DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Tribunal du travail de Bruxelles (11. afdeling) ved kendelse af 16. december 1971 for ret:

1. **Den »garanterede indkomst«, der ydes efter en medlemsstats almindelige lovgivning om mindstepension til ældre med bopæl i denne stat, skal, hvad angår arbejdstagere og hermed ligestillede personer, efter betydningen i forordning nr. 3, som i samme stat har ret til pension, anses for en »ydelse ved alderdom«, efter betydningen i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra c).**

2. **Udbetalingen af en sådan ydelse til en udenlandsk arbejdstager, som opfylder de nævnte betingelser, kan ikke gøres afhængig af eksistensen af en overenskomst om gensidighed med den medlemsstat, hvori arbejdstageren er statsborger.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. juni 1972.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT HENRI MAYRAS FREMSAT DEN 17. MAJ 1972

Høje Ret.

Fru Rita Frilli, der er italiensk statsborger, er bosat i Belgien. I tidsrummet 1966—1967 havde hun lønnet beskæftigelse dér. Da hun er fyldt 64 år, oppebærer hun en alderspension, hvis beskedne beløb — 350 FB pr. måned — skyldes kortvarigheden af den nævnte beskæftigelse.

Da der ved lov af 1. april 1969 blev indført en garanteret indtægt for ældre, ansøgte fru Frilli om at blive omfattet af bestemmelserne heri. Hendes ansøgning blev den 5. april 1971 afslået af kontoret for alderspensioner med den begrundelse, at artikel 1, stk. 2 i lov af 1. april 1969 kræver, at »den berettigede skal værer enten belgier eller statsborger i et land, med hvilket Belgien på dette område har indgået en overenskomst om gensidighed, eller statsløs eller anerkendt flygtning«. Imidlertid har Italien, som er fru Frillis hjemstat, ikke indgået en sådan overenskomst om gensidighed.

Fru Frilli anlagde sag mod denne afgørelse ved Tribunal du travail de Bruxelles, hvorunder hun påberåbte sig dels bestemmelserne i artikel 7, stk. 2 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, hvorefter arbejdstagere, der er statsborgere i en medlemsstat, på de øvrige medlemsstaters område nyder »samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«, dels Rådets forord-

ning nr. 3 af 26. sepetember 1958 om social sikring af vandrende arbejdstagere.

Ved dom af 16. december 1971 anvendte Tribunal du travail de Bruxelles Rom-traktatens artikel 177 og forelagde Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

1. Er den garanterede indkomst, som tildeles i medfør af den belgiske lov af 1. april 1969, en social fordel i den i artikel 7, stk. 2 i forordning nr. 1612/68 forudsatte betydning?

2. Er den garanterede indkomst, i og med at den er en social ydelse, der ikke hviler på bidrag, og som af staten tildeles ældre i medfør af samme lov af 1. april 1969, en ydelse ved alderdom efter betydningen i artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 3, eller foreligger der en socialforsorgsydelse i den betydning, som forudsættes i nævnte forordnings artikel 2, stk. 3?

Dette er de omstændigheder, hvorunder Domstolen skal løse spørgsmålet, om en ydelse ved alderdom, som ikke hviler på bidrag og er af den art, der er indført ved den belgiske lov, er en »social fordel« efter betydningen i forordning nr. 1612/68, eller om ydelsen henhører under begrebet forsorg eller social sikring efter betydningen i forordning nr. 3. Naturligvis tilkommer det hverken Domstolen at afgøre, om denne nationale retsregel kan finde anvendelse på fru Frilli, eller at undersøge, om den belgiske lov er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Tribunal du travail's spørgsmål er, om visse bestemmelser i de påberåbte fællesskabsforordninger finder anvendelse på loven af 1. april 1969. Domstolen har allerede undersøgt et lignende spørgsmål, navnlig med henblik på den nederlandske lov Algemene Weduwen- en Wezenwet (dom af 15. 7. 1964, Van der Veen, Sml. 1954—1964, s. 527; org.ref. Receuil 1964, s. 1111).

I nærværende sag vil der ligeledes blive tale om at løse et problem om fortolkning af fællesskabsretten, når man skal søge at kvalificere den belgiske lov juridisk i forhold til de pågældende forordningsbestemmelser, som er vedtaget til gennemførelse af Romtraktaten.

Hvad er disse forordningers formål?

Den første forordning — for at tage det i den orden, hvori spørgsmålene er stillet Domstolen — (nr. 1612/68) gennemfører direkte de i traktatens artikel 48 nedfældede principper; den er vedtaget af Rådet i medfør af artikel 49 og tilsigter at afskaffe enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling mellem medlemsstaternes arbejdstagere — for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår — samt naturligvis at virkeliggøre disse arbejdstageres ret til frit at bevæge sig inden for Fællesskabet med henblik på at udøve en lønnet beskæftigelse med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. I medfør af forordningens artikel 7 kan en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, ikke behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, og han nyder dér »samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«.

Som det imidlertid allerede antydes i overskriften til afsnit II i forordningen »udøvelse af beskæftigelse og ligestilling«, er de i artikel 7 nævnte »sociale fordele«, som omhandles i dette afsnit, de, som angår beskæftigelsen, hvorfor de skal komme de beskæftigede arbejdstagere til gode.

Det er forordningens hensigt, at arbejdstagere fra andre medlemslande og indenlandske arbejdstagere skal ligestilles med hensyn til adgangen til tilbudte stillinger og til arbejdsbetingelserne, men også med hensyn til

samtlige forhold, som er afgørende for den indenlandske arbejdstagers sociale stilling, herunder endog den — undertiden teoretiske — ret til en bolig.

Ganske vist giver artikel 48, stk. 3 litra d) også arbejdstagerne fra andre medlemsstater ret til at »blive boende på en medlemsstats område . . . efter at have haft ansættelse dér«, men bortset fra, at der ikke ønskes en fortolkning af Kommissionens forordning nr. 1251/70, som gennemfører denne traktatbestemmelse, er det klart, at de spørgsmål, der angår ydelserne under den sociale sikring, uanset deres karakter, ikke — hvilket faktisk heller ikke er sket — kan reguleres på anden måde end via en anvendelse af traktatens artikel 51 og ikke af artikel 48. Ganske rigtigt har Rådet anvendt artikel 51 som hjemmel for at udstede forordning nr. 3. Det er grunden til, at jeg deler den opfattelse, der er fremsat af Kommissionen og den belgiske regering, hvorefter begrebet »sociale fordele« efter betydningen i artikel 7 i forordning nr. 1621/68 ikke kan sidestilles med ydelserne under den sociale sikring.

