såfremt de udtrykkeligt er fastsat i den pågældende forordning, og kan ikke gælde for andre situationer end dem, de udtrykkeligt omhandler.

I sag 150/79

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved sin juridiske konsulent Jean Amphoux som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske konsulent Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

KONGERIGET BELGIEN, ved udenrigsministeren, repræsenteret af Robert Hoebaer, direktør i ministeriet for udenrigsanliggender, udenrigshandel og udviklingssamarbejde, og med valgt adresse i Luxembourg ved den belgiske ambassade, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

sagsøgte,

hvori Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, har nedlagt påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i henhold til traktatens artikler 5, 48 og 51. I henhold til den belgiske lov af 16. juni 1960 (Moniteur belge af 30. 6. 1960), hvorved organer til administration af social sikring for ansatte fra Congo og Ruanda-Urundi stilles under den belgiske stats kontrol og garanti, og hvorved de sociale sikringsydelser, som de ovennævnte personer har erhvervet ret til før 1. juli 1960, garanteres af den belgiske stat, stiller kongeriget Belgien nemlig som betingelse for at tildele de sociale sikringsydelser, der er fastsat i nævnte lov, krav om nationalitet eller bopæl til arbejdstagere, der er statsborgere i Fællesskabets medlemsstater og omfattet af Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder

1. Inden det tidligere Belgisk Congo og Ruanda-Urundi opnåede uafhængighed, fandtes der i disse territorier, der var undergivet belgisk suverænitet, en koloniordning vedrørende social sikring, som var fastsat autonomt af kolonimagtens lovgiver.

Ved den belgiske lov af 16. juni 1960, som blev vedtaget kort tid før, disse territorier blev selvstændige, idet man måtte antage, at de nye stater ville afskaffe dette system, overtog den belgiske stat ansvaret for de sociale ydelser, hvorpå fordring var erhvervet inden 1. juli 1960.

Kolonireglerne blev rent faktisk ophævet af de nye stater, og den belgiske lov, som var den eneste, der sikrede sociale sikringsydelser til tidligere ansatte i det forhenværende Belgisk Congo og i Ruanda-Urundi, er flere gange blevet ændret og suppleret.

Tildelingen af ydelserne er alt efter omstændighederne betinget af nationalitet eller bopæl, enten i henhold til den tidligere koloniordning eller på grundlag af den belgiske lov af 16. juni 1960, hvis artikler 3, 6, 11 og 18 b kræver belgisk nationalitet (eller nationalitet i en stat, med hvem der er indgået aftale om gensidighed), og er disse betingelser ikke opfyldt, kræves der efter artikel 8 a sædvanlig bopæl i Belgien.

2. En af de pågældende kolonianordninger, nemlig décret colonial af 7.

august 1952 om syge- og invalideforsikring samt den belgiske lov af 16. juni 1960, har allerede været genstand for en sag ved Domstolen, nemlig sag 87/76, Bozzone mod Office de Sécurité Sociale d'outre-mer (dom af 31. 3. 1977, Sml. s. 687), hvor Domstolen kendte for ret:

»1) Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den omfatter arbejdstagere, som er eller har været omfattet af den ved dekret af 7. august 1952 indførte forsikringsordning, der fortsat gælder i medfør af den belgiske lov af 16. juni 1960.

2) I mangel af anden udtrykkelig, modstående bestemmelse omfatter ophævelsen af bopælsbestemmelser i artikel 10, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1408/71 det tilfælde, at en person er tilsikret ydelser efter en medlemsstats lovgivning på grund af en beskæftigelse, der udelukkende er udøvet på et område, hvis daværende forbindelse med en medlemsstat var af særegen art, når denne person, der er statsborger i en medlemsstat, bor i en anden medlemsstat end den, som det påhviler at udrede de sociale sikringsydelser som følge af beskæftigelsen på det nævnte område.«

3. I henhold til artikel 1, litra j, i forordning nr. 1408/71

»betyder 'lovgivning' i forhold til enhver medlemsstat bestående eller fremtidige love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler vedrørende de i artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte sociale sikringsgrene eller sikringsordninger.«

I præmis 10 i ovennævnte dom udtalte Domstolen, at

»denne meget vide definition omfatter alle typer af medlemsstaternes ved lov, administrativt eller vedtægtsmæssigt fastsatte foranstaltninger og må fortolkes således, at den omfatter samtlige nationale foranstaltninger på det her omhandlede sagsområde.«

4. Kommissionen har ved flere lejligheder henledt den belgiske regerings opmærksomhed på følgerne af Domstolens dom i sag 87/76, Bozzone. Endelig har Kommissionen ved skrivelse af 29. september 1978 indledt proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 169, idet den har anmodet den belgiske regering om at fremsætte sine bemærkninger vedrørende den påståede overtrædelse af traktaten.

