DOMSTOLENS DOM

20. april 1994 *

I sag C-58/93,

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,

Zoubir Yousfi

mod

den belgiske stat,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26. september 1978 (EFT L 264, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida og M. Diez de Velasco samt dommerne F. A. Schockweiler (refererende dommer), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Z. Yousfi ved advokat R. O. Dalcq, Bruxelles

— den belgiske regering ved directeur d'administration J. Devadder, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder og Regierungsdirektor C.-D. Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den franske regering ved vicedirektør E. Belliard, direction des affaires juridiques i Udenrigsministeriet, og attaché principal d'administration centrale C. Chavance, i samme ministerium, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og P. Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Z. Yousfi ved advokat B. Gribomont, Bruxelles, den belgiske regering ved advokat J.-J. Masquelin, Bruxelles, og J. Devadder, den tyske regering, den franske regering og Kommissionen ved M. Wolfcarius, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. januar 1994,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. februar 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 24. februar 1993, indgået til Domstolens Justitskontor den 5. marts s.å., har Tribunal du travail de Bruxelles i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26. september 1978 (EFT L 264, s. 1, herefter benævnt »aftalen«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Z. Yousfi, der er marokkansk statsborger, og den belgiske stat. Sagen er anlagt til prøvelse af et afslag på en ansøgning om en ydelse til handicappede.

3 Det fremgår af sagen, at Z. Yousfi, som er søn af en marokkansk statsborger, der er beskæftiget i Belgien, er født i Belgien og har bopæl dér.

4 Mens Z. Yousfi var beskæftiget som lønmodtager i Belgien, blev han den 31. juli 1984 udsat for en arbejdsulykke. Omfanget af den lidte personskade og størrelsen af invaliditetsydelserne, han skal have tilkendt, er endnu ikke blevet fastsat. Z. Yousfi forsørges for tiden af sin far.

5 Den 15. oktober 1990 ansøgte Z. Yousfi om at få tilkendt en ydelse til handicappede i medfør af lov af 27. februar 1987 (*Moniteur belge* (»Lovtidende«) af 1.4.1987, s. 4832).

6 Lovens artikel 4, stk. 1, bestemmer, at en ydelse til handicappede kun kan tilkendes personer, der har belgisk statsborgerskab, er statsløse, flygtninge eller hvis statsborgerskab er ukendt, og som faktisk har haft bopæl i Belgien uafbrudt i fem år forud for indgivelsen af ansøgningen.

7 Ved afgørelse af 15. februar 1991 afslog de belgiske myndigheder Yousfi's ansøgning med den begrundelse, at han var marokkansk statsborger. Yousfi anlagde derefter sag til prøvelse af afgørelsen ved Tribunal du travail de Bruxelles.

8 For Tribunal du travail de Bruxelles gjorde Yousfi gældende, at der i henhold til aftalens artikel 41, stk. 1, skal anvendes en social sikringsordning, som principielt udelukker enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet mellem medlemsstaternes statsborgere og marokkanske arbejdstagere. Endvidere fremgår det af dom af 31. januar 1991 (sag C-18/90, Kziber, Sml. I, s. 199), at bestemmelsen må antages at have direkte virkning, og at indholdet af begrebet social sikring i bestemmelsen må fastlægges analogt med indholdet af det samme begreb, der anvendes 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, som konsolideret i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, herefter benævnt »forordning nr. 1408/71«). Endelig fremgår det af Domstolens faste praksis, at ydelser til handicappede er sociale sikringsydelser i henhold til nævnte forordning. Aftalens artikel 41, stk. 1, er derfor til hinder for, at en medlemsstat med henvisning til sagsøgerens marokkanske statsborgerskab kan afslå at tilkende ham de nævnte ydelser.

9 Heroverfor gjorde den belgiske stat gældende, at Yousfi ikke er omfattet af nogen af de kategorier af personer, der efter belgisk lovgivning kan få tilkendt ydelsen til handicappede, og at der med hensyn til ydelser til handicappede ikke findes nogen international konvention om gensidighed mellem Belgien og Marokko. Endvidere

kan Yousfi ikke med føje støtte ret på bestemmelsen i aftalens artikel 41, stk. 1, således som Domstolen har fortolket den i dommen i Kziber-sagen, idet ydelser til handicappede i modsætning til de arbejdsløshedsydelser til unge arbejdssøgende, der omtvistedes i nævnte sag, finansieres af staten ud fra et bistandssynspunkt og uafhængigt af, om der findes en arbejdsaftale, ikke er omfattet af den sociale sikring og derfor ikke falder ind under det saglige anvendelsesområde for ovennævnte bestemmelse i aftalen.

10 Tribunal du travail de Bruxelles har herefter forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den belgiske lovgivning om ydelser til handicappede (lov af 27.2.1987) omfattet af det saglige anvendelsesområde for artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, som blev undertegnet den 27. april 1976 i Rabat og indgået på Fællesskabets vegne ved forordning (EØF) nr. 2211/78?