Derimod er forordning nr. 3 udledt direkte af Rom-traktatens artikel 51, som er det nødvendige korrelat til artikel 48, og som forpligter Rådet til på området for den sociale sikring at vedtage de nødvendige foranstaltninger, navnlig med henblik på at sikre de vandrende (eller udvandrede) arbejdstagere betalingen af ydelserne under den sociale sikring på området for den medlemsstat, i hvilken de er bosat. Imidlertid er der her ikke længere tale alene om arbejdstagere med beskæftigelse men ubestrideligt også om personer, som har bosat sig og er forblevet på en medlemsstats område, selv om de her ikke længere udøver noget erhverv. Dette følger navnlig af karakteren af de omtalte ydelser, der er de samme, som er opført i konvention nr. 102 under Den internationale Arbejdsorganisation, og hvortil hører ydelserne ved alderdom.

Jeg tror derfor, at det er med sit andet spørgsmål til Domstolen, at Tribunal du travail de Bruxelles har placeret problemet inden for det rigtige retsområde.

Jeg må således undersøge, om den ydelse, der kaldes »garanteret indkomst«, og som blev indført ved loven af 1. april 1969, skal kvalificeres som en ydelse under den sociale sikring eller som en forsorgsydelse efter betydningen i forordning nr. 3, eftersom »social og sundhedsmæssig forsorg« udtrykkeligt er undtaget fra forordningens anvendelsesområde i medfør af artikel 2, stk. 3.

Afsnit I

Fortolkningen af bestemmelserne i forordning nr. 3 med henblik på sondringen mellem social sikring og social forsorg.

Det er nødvendigt at fastslå følgende: Rådet har aldrig defineret social forsorg i forhold til social sikring, hverken i forordning nr. 3, der gjaldt, da fru Frilli indgav ansøgning til de belgiske myndigheder for at få andel i den garanterede indtægt, eller i forordning nr. 2408/71[1], som afløser den førstnævnte. Man vil også lede forgæves efter en sådan definition i Domstolens praksis. Hidtil har Domstolen ikke haft lejlighed til at undersøge det foreliggende problem, men det er min opfattelse, at man i dens domme finder værdifulde oplysninger om de tanker, der har ligget til grund for dens fortolkning af bestemmelserne i forordning nr. 3. Imidlertid forekommer det mig, at man ikke kan komme uden om først at undersøge, om sondringen mellem disse to former for social beskyttelse, som udgøres hen-

1 — Skal være: 1408/71. O. a.

holdsvis af den sociale sikring og af forsorgen, kan drages på grundlag af tilstrækkeligt pålidelige og præcise kriterier. Denne undersøgelse vil medføre en gennemgang af udviklingen i begrebet social sikring. Derefter vil jeg forsøge at afgøre, om ydelsen »garanteret indkomst«, under hensyn til de mulige sondringskriterier, kan sidestilles med en ydelse under den sociale sikring i fællesskabsrettens betydning.

Afdeling I

Skal man, som professor Dupeyroux har skrevet, tage sit udgangspunkt i, at udtrykket »social sikring« ikke i sig selv har nogen bestemt betydning? At hævde noget sådant ville være overdrevet, dersom ophavsmanden ikke afsvækkede udsagnet ved at tilføje, at »såfremt udtrykket virkelig har en betydning, er det ikke blot den, der samstemmende tillægges det af eksperterne, men også den, som tillægges det af regeringerne«. Det er i virkeligheden det samme som at antage, at den sociale sikring som alle andre menneskelige indretninger har et indhold, der udvikler sig, og som faktisk afhænger af, hvad bestemte lovgivninger og bestemte systemer omfatter og bringer til udtryk.

Forebyggelsen eller dækningen af sociale risici har nemlig været og er stadig præget af forskellige systemer:

— først den individuelle opsparing, som hviler på, at man giver afkald på en aktuel købekraft af hensyn til et fremtidigt forbrug, men som forudsætter en tilstrækkeligt høj indkomst og valutarisk stabilitet; herved modtages der altså intet bidrag til udligning af byrderne;

— forsorgen i ordets klassiske betydning, som har sin oprindelse i pligten til velgørenhed — den var i øvrigt kirkens domæne, før den blev overtaget af det offentlige —, forudsætter en henvendelse fra den trængende og har, eller havde i det mindste indtil for nylig, bevaret en fakultativ karakter;

— indførelsen af en ansvarsordning, der gav dækning mod tredjemands skadevoldende handlinger, og som lå til grund for ulykkesforsikringen i arbejdsforhold;

— endelig den almindelige og den gensidige forsikring, som i dag i større og større omfang har afløst både den personlige opsparing og den offentlige velgørenhed; beskyttelsen er da sikret gennem fordelingen af byrden på samtlige forsikrede eller medlemmer; finanseringen hviler på individuelle bidrag.

Den sociale sikring er en udløber af socialforsikringsordninger, som oprindeligt var begrænset til arbejderstanden og herefter gradvist blev udvidet til samtlige lønmodtagere i løbet af årene før Den anden Verdenskrig. Man mener generelt, at udtrykket »social sikring« første gang forekom i »Social Security Act«, en amerikansk lov fra 1935, der allerede var udformet som et system med en garanteret mindsteindtægt præget af »New Deal« og præsident Roosevelts tanker.

Beveridge-rapporten, hvis grundlæggende målsætning var alle menneskers befrielse for nød, fremlagde de væsenligste principper i en teori om social sikring: udvidelse af beskyttelsen til at omfatte hele befolkningen og ensartethed i ydelserne.

Kort efter fremkom også Verdenserklæringen om Menneskerettighederne af 1948 med den måske mest omfattende definition af begrebet social sikring, idet det heri hed, at »enhver har *som medlem af samfundet* ret til social tryghed og har krav på, at de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der er uundværlige for hans værdighed og hans personligheds frie udvikling, gennem-

føres ved nationale foranstaltninger og internationalt samarbejde og i overensstemmelse med hver stats organisation og hjælpekilder«.