Da Kommissionen ikke har fået noget klart svar herpå, har den den 2. marts 1979 fremsat en begrundet udtalelse i henhold til artikel 169, stk. 1, i traktaten, hvorved den opfordrede kongeriget Belgien til at træffe passende forholdsregler inden for en frist af 1 måned.

Denne udtalelse er forblevet totalt ubesvaret.

II — Retsforhandlingen

1. Ved stævning indgivet den 27. september 1979 har Kommissionen herefter i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen under henvisning til det af kongeriget Belgien foretagne traktatbrud.

2. Den skriftlige forhandling er afviklet forskriftsmæssigt.

3. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige retsforhandling. Samtidig har den bedt Kommissionen om at tilvejebringe de pågældende anordninger og den belgiske lov. Endvidere er Kommissionen og den belgiske regering blevet anmodet om at besvare yderligere sprøgsmål, hvilket er sket inden for den foreskrevne frist.

III — Parternes påstande

1. Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

— det statueres, at kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler det i henhold til traktatens artikler 5, 48 og 51 og i henhold til fællesskabsforordningerne;

— kongeriget Belgien tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

2. Regeringen for kongeriget Belgien har nedlagt følgende påstand:

— frifindelse;

— Kommissionen tilpligtes af afholde sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kommissionen* har i *stævningen* gjort gældende, hovedsageligt under henvisning til dommen i sag 87/76, Bozzone, at forordning nr. 1408/71 samt den fortolkning, som Domstolen har givet heraf, gælder for alle andre forsikringsordninger, hvis fortsatte eksistens er sikret ved den belgiske lov af 16. juni 1960, og at især artikel 3, stk. 1, og artikel 10, stk. 1, i forordningen, som indeholder princippet om ligelig behandling og om ophævelse af bopælsbestemmelser, gælder for alle disse ordninger.

Ifølge Kommissionen må der ikke stilles krav om nationalitet eller bopæl til arbejdstagere fra andre medlemsstater som betingelse for sociale sikringsydelser.

Kommissionen er af den opfattelse, at den aktuelle situation for de personer, som kan nyde godt af de pågældende ordninger, netop er således, at betingelsen om nationalitet eller bopæl anvendes af de belgiske myndigheder i strid med retten til fri bevægelighed i Fællesskabet, således som det fremgår af talrige klager indgivet til Kommissionen.

2. *Den belgiske regering* understreger først, at loven af 16. juni 1960 er udtryk for god vilje fra den belgiske stats side, og at den har karakter af en undtagelse og bør fortolkes indskrænkende.

Denne lov hviler på den selvstændige kolonilovgivning, og den indeholder kun en garanti for ydelserne under kolonisystemet. De begrænsende betingelser om bopæl eller nationalitet, som findes i denne lovgivning, er simpelt hen blevet bibeholdt og ikke ophævet ved garantiloven.

Regeringen tilføjer, at koloniordningens selvstændighed endnu i dag viser sig i, at der ikke er nogen forpligtelse til at sammenlægge de perioder, som er tilbagelagt i det tidligere Belgisk Congo med de perioder, som er tilbagelagt i Belgien. Der er ingen bestemmelse om en sådan sammenlægning, heller ikke for belgiske arbejdstagere. Endvidere er principperne for forvaltningen forskellige. For pensionen er reglen i kolonisystemet således den individuelle kapitalisering og i Belgien den kollektive kapitalisering.

Det følger af, at traktatens artikel 48-51 ikke kan anvendes på fri bevægelighed for arbejdstagere fra medlemsstaterne i det tidligere Belgisk Congo, at udtrykket »lovgivningen i en medlemsstat« i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, ikke kan fortolkes således, at det vedrører en lovgivning, der fastsætter visse rettigheder, der udelukkende er forbundet med udøvelsen af erhvervsaktivitet i de tidligere oversøiske territorier, som, for så vidt angår den fri bevægelighed for arbejdstagere, ikke har nogen forbindelse med Fællesskabets område. Dette gælder selv i det tilfælde, hvor virksomhederne har haft deres hjemsted på fællesskabsområdet.