2) I bekræftende fald spørges, om disse bestemmelser er umiddelbart anvendelige i national ret.«

11 Indledningsvis bemærkes følgende om aftalens formål og de relevante bestemmelser.

12 Formålet med aftalen er i henhold til artikel 1 at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter med henblik på at bidrage til Marokko's økonomiske og sociale udvikling og at fremme en styrkelse af de kontraherende parters indbyrdes forbindelser. Dette samarbejde omfatter et økonomisk, teknisk og finansielt samarbejde, jf. afsnit I, et handelssamarbejde, jf. afsnit II, og et samarbejde inden for området sociale sikringsordninger, jf. afsnit III.

13 I henhold til artikel 41, der er indeholdt i afsnit III, som omhandler samarbejdet på arbejdskraftområdet, skal der, jf. bestemmelsens stk. 1, og med forbehold af bestemmelserne i de følgende stykker — som vedrører sammenlægning af de forsikrings-, beskæftigelses- og bopælsperioder, der er tilbagelagt i de forskellige medlemsstater, udbetaling af familieydelser for de familiemedlemmer, som bor inden for Fællesskabet, og overførsel til Marokko af pensioner og aldersrenter — over for arbejdstagere med marokkansk statsborgerskab og medlemmer af deres familie, der bor hos dem, anvendes en social sikringsordning, som udelukker enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i forhold til statsborgere i de medlemsstater, hvor de pågældende er beskæftiget.

14 Det fremgår af det i hovedsagen oplyste, at den forelæggende retsinstans med de præjudicielle spørgsmål i det væsentlige ønsker oplyst, om bestemmelsen i aftalens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at udbetale en lovhjemlet ydelse til handicappede, som landets egne statsborgere, der har haft bopæl i den pågældende medlemsstat i mindst fem år, har krav på, til en marokkansk statsborger, som er blevet ramt af uarbejdsdygtighed efter en arbejdsulykke i nævnte stat, og som har haft bopæl på statens område i mere end fem år, med den begrundelse, at den pågældende er marokkansk statsborger.

15 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål må det først undersøges, om den enkelte borger kan påberåbe sig aftalens artikel 41, stk. 1, ved en national retsinstans, og derefter, om bestemmelsen omfatter en vandrende marokkansk arbejdstager, som i den medlemsstat, hvor han har været udsat for en arbejdsulykke, og hvor han har haft bopæl i mere end fem år, ansøger om en ydelse som den i hovedsagen omhandlede.

Den umiddelbare anvendelighed af aftalens artikel 41, stk. 1

16 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen allerede i dommen i Kziber-sagen fastslog, at der af aftalens artikel 41, stk. 1, som efter sin ordlyd klart, præcist og ubetinget

opstiller et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet af arbejdstagere med marokkansk statsborgerskab og deres familiemedlemmer, der bor hos dem, for så vidt angår social sikring kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger — for alle andre spørgsmål end dem, der omhandles i artiklens stk. 2, 3 og 4 — ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter. I dommen tilføjede Domstolen, at den omstændighed, at aftalen har til formål at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter, herunder hvad angår arbejdskraften, bekræfter, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 41, stk. 1, efter sin beskaffenhed indgår i fastlæggelsen af den enkelte borgers retsstilling.

17 Domstolen udledte heraf (jf. præmis 23), at det følger af ordlyden af artikel 41, stk. 1, såvel som af formålet med og karakteren af den aftale, hvori artikel 41 findes, at bestemmelsen vil kunne skabe umiddelbare retsvirkninger.

18 Forbundsrepublikken Tysklands regering har udtrykkeligt anmodet Domstolen om at tage ovennævnte dom op til fornyet overvejelse. Det må i den forbindelse understreges, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 6 og 7 i sit forslag til afgørelse, at de indlæg, der er indgivet i denne sag, ikke indeholder nogen nye omstændigheder, som kan medføre, at Domstolen ændrer det standpunkt, den indtog i dommen i Kziber-sagen.

19 Den umiddelbare anvendelighed, som aftalens artikel 41, stk. 1, således må anerkendes at have, medfører, at de borgere, der er omfattet af bestemmelsen, kan påberåbe sig den ved de nationale retsinstanser.

Rækkevidden af aftalens artikel 41, stk. 1

20 Med henblik på at fastslå rækkevidden af det principielle forbud mod forskelsbehandling i aftalens artikel 41, stk. 1, må det undersøges, dels om en person som sagsøgeren i hovedsagen er arbejdstager i bestemmelsens forstand, dels om en ydelse til handicappede som den, der omtvistes i hovedsagen, er omfattet af begrebet social sikringsordning ifølge nævnte bestemmelse.