Den internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 102 anvender begrebet social sikring mere konkret ved at definere det som beskyttelsen af personer mod en række begivenheder, der betegnes som »sociale risici«, som konventionen indeholder en liste over. Blandt disse er opført de fysiske risici, der reducerer individernes arbejdsdygtighed, såsom invaliditet og alderdom, og derfor har virkning for deres levestandard.

Hvem ville i dag betvivle, at beskyttelsen af de ældre som sådanne henhører under området for den sociale sikring?

Således kunne retten til social sikring defineres:

— dels som en ret for enhver og ikke kun for statsborgerne i et land, herunder også for udlændinge, der er beskyttet af bilaterale eller multilaterale overenskomster samt naturligvis af fællesskabsretten;

— dels som i praksis dækkende ikke blot retten til arbejde og beskyttelsen mod arbejdsløshed, men mere i almindelighed retten til en tilstrækkelig levestandard.

På denne måde tenderer den sociale sikring mod at omfatte ikke blot individernes »primære«, behov, men også deres forbrugsbehov, dvs., i sidste ende, mod at garantere dem en vis levestandard. Et af dens formål er at forbedre levestandarden for individer og familier, og den indebærer følgelig udviskning eller fjernelse af sociale uligheder gennem en omfordeling af indkomsterne.

Er dette i øvrigt ikke også formålet med lovgivningerne i Fællesskabets medlemsstater, hvad navnlig angår ydelserne ved alderdom, således forstået at lovene i disse stater tilsigter gradvis at udvide beskyttelsen mod aldersrisikoen til hele befolkningen, altså ikke blot arbejdstagere, samtidig med at denne beskyttelse i henseende til finansieringen i større og større omfang hviler på skatteprovenuet?

Men når dette er sagt, må det bemærkes, at selv om den moderne opfattelse af den sociale sikring kræver en generel beskyttelse, *enten* ved samordning og udvidelse af eksisterende ordninger *eller* ved indførelsen, som i Belgien i 1969, af nye systemer omfattende hele befolkningen, har denne udvidelse af området for ydelserne under den sociale sikring, navnlig ved alderdom, ikke medført, at forsorgsordningerne er forsvundet, og denne samtidige tilstedeværelse af forskellige beskyttelsesordninger rejser, som det navnlig er påpeget af Guy Perrin[1], vanskelige problemer for anvendelsen af folkeretten eller, som her, fællesskabsretten på området for social sikring.

På ganske samme vis som de internationale overenskomster finder disse retsregler nemlig ikke anvendelse på forsorgsydelser; forordning nr. 3 udelukker dem udtrykkeligt i artikel 2, stk. 3. I det omfang den sociale sikring, som erstattede de tidligere ordninger med social forsikring, var udsat for en stadig begrebsmæssig udvidelse, blev det imidlertid vanskeligere at adskille den fra forsorgen, især da den sidstnævnte i sin teknik og i sin karakter er undergået en gennemgribende udvikling.

Skønt den i begyndelsen i det væsentlige bestod i ydelsen af skønsmæssig hjælp til personer, som var ude af stand til at dække deres behov, og af denne grund kunne betegnes som et »kurativt« institut, idet den hovedsagelig anvendtes for at lindre individuel ulykke, har den ændret sig stærkt i forhold til, hvad der kendetegnede den i sidste århundrede.

1 — Les prestations non contributives et la sécurité sociale i Droit social, marts 1961.

Fra det øjeblik, hvor ydelserne under den offentlige forsorg ophørte med at »afhænge af forvaltningens skøn for at blive en individuel ret, tabte den klassiske modsætning mellem social forsikring og forsorg, som var baseret på begrebet ›ret til ydelse‹ sin væsentligste berettigelse« (Perrin, op. cit).

De sociale forsikringsordninger hvilede nemlig på antagelsen af en personlig og ubetinget ret, som var begrundet i den forsikredes bidrag; helt i modsætning hertil medførte forsorgen kun en betinget ret, der var afhængig af kravet om utilstrækkelige økonomiske midler, »the nasty, naughty means test«, som Beverigde udtrykte sig, og uafhængig af enhver deltagelse fra klientens side. En så skarp sondring tager ikke længere hensyn til det nuværende forhold mellem social sikring og social forsorg.

Selve begrebet »personlig ret« inden for ordningerne med social forsikring har veget pladsen for tanker om en social ret som følge af den overførelse af byrderne, som den pålægger almenheden.

I dag forekommer det ligeledes hyppigt, at retten til ydelserne under ordningerne for social sikring »stricto sensu« er underkastet en betingelse om utilstrækkelige økonomiske midler.

Visse lovgivninger anvender endog begge metoder for tildelingen af tilsvarende ydelser: det gælder for Canada og New Zealand på området for ydelser ved alderdom. I Frankrig gør den nye ordning med socialhjælp, der har erstattet den offentlige forsorg, det ikke længere muligt at definere forsorgen ved hjælp af mangelen på præcise betingelser for tildeling og hjælpens størrelse. Omvendt kan forskellige institutioner under den sociale sikring tildele tillægsydelser, hvis bevilling og størrelse i et vist omfang er overladt til et skøn hos forvaltningen, der derfor individualiserer ydelserne, ligesom det sker under forsorgen.

Med hensyn til finansieringen viser den sammenlignende undersøgelse en tilsvarende udvikling i retning af at tilnærme den sociale sikring og forsorgen til hinanden. I det klassiske skema afholdtes udgifterne til forsorgen af de offentlige kasser, medens finansieringen af ydelserne under den sociale sikring udelukkende hvilede på, hvad de sikrede og arbejdsgiverne bidrog med.

I dag deltager staten mere og mere via sit budget i finansieringen af udgifterne til den sociale sikring. Denne ændring skyldes en bredere opfattelse af den sociale sikring som et egentligt »sikringsmonopol«, der indebærer en tvungen solidaritet på nationalt plan. Betalingen af bidrag er ikke længere et sikkert kriterium for ordningerne med social sikring.

