger i en stat, som ikke dengang var medlem af Det Europæiske Fællesskab, men først blev medlem, efter at den berettigede havde mistet statsborgerskabet i det pågældende land.

Andet spørgsmål

24 Med sit andet spørgsmål ønsker tribunal du travail de Bruxelles afklaret, om et afslag på at udbetale en pension, som en medlemsstats lovgivning tilsikrer en person med statsborgerskab i et tredjeland og med bopæl i et andet tredjeland, er en ved EØF-Traktaten forbudt forskelsbehandling.

25 Herom bemærkes det i forelæggelsesdommen, at Buhari i medfør af belgisk socialLovgivning kunne oppebære sin pension i Zaire eller i Nigeria, hvis han var statsborger i Belgien eller et andet EF-land, og at han med sit nigerianske statsborgerskab også ville kunne oppebære den, såfremt han var bosat i Belgien eller i et andet EF-land.

26 Det bemærkes, at forbuddet i EØF-Traktatens artikel 7 mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling på et område, der reguleres af Traktaten, vedrørende den sociale sikring er gennemført ved artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som bestemmer, at personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af forordningen, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning om social sikring som denne medlemsstats egne statsborgere.

27 Det fremgår af selve de nævnte bestemmelsers ordlyd, at det principielle forbud mod forskelsbehandling ikke finder anvendelse på et forhold som det foreliggende, hvor den, der er berettiget til en social ydelse, ikke indgår i den af forordning nr. 1408/71 omfattede personkreds.

28 Det andet spørgsmål skal derfor besvares således, at det principielle forbud mod forskelsbehandling, der er knæsat i EØF-Traktatens artikel 7, stk. 1, og på socialsikringsområdet er gennemført ved artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71, ikke finder anvendelse, når den, der har ret til en social ydelse, ikke er omfattet af forordning (EØF) nr. 1408/71.

Tredje spørgsmål

29 Med det tredje spørgsmål søges det i det væsentlige afklaret, om de fællesskabsretlige regler er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en alderspension for selvstændige erhvervsdrivende kun kan udbetales i udlandet, såfremt de pensionsberettigede er bosat i et land, hvor en arbejdstagerpension kunne udbetales til dem i medfør af en overenskomst om gensidighed.

30 Ifølge EØF-Traktatens artikel 51, litra b), som er gennemført ved artikel 10 i forordning nr. 1408/71, kan alene personer, der er bosat på en medlemsstats område, i henhold til fællesskabsretten kræve udbetaling af ydelser, de har erhvervet i henhold til en social sikringsordning i en eller flere medlemsstater.

31 Heraf følger, at fællesskabsretten ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter sociale sikringsydelser ikke kan udbetales til personer, der er bosat i tredjelande.

32 Herefter skal det tredje præjudicielle spørgsmål besvares således, at de fællesskabsretlige regler ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en alderspension for selvstændige erhvervsdrivende kun kan udbetales i udlandet, såfremt de pensionsberettigede er bosat i et tredjeland, hvor en arbejdstagerpension kunne udbetales til dem i medfør af en overenskomst om gensidighed. Det er herved en betingelse, at lovgivningen kun har virkning for forhold uden for Fællesskabet.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 tribunal du travail de Bruxelles ved dom af 23. marts 1989, for ret:

1) **Retsstillingen for en person, der har ret til sociale ydelser i henhold til en medlemsstats lovgivning som følge af udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed på et område, der da havde særlige forbindelser med en medlemsstat, er ikke reguleret ved 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 — eller ved Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, begge forordninger som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, når den berettigede i den pågældende periode var statsborger i en stat, som ikke dengang var medlem af Det Europæiske Fællesskab, men først blev medlem, efter at den berettigede havde mistet statsborgerskabet i det pågældende land.**

2) **Det principielle forbud mod forskelsbehandling, der er knæsat i EØF-Traktatens artikel 7, stk. 1, og på socialsikringsområdet er gennemført ved artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71 finder ikke anvendelse, når den, der har ret til en social ydelse, ikke er omfattet af forordning (EØF) nr. 1408/71.**

3) De fællesskabsretlige regler er ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter en alderspension for selvstændige erhvervsdrivende kun kan udbetales i udlandet, såfremt de pensionsberettigede er bosat i et tredjeland, hvor en arbejdstagerpension kunne udbetales til dem i medfør af en overenskomst om gensidighed. Det er herved en betingelse, at lovgivningen kun har virkning for forhold uden for Fællesskabet.

Moitinho de Almeida Slynn

Joliet Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. november 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Femte Afdeling