21 Hvad først angår begrebet arbejdstagere i aftalens artikel 41, stk. 1, fremgår det af dommen i Kziber-sagen (præmis 27), at dette omfatter såvel erhvervsaktive arbejdstagere som arbejdstagere, der har forladt arbejdsmarkedet efter at have nået en sådan alder, at de har krav på alderspension, eller efter at være blevet udsat for en af de begivenheder, der giver ret til ydelser inden for andre sociale sikringsordninger.

22 Aftalens artikel 41, stk. 2 og 4, omtaler således, for så vidt angår retten til sammenlægning og til at overføre ydelser til Marokko, udtrykkeligt ordninger vedrørende f.eks. alderspensioner, aldersrenter og ydelser i anledning af invaliditet, der udbetales som følge af en arbejdsulykke.

23 Begrebet arbejdstagere i aftalens artikel 41, stk. 1, omfatter følgelig en marokkansk statsborger som sagsøgeren i hovedsagen, som er blevet ramt af uarbejdsdygtighed på grund af en arbejdsulykke, han har været udsat for i den medlemsstat, hvor han har haft bopæl i mere end fem år, og som ansøger om at få tilkendt en ydelse til handicappede.

24 Hvad dernæst angår begrebet social sikringsordning i aftalens artikel 41, stk. 1, fremgår det af dommen i Kziber-sagen (præmis 25), at det må fastlægges analogt med indholdet af det samme begreb i forordning nr. 1408/71.

25 Selv om forordning nr. 1408/71, inden den blev ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 (EFT L 136, s. 1), ikke blandt de sociale sikringsgrene, den omfatter, indeholdt udtrykkelige bestemmelser om ydelser, der har til formål at sikre beskyttelse af handicappede, fremgår det imidlertid af Domstolens faste praksis (jf. først dom af 28.5.1974, sag 187/73, Callemeyn, Sml. s. 553, præmis 15, og senest dom af 27.5.1993, sag C-310/91, Schmid, Sml. I, s. 3011, præmis 10), at ydelser til handicappede er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, jf. dennes artikel 4, stk. 1, litra b), som udtrykkeligt omhandler »ydelser ved invaliditet«.

26 Domstolen har således fastslået (jf. bl. a. dom af 20.6.1991, sag C-356/89, Newton, Sml. I, s. 3017, præmis 14), at nationale bestemmelser om ydelser til handicappede i virkeligheden opfylder en dobbelt funktion, nemlig dels at sikre handicappede, som står helt uden for det sociale sikringssystem, en vis mindsteindkomst, dels at sikre de personer, som oppebærer sociale sikringsydelser, og som er ramt af permanent uarbejdsdygtighed, en supplerende indkomst.

27 Domstolen har heraf udledt (jf. dommen i Newton-sagen, præmis 15), at i forhold til arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, som i kraft af tidligere erhvervsaktivitet i forvejen er omfattet af den sociale sikringsordning i den stat, hvis lovgivning de påberåber sig, må sådanne lovregler derfor betegnes som foranstaltninger vedrørende social sikring i den betydning, der er forudsat i traktatens

artikel 51 og de hertil udstedte gennemførelsesbestemmelser, uanset om lovreglerne i forhold til andre grupper af ydelsesmodtagere måtte falde uden for dette begreb.

28 Da begrebet social sikringsordning i aftalens artikel 41, stk. 1, jf. Kziber-dommen, ikke kan have et indhold, der er forskelligt fra, hvad der er fastslået i relation til forordning nr. 1408/71, er ydelser til handicappede som dem, hovedsagen vedrører, omfattet af begrebet social sikringsordning ifølge nævnte artikel i aftalen.

29 På baggrund af de ovennævnte bemærkninger i det hele må de spørgsmål, Tribunal du travail de Bruxelles har forelagt, besvares med, at bestemmelsen i aftalens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at udbetale en lovhjemlet ydelse til handicappede, som landets egne statsborgere, der har haft bopæl i den pågældende medlemsstat i mindst fem år, har krav på, til en marokkansk statsborger, som er blevet ramt af uarbejdsdygtighed efter en arbejdsulykke i nævnte stat, og som har haft bopæl på statens område i mere end fem år, med den begrundelse, at den pågældende er marokkansk statsborger.

Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af den belgiske, franske og tyske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal du travail de Bruxelles ved dom af 24. februar 1993, for ret:

Bestemmelsen i artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet den 27. april 1976 i Rabat og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26. september 1978, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at udbetale en lovhjemlet ydelse til handicappede, som landets egne statsborgere, der har haft bopæl i den pågældende medlemsstat i mindst fem år, har krav på, til en marokkansk statsborger, som er blevet ramt af uarbejdsdygtighed efter en arbejdsulykke i nævnte stat, og som har haft bopæl på statens område i mere end fem år, med den begrundelse, at den pågældende er marokkansk statsborger.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Schockweiler Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. april 1994.

R. Grass O. Due

Justitssekretær Præsident