Der findes imidlertid et særligt aspekt for forsorgen, der stadig gælder og ikke bør ignoreres. Det er dens karakter af tillæg eller udfyldning i forhold til den sociale sikring; dette særlige element fremgår navnlig af, at der ved beregningen af størrelsen af klientens økonomiske midler tages hensyn til underholdsbidragene samt til de retsmidler, som støtteinstitutionerne råder over i forhold til dem, der er forpligtet til at betale underholdsbidrag. Det må i så henseende bemærkes, at hensyntagen til underholdspligten ikke blot er en streng faktor ved vurderingen af de økonomiske midler; det er formålet hermed at bevare forrangen for den privatretlige forsørgelsespligt, der hviler på de civilretlige regler, i forhold til den offentlige forsorg.

Dennes subsidiære karakter fremgår også af forholdet mellem de organer, som yder hjælp, og de andre institutioner for social beskyttelse; de første griber i almindelighed kun ind, såfremt de sidstnævnte er helt ude af stand til at sikre de interesserede et vist minimum af levestandard.

Forsorgskontorerne er ikke blot i de fleste tilfælde lovligt indtrådt i modtagernes ret-

tigheder; de har hjemmel til at inddrive de udlagte ydelser, dels hos klienten selv, når det økonomisk går ham bedre, dels hos hans dødsbo eller eventuelt hos en legatar eller gavemodtager.

Er disse særegenskaber tilstrækkelige til fastlæggelse af et tilfredsstillende sondringskriterium? De giver utvivlsomt et nyttigt fingerpeg, men jeg kan ikke hævde, at de er afgørende. F. eks. hjemler den franske lov om Fonds national de solidarité, der omhandler ydelser ved alderdom, tildeling af et tillægsbeløb, som er indtægtsbestemt, og loven opretholder forrangen for underholdskravene og opstiller til fordel for fonden garantier, som hviler på de berettigedes ejendom eller dødsbo. Og alligevel er denne lovgivning altid blevet anset for at høre til den sociale sikring, endog skønt finansieringen af Fonds national de solidarité, i det mindste i begyndelsen, skete via de offentlige kasser i meget større omfang end i dag. Domstolen har i øvrigt selv antaget, at denne ordning, som ikke hviler på bidrag, skal kvalificeres som social sikring efter betydningen i forordning nr. 3. Den var ganske rigtigt opført i nævnte forordnings bilag B (dom af 7. 5. 1969, Torrekens, Sml. s. 29; org. ref. Receuil 1969, s. 125).

Desuden er det formålet med tillægsbeløbet fra Fonds national de solidarité at supplere såvel socialhjælpen som invalidepensionerne og ydelserne ved alderdom fra den almindelige socialsikringsordning.

Uden at man således kan anvende den principielt subsidiære karakter af forsorgen i forhold til andre former for social beskyttelse som et kriterium, der kun gælder for forsorgen, må det med Guy Perrins ord bemærkes, at forsorg »er en yderligere form for beskyttelse, hvis opgave i løbet af den tid, som det tager at få den effektivt integreret i den egentlige sociale sikring, består i at yde subsidiær hjælp til personer, som beskyttes ufuldstændigt af den sociale sikring, samt til personer, som den endnu ikke beskytter, eller som den er ophørt med at beskytte«.

Over for den dobbelte udvikling, som kendetegner dels den sociale sikring: tendensen til generalisering og sikringen af et vist minimum af levestandard, dels forsorgen: anerkendelsen af en egentlig individuel og sikret rettighed, forekommer eftersøgningen af kriterier, som er tilstrækkeligt håndfaste til at tillade en sondring mellem de to begreber, ret skuffende.

Afdeling II

Jeg skal derfor nu vende mig til fællesskabsretten for heri at forsøge at finde det sande grundlag for en afgørelse:

A — Som nævnt leder man ligeledes forgæves efter et kriterium for sondringen mellem social sikring og social forsorg i forordning Nr. 3, som i øvrigt ikke i den henseende er bedre end Rom-traktatens artikel 51.

Men med hensyn til den rene fortolkning af reglerne må det først bemærkes, at Rådet med sikkerhed har villet give begrebet social sikring den videst mulige betydning.

Dette kan udledes af adskillige af forordningens almindelige bestemmelser og navnlig af dem, som fastlægger dens anvendelsesområde:

Således dækker ordet »lovgivning« ikke bare »love og administrativt fastsatte retsforskrifter«, men også »vedtægtsbestemmelser« i den enkelte medlemsstat. Artikel 1 i forordningen tager nemlig sigte ikke blot på de eksisterende men også på de »fremtidige lovgivninger« i medlemsstaterne, fordi dens forfattere har været klar over den sociale sikrings evolutive karakter.

Således omfatter opregningen i artikel 2, stk. 1 de lovgivninger, som faktisk gælder for samtlige ydelser, der overensstemmende

udbetales i henhold til lovgivningerne om social sikring i de udviklede lande, herunder naturligvis ydelserne ved alderdom.

Således er de socialsikringsordninger, som der tages sigte på i artikel 2, stk. 2, såvel generelle som specielle, ligesom de kan være indrettet med eller uden bidragspligt.

Sådanne bestemmelser har i øvrigt ikke anden virkning end at tilføre fællesskabsretten den tendens, der er konstateret i samtlige nationale retssystemer, og som indebærer, at området for den sociale sikring udvides, og at den beskyttelse, som herved ønskes givet, udstrækkes til hele befolkningen.

Blot ved at betragte systemet i forordningens opbygning foranlediges man modsætningsvis til at mene, at undtagelsen i artikel 2, stk. 3 om »social og sundhedsmæssig forsorg« kun kan fortolkes indskrænkende.

B — Med hensyn til Domstolens praksis er det efter min opfattelse tilstrækkeligt at tage et hurtigt overblik over de mest oplysende af de på dette område afsagte domme for at konstatere, at Domstolen selv har fortolket forordning nr. 3 liberalt, måske endda meget vidt.

Har Domstolen ikke angående de lovgivninger om social sikring, som den nævnte forordning tager sigte på, statueret, at den nederlandske lov Algemene Weduwen- en Wezenwet, der indførte en generel ordning om sikring ved dødsfald med udbetaling af ydelser til de efterladte, faldt ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 3, skønt den først var vedtaget efter forordningens ikrafttræden, og der ikke var givet meddelelse om den som krævet i artikel 3, stk. 2 (dommen Van der Veen, enke efter Kalsbeek, sag 100/63, 15. 7. 1964, Sml. 1954—1964, s. 527; org.ref. Receuil 1964, s. 1111)?

Desuden har Domstolen i sag 24/64 (frk. Dingemans, Sml. 1954—1964, s. 557; org.ref. Receuil 1964, s. 1265) med hensyn til en anden nederlandsk lov, nemlig lov af 19. december 1962 med titlen Interimwet, fortolket begrebet invaliditetsydelse vidt ved at lade det omfatte ydelser, hvis formål er at bevare eller forbedre erhvervsevnen, bortset fra sådanne, som udbetales i tilfælde af arbejdsulykker eller erhvervssygdomme.

I en anden sammenhæng, hvor det drejede sig om fastlæggelsen af ordet »arbejdstagere« efter betydningen i samme forordning nr. 3, har Domstolen udtrykkeligt statueret, at begrebet ikke kan begrænses til alene at omfatte vandrende arbejdstagere i streng forstand eller arbejdstagere, som skifter opholdssted i forbindelse med udøvelsen af deres beskæftigelse (dom af 9. 12. 1965, Maison Singer et Fils, Sml. 1965—1968, s. 137).

Endelig statuerede Domstolen i sin dom af 30. juni 1966 i Vaasen Göbbelssagen (Sml. 1965—1968, s. 227), at en ordning med sygeforsikring, som administreres af en privatretlig institution, i kraft af at være en lovmæssig ordning udgør en del af lovgivningen om social sikring efter betydningen i forordning nr. 3, når den har til formål at fuldstændiggøre love eller bekendtgørelser om social sikring eller erstatter disse.

Således har Domstolen forfægtet en bred opfattelse af anvendelsesområdet for forordning nr. 3, med hensyn både til de heraf omfattede lovgivninger og ydelser og til den ifølge forordningen berettigede personkreds.

C — Ledetråden i denne retspraksis fører mig i virkeligheden til det væsentlige grundlag for afgørelsen af, hvad der kan udledes af Rom-traktatens artikler 48 og 51. Da traktatens forfattere ved artikel 51 pålagde Rådet at vedtage en forordning om social sikring til gunst for de vandrende arbejdstagere, ønskede de at sikre indførelsen af disse

arbejdstageres frie bevægelighed, der var fastsat som et primært mål for virkeliggørelsen af fællesmarkedet. Artikel 51 og følgelig Rådets forordning nr. 3 er uadskilleligt forbundet med artikel 48; de kan endda udledes heraf, i det omfang de bidrager til at sikre dens faktiske gennemførelse, navnlig ved betaling af socialsikringsydelser til samtlige opholdsberettigede, uden at disse behøver at frygte en i deres nationalitet begrundet forskelsbehandling.

Det ligebehandlingsprincip, der er indført ved fællesskabsretten, og som denne sikrer overholdelsen af, må vel siges at udgøre ikke blot en væsentlig rettighed for de vandrende arbejdstagere men også, taget mere i almindelighed, et fælles princip for enhver samordning af lovgivningerne om social sikring samt for flertallet af de på dette område indgåede overenskomster, navnlig konvention nr. 97 om vandrende arbejdstagere under Den internationale Arbejdsorganisation.

Selv om jeg således som afslutning på disse første bemærkninger må bekende, at det ikke har været mig muligt hverken af gældende ret eller af teorien at udlede et kriterium eller et bundt af kriterier, der er tilstrækkeligt præcist til en *kategorisk* sondring mellem begrebet social sikring på den ene og forsorg på den andem side, er jeg imidlertid under denne undersøgelse kommet til den overbevisning, at begrebet social sikring udøver en vis »tiltrækning« på de andre former for social sikring, navnlig forsorgen.

For at forklare, hvad jeg mener med ordet »tiltrækning«, skal jeg med forlov fremkomme med en sammenligning: det er Domstolen bekendt, at praksis ved de franske forvaltningsretter antager, at begrebet offentligt arbejde udøver »tiltrækning« i den, i øvrigt præcise og begrænsede, betydning, at forvaltningsretterne antages at være kompetente, *så snart der i en sag foreligger et element af offentligt arbejde.* Kan man ikke ved at overføre denne i retspraksis udviklede teori hævde, at den sociale sikring, efter at være trængt ind på og have overtaget det område, som tidligere var reserveret den sociale forsikring, har omsluttet eller oversvømmet en betydelig del af det beskyttelsesområde, som tidligere var reserveret den offentlige forsorg? Denne konstatering fører mig til den tanke, at hvis man i en given ordning med social beskyttelse blandt andet finder træk, som stammer fra den sociale sikrings indhold og teknik, er det disse træk, der er afgørende og med hensyn til fællesskabsretten bør medføre, at ordningen retligt kvalificeres som »social sikring«. Sondringskriteriet kan nemlig således ikke længere findes i den individuelle ret til en ydelse eller i den berettigedes »trang« og endnu mindre i finansieringssystemet, dvs. i den omstændighed, om den pågældende ordning opererer med bidrag eller ej; sandheden er, at et af målene med den sociale sikring, der allerede er beskrevet af Beveridge, er at garantere en mindsteindtægt for enhver og navnlig for de ældre.

Men man vil indvende, at man ved at lægge en så bred opfattelse af den sociale sikring til grund føres til herunder at inddrage samtlige gældende hjælpeformer, i det mindste som tillæg eller subsidiært. Det er ikke min hensigt, og jeg skal straks påvise, hvilke grænser der med hensyn til fortolkningen af forordning nr. 3 må sættes for omfanget af den »tiltrækning«, der udøves af begrebet social sikring.

Før jeg gør det, er det imidlertid nødvendigt at gennemgå den belgiske lov af 1. april 1969 og heraf udlede de særlige konklusioner, der gør det muligt at kvalificere den i fællesskabsretlig betydning. Det er netop, hvad Tribunal du travail de Bruxelles anmoder Domstolen om at gøre.

Afsnit II

Anvendelse af begrebet social sikring på den belgiske lov af 1. april 1969

Afdeling I — Undersøgelse af loven

Bortset fra betingelserne dels om nationalitet dels om bopæl finder loven anvendelse på enhver, der har nået pensionsalderen, hvilken er fastsat til 65 år for mænd og 60 år for kvinder, ganske som under den obligatoriske alderspensionsordning for arbejdstagere.

Det er lovens formål at give disse ældre medborgere en garanteret indkomst, hvis årlige størrelse oprindeligt blev fastsat til 20 000 FB for en enlig og 30 000 FB for en gift mand, som har bofællesskab med sin kone. Disse satser pristalsreguleres på grundlag af forbrugerpriserne; de kan også forhøjes ved anordning vedtaget på et ministermøde.

Den garanterede indkomst tildeles kun efter ansøgning og efter en undersøgelse af den interesseredes, eventuelt hans ægtefælles, økonomiske forhold.

Der tages principielt hensyn til samtlige disse indtægtskilder, uanset deres karakter og oprindelse, med undtagelse af visse ydelser.

Det er staten, som finansierer den garanterede indkomst over bevillinger på finansloven.

Endelig påhviler administrationen af ordningen Caisse nationale des pensions de retraite et de survie.

Loven af 1. april 1969 markerer en betydningsfuld etape i udviklingen af den sociale beskyttelse in Belgien.

A — Efter først, som i flertallet af landene, at have været begrænset til aktive arbejdstagere, er sikringen mod risikoen ved alderdom således blevet udstrakt til hele befolkningen. Uafhængigt af begrebet »pension«, der forudsætter udøvelse af en beskæftigelse, en vis varighed af arbejdsforholdet og bidragsbetaling, indførte den nye lov en »garanteret indkomst«, som var frigjort fra disse betingelser.

Således stadfæstede den belgiske lovgiver efter Den internationale Arbejdsorganisations retningslinjer det offentliges overtagelse af byrden ved den nu generelle sikring af et vist minimum for folks levestandard.

De karakteristiske træk ved denne lovgivning viser, at den i et vist omfang er snævert forbundet med ordningerne for social sikring, som den unægteligt har lånt flere elementer fra.

1. For det første kan den garanterede indkomst, hvad angår den aldersmæssige betingelse for retten, sidestilles med alderspensionerne under den obligatoriske ordning (artikel 1).

2. For det andet må det bemærkes, at selv om den kun, som det almindeligvis forholder sig ved forsorg, udbetales til personer, hvis økonomiske midler ligger under en bestemt grænse, tages nogle af disse midler ikke i betragtning, navnlig »de ydelser, der hidrører fra offentlig eller privat forsorg« (artikel 4). Heraf ses, at lovgiver selv har foretaget en udtrykkelig sondring mellem den garanterede indkomst og forsorgsydelserne. Af dette følger, at den garanterede indkomst ikke har en virkeligt subsidiær karakter.

3. Tilsvarende sker der ikke fradrag af de underholdsbidrag, som skyldes i forholdet mellem forældre og børn. Et sådant fradrag er imidlertid som anført et af kendetegnene for forsorgen. Følgelig er Caisse des pensions de vieillesse ikke indtrådt i de krav, som de berettigede til den garanterede ind-

komst har mod deres debitorer med hensyn til underholdsbidrag.

4. Det er endnu mere interessant at konstatere, at de pensioner, der er erhvervet i henhold til en frivillig alderdomsforsikring, ikke inddrages ved beregningen af indtægtens størrelse.
Det vil sige, at der i lovgivningens ånd eksisterer en *naturlig lighed* mellem den garanterede indkomst og de nævnte obligatoriske ydelser ved alderdom, eftersom den førstnævnte er et tillæg hertil eller endog i påkommende tilfælde erstatter den.

5. Endelig hjemles der ikke noget tilbagebetalingskrav for den betalende institution i den situation, hvor en person, der har fået udbetalt den garanterede indkomst, senere opnår en indkomst, der overstiger grænsen for tildeling; der sker da ikke andet, end at udbetalingen af den garanterede indkomst indstilles; på samme måde kan der ikke anmeldes noget tilbagebetalingskrav i den berettigedes dødsbo.

Man vil altså konstatere, at hverken karakteren af den garanterede indkomst eller betingelserne for dennes tildeling er væsensforskellige fra dem, som kendetegner andre af den sociale sikrings ydelser ved alderdom.

B — Også hvad angår de organiske eller formelle bånd til den sociale sikring finder man interessante oplysninger. Selv om den garanterede indkomst kun tildeles efter den interesseredes ansøgning, bliver denne »betragtet som indgivet i medfør af ordningen for arbejdstageres alders- og efterladtepensioner« (artikel 15); ansøgningen behandles under de samme betingelser. Udbetalingen forestås af Caisse nationale des pensions de retraite et de survie (artikel 17). Opstår der tvist om retten til den garanterede indkomst, er pensionsretterne kompetente, det vil, efter at Code judiciaire belge er trådt i kraft, sige arbejdsretterne. Skønt finansieringen udelukkende påhviler staten, véd jeg endelig, at dette i det mindste delvis også er tilfældet med visse ydelser under den sociale sikring; i øvrigt er de ordninger under den sociale sikring, der ikke indeholder bidragspligt, udtrykkeligt omfattet af Rådets forordning nr. 3.

Undersøgelsen af loven af 1. april 1969 forekommer mig derfor allerede tilstrækkelig til at afklare det spørgsmål, som Tribunal du travail de Bruxelles har forelagt Domstolen.

C — Er det nødvendigt at gå endnu videre og gennemgå lovens forarbejder, navnlig parlamentsdebatterne, for at søge yderligere oplysninger? Det tror jeg ikke. Disse debatter giver ingen præcise oplysninger. Skønt socialministeren i besvarelse af et spørgsmål fra et parlamentsmedlem erklærede, at han ikke havde noget at indvende imod, at den pågældende lov blev kvalificeret som »forsorgslov«, er dette ikke egnet til at kaste lys over den objektive kvalifikation af den garanterede indkomst. Modsat bliver man heller ikke klogere af at læse uddraget af den almindelige beretning om den sociale sikring, som blev offentliggjort i 1970 af socialministeriet. Denne beretning, som skulle indeholde en undersøgelse af visse lovebestemmelser, der var vedtaget i løbet af 1969 på området for den sociale sikring, og specielt for den garanterede indkomst, udtaler ganske vist, at denne sidste ikke kan anses som en ydelse under den sociale sikring til fordel for tidligere arbejdstagere; det hedder også heri, at de tanker, der har ligget til grund for loven, »nærmer sig« dem, som har været afgørende for den offentlige hjælp, men det siges alligevel, at den nye lov viser, at den belgiske regering er slået ind på en ny vej, hvori nærmere ligger, at en belgisk lov om social sikring for første gang har fastslået princippet om en almindelig beskyttelse for hele befolkningen gennem sikring af et minimum for individernes levestandard.

D — Hvad angår belgisk teori[1] gør denne navnlig opmærksom på de bånd, som eksisterer mellem loven af 1. april 1969 og visse tidligere bestemmelser om frivillige pensionsordninger, som følger af loven af 12. februar 1963. Denne lovs artikel 20 ff., der udtrykkeligt er blevet ophævet ved loven af 1. april 1969, bestemte, at staten skulle dække forhøjelserne af alderdoms- eller enkepensionerne. Udbetalingen heraf var navnlig betinget af en undersøgelse af indkomstforholdene.

Endvidere skulle ansøgerne have foretaget betalinger som frivilligt forsikrede.

Imidlertid skete der ved loven af 1. april 1969 en dybtgående ændring i denne ordning, og forfatterne ser dels i denne udvikling, dels i anerkendelsen af en egentlig ret til den garanterede indkomst, som er frigjort fra enhver skønsmæssig vurdering, »den forskel, der adskiller en elementær teknik i en social beskyttelse som forsorgen fra en moderne politik for social sikring«. De anfører også, at loven af 1. april 1969 »afløste bestemmelserne i loven af 12. februar 1963«, hvilke i tidens løb havde vist, at de kun medførte en »meget ufuldstændig [beskyttelse] af de socialt trængende«.

Endelig må det bemærkes, at indtil ikrafttrædelsen af loven af 1. april 1969 kunne også de belgiske statsborgere, der oppebar en alderspension for arbejdstagere i medfør af den almindelige ordning for obligatorisk alderdomsforsikring, få andel i de pensionsstigninger, der var forudset ved loven af 12. februar 1963, når deres pension ikke nåede op på et tilstrækkeligt niveau. I medfør af princippet om ligebehandling af belgiske arbejdstagere og arbejdstagere fra de andre medlemsstater ville disse stigninger imidlertid med sikkerhed være kommet statsborgerne fra de andre medlemsstater til gode, for der kan for mig overhovedet ikke være tvivl om, at de var udformet som ydelser under den sociale sikring.

Det ville derfor være paradoksalt, om den ophævelse af de nævnte forhøjelser ifølge loven af 1963, som skete ved artikel 25 i loven af 1969, og den erstatning med den nye ordning om garanteret indkomst, som ifølge sine ophavsmænd vidner om en mere udviklet social bevidsthed skulle bevirke en forværring af de vandrende arbejdstageres forhold, et tab af deres velerhvervede rettigheder og en dårligere behandling af dem end navnlig af de statsløse og flygtningene.

Som følge både af selve karakteren af den ydelse, den indfører, og af de organiske bånd, som forbinder den med ordningen for alderspensioner, og endelig på grund af den omstændighed, at den afløser visse bestemmelser i loven af 1963, er loven af 1. april 1969 meget tæt knyttet til begrebet social sikring, som den generelt udstrækker til en vis del af befolkningen: de ældre medborgere.

E — Disse betragtninger skulle i mine øjne være tilstrækkelige til at vise, at den pågældende lov falder ind under anvendelsesområdet for Rådets forordning nr. 3. Man kan imidlertid gå videre.

På den ene side kunne man forestille sig, at loven af 1. april 1969 erstattede hele den tidligere forsorgslovgivning. Det er imidlertid ikke korrekt. Loven af 10. marts 1925, som i alle kommuner indførte et udvalg for offentlig forsorg, gælder stadig. Disse udvalg har navnlig til opgave at yde hjælp til de trængende, men loven overlader det til dem at yde hjælpen under den form og med det beløb, der passer bedst til de individuelle forhold. Vurderingen af klientens trang tilkommer udelukkende udvalget; den trængende, som mener sig krænket ved en afgørelse fra forsorgsudvalget, har ret til at klage til et forligsnævn, men dette, der består af et medlem af komunalbestyrelsen og

1 Pierre Denis — Droit de la sécurité sociale.
Paul Horion — Nouveau précis de droit social belge.

af to medlemmer af forsorgsudvalget, kan ikke sidestilles med en virkelig uafhængig retsinstans.

Det ses således, at den belgiske lovgivning om forsorg »stricto sensu« adskiller sig ved præcise kendetegn fra ordningerne under den sociale sikring.

F — *Pa den anden side* har den belgiske regering den 25. juli 1969, således som Kommissionen har forklaret det i sit mundtlige indlæg, givet Europarådets generalsekretariat meddelelse om vedtagelsen af loven af 1. april 1969 om den garanterede mindsteindtægt og forkyndt, at det er regeringens hensigt at få denne ordning indføjet i bilag I til Den midlertidige europæiske Overenskomst om social Sikring med hensyn til alderdom, invaliditet og efterladte. Jeg skal minde om, at denne overenskomst, der blev undertegnet i Paris den 11. december 1953 af regeringerne i de stater, som er medlemmer af Europarådet, herunder Belgien, omfatter samtlige ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder på tidspunktet for undertegnelsen eller senere vil kunne træde i kraft, herunder navnlig vedrørende ydelserne ved alderdom. Overenskomsten angår udtrykkeligt ordninger med og uden bidragspligt; derimod udelukker den ligesom forordning nr. 3 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber socialhjælp. Signatarstaternes regeringer skal inden for en frist på tre måneder regnet fra deres bekendtgørelse give Europarådets generalsekretær meddelelse om samtlige nye ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, som endnu ikke dækkes af bilag I. Det var netop det, som den belgiske regering gjorde inden tre måneder efter bekendtgørelsen af loven af 1. april 1969.

Ganske vist tog regeringen et forbehold, hvorefter ydelser under den garanterede indkomst, der ikke opererer med bidragspligt, er betinget af en undersøgelse af indtægtsforholdene og »kun« vil blive tildelt »statsborgere i de kontraherende stater, hvis lovgivning giver belgiske statsborgere adgang til at opnå tilsvarende fordele«. Dette forbehold, som jeg ikke mener har nogen fællesskabsretlig betydning, kan imidlertid ikke skjule, at det således med henblik på anvendelsen af Den europæiske Overenskomst om social Sikring er anerkendt, at loven af 1. april 1969 slet ikke henhører under socialhjælpen, men i virkeligheden under den sociale sikring.

Kan den belgiske regering indtage en anden holdning med hensyn til fællesskabsretten?

Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det andet spørgsmål fra Tribunal du travail de Bruxelles således, at den »garanterede indkomst«, som ved lov af 1. april 1969 tildeles enhver, der har nået den normale pensionsalder, og under de betingelser, som jeg lige har gennemgået, har karakter af en ydelse ved alderdom efter betydningen i artikel 2, stk. 1 litra c) i Rådets forordning nr. 3.

Afdeling II — Begrænsning på grundlag af den af forordning nr. 3 omfattede personkreds.

Dette principielle svar kræver imidlertid en præcisering, og grænserne for den løsning, som jeg angiver som resultat, skal klart fastlægges.

Tildelingen af den garanterede indkomst til belgiske statsborgere afhænger nemlig ikke af andre betingelser end dem, som angår alderen og de utilstrækkelige indtægter. Det forlanges navnlig ikke af borgerne, at de tidligere har udøvet et lønnet eller andet erhverv.

Bør man da antage, at statsborgerne i de andre af Fællesskabets medlemsstater, som er bosat i Belgien, lovligt kan kræve at blive

omfattet av loven af 1. april 1969 under disse to betingelser?

Er det berettiget, at personer, som er ankommet til Belgien lige før pensionsalderen, men som aldrig har haft arbejde dér, således kan få fordel af et udslag af national solidaritet?

Man kunne fristes til at sige, at dette på en måde er den pris, som de industrielt mest udviklede stater bør betale, og at selve deres udvikling tiltrækker udenlandsk arbejdskraft; det kunne hævdes, at de således kommer til at bære de byrder, som kun en adækvat udligningsmekanisme i Fællesskabet ville være i stand til at fordele ligeligt under hensyn til hver enkelt medlemsstats økonomiske formåen.

Der er imidlertid ingen anledning til yderligere at forfølge et problem, som det utvivlsomt en dag vil tilkomme fællesskabslovgiveren at løse, fordi selve indholdet af forordning nr. 3, hvis fortolkning det alene drejer sig om, efter min opfattelse fører til at begrænse de konsekvenser, som kunne blive resultatet af en for vid principløsning.

Selv om grundsætningen om ligebehandling, der er hjørnestenen i den nævnte fællesskabslovgivning, nemlig ubestrideligt stiller krav om en fuldstændig ligestilling af statsborgere fra en af medlemsstaterne, der er bosat på en anden medlemsstats område, med statsborgerne i denne sidste, er der nemlig ikke tale om *samtlige* statsborgere i Fællesskabet, uanset deres status og uanset de omstændigheder, hvorunder de har bosat sig i et andet land end deres eget.

Selv om forordning nr. 3's materielle anvendelsesområde som forklaret er særdeles bredt hvad angår bestemmelsen dels af de relevante lovgivninger om social sikring, dels af de fastsatte ydelser, vedrører bestemmelserne netop som følge af deres genstand kun én persongruppe: dvs. ifølge de klare ord i forordningens artikel 4 »arbejdstagere og dermed ligestillede personer«.

Domstolen har ganske vist fortolket dette udtryk vidt, idet den har anset håndværkere som »ligestillede« med arbejdstagere med den begrundelse, at begrebet ligestilling med lønmodtagergruppen dukker op, »hver gang bestemmelserne i en almindelig ordning for social sikring for arbejdstagere i kraft af en national lovgivning udvides til en anden gruppe personer end arbejdstagere« (dom af 13. 12. 1968, De Cicco, Sml. 1965—1968, s. 567).

Domstolen drog en lignende slutning, hvor det drejede sig om »medhjælpende familiemedlemmer« efter belgisk ret, det vil sige medhjælpere inden for en uafhængig landbrugers familie (dom af 17. 10.[1] 1971, Janssen-sagen, Sml. 1971, s. 225).

Hvor liberal Domstolens praksis end er, må det stadig kræves, at statsborgerne fra de andre af Fællesskabets stater for, i medfør af forordning nr. 3, at blive omfattet af de ydelser, som hjemles af lovgivningen om social sikring i den stat, hvori de har bosat sig, skal have status som arbejdstagere eller dermed ligestillede personer eller, hvor det drejer sig om ydelser ved ålderdom, der kan betales til personer, som har nået pensionsalderen, have haft en erhvervsmæssig eller dermed ligestillet beskæftigelse i denne samme stat.

Det er i sidste ende på denne betingelse og inden for disse grænser, at den garanterede indkomst efter min mening skal tildeles andre statsborgere i Fællesskabets medlemslande end belgiere.

Gensidighedskravet i loven af 1. april 1969 kan derfor efter min opfattelse ikke påberåbes over for dem. Og det forekommer mig under disse omstændigheder uden

1 — skal være: 27. oktober. O. a.

interesse, med henblik på besvarelsen af spørgsmålet fra Tribunal du travail de Bruxelles, at vide, at kun Nederlandene har afsluttet en overenskomst om gensidighed på dette område med Belgien. Gensidighedskravet bliver dog ikke mindre nyttigt i forhold til statsborgere i stater, som ikke er medlemmer af Fællesskabet.

Endelig mener jeg at måtte tilføje, at selv om forordning nr. 3 af 1958 om kort tid skal erstattes af forordning nr. 1408/71, bør den løsning, som jeg finder retligt hensigtsmæssig på grundlag af den førstnævnte forordning, af de samme grunde antages vedrørende fortolkningen af den anden.

Jeg foreslår derfor, at Domstolen kender følgende for ret:

Den garanterede indkomst, som er indført ved den belgiske lov af 1. april 1969 til fordel for enhver, der har nået den normale pensionsalder, har for de borgere i Fællesskabets medlemsstater, der har haft lønnet eller dermed ligestillet beskæftigelse i Belgien, karakter af en ydelse ved alderdom efter betydningen i artikel 2, stk. 1 litra c) i Rådets forordning nr. 3.