Den omstændighed, at en liste over territorier ikke er benyttet som bilag til forordning nr. 1408/71, således som det var tilfældet for den tidligere rådsforordning nr. 3 af 16. december 1958 vedrørende social tryghed for vandrende arbejdstagere (JO 1958, s. 561), hvor det i et bilag var bestemt, at afrikanske territorier, der hørte under belgisk suverænitet var udelukket, kan ikke i sig selv udvide den territoriale rækkevidde af fællesskabsforordningen.

I hvert fald er det korrekt, at artikel 10 i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse, således som det fremgår af en analogi fra bilag V/C. 1, b, i denne forordning. Når Belgien ikke har anmodet om opførelse af loven af 16. juni 1960 i bilag V, således som Den tyske Forbundsrepublik gjorde det for så vidt angår den tyske lov vedrørende visse forsikringsbegivenheder, der indtræder uden for Forbundsrepublikkens territorium, er det netop fordi den belgiske stat var overbevist om, at de pågældende ydelser faldt uden for forordning nr. 1408/71's anvendelsesområde.

Endelig gør den belgiske regering gældende, at det ville være fornuftstridigt, hvis en sociallovgivning, som formelt var undtaget fra traktatens anvendelsesområde i hele den periode, hvor arbejdstagerne faktisk var undergivet denne lovgivning, senere skulle inddrages under dette anvendelsesområde, hvilket således ville medføre en alvorlig stigning i udgifterne og sandsynligvis som følge heraf en reduktion i ydelserne.

3. *Kommissionen* har i *replikken* anerkendt, at det stod den belgiske lovgiver helt frit at vedtage loven af 16. juni 1960, men da denne lov en gang var blevet vedtaget, blev den som enhver anden normal belgisk lov omfattet af fællesskabsretten. Denne lov er heller ikke omfattet af de specielle gennemførelsesbestemmelser i bilagene til forordning nr. 1408/71, således som det er tilfældet for den ovennævnte tyske lov, som er omfattet af bilag V/C. 1, b, og Kommissionen anfører videre, at bilag V til forordning nr. 1408/71 ikke analogt kan udstrækkes til at omfatte den belgiske lov. Den omstændighed, at en arbejdstager har arbejdet uden for Fællesskabet, er ikke tilstrækkeligt til ikke at være omfattet af gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne inden for en medlemsstats sociale sikring. Det er indlysende, at betingelser om nationalitet eller bopæl, der begrænser muligheden af at nyde godt af en social sikringsydelse, hindrer den nuværende bevægelighed for arbejdskraften inden for Fællesskabet.

V — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 4. juni 1980 har Kommissionen ved juridisk konsulent J. Amphoux, som befuldmægtiget, og den belgiske regering, ved R. Hoebaer, direktør i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg.
Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. juni 1980.

Præmisser

1 Ved stævning af 28. september 1979 har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at kongeriget Belgien ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til artiklerne 5, 48 og 51 i traktaten og fællesskabsforordningerne, idet kongeriget Belgien gør retten til sociale sikringsydelser efter den belgiske lov af 16. juni 1960 betinget af nationalitet eller bopæl, for så vidt angår arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater, som er omfattet af Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366).

2 Loven af 16. juni 1960, »hvorved organer til administration af social sikring for ansatte fra Congo og Ruanda-Urundi stilles under den belgiske stats kontrol og garanti, og hvorved de sociale sikringsydelser, der er indrømmet de ovennævnte personer, garanteres af den belgiske stat« (Moniteur belge af 30. juni 1960) blev vedtaget i anledning af disse territoriers uafhængighed den 1. juli 1960 med det formål at videreføre rettigheder, der var erhvervet efter koloniernes sociale sikringsordning, som var baseret på de kolonianordninger, der senere blev ophævet af de nye uafhængige stater. Loven henviser til kolonianordningernes bestemmelser vedrørende tildeling af ydelser, herunder betingelserne vedrørende nationalitet og bopæl, men indeholder endvidere bestemmelser, som begrænser garantien for de ydelsesberettigedes vedkommende, som ikke er belgiske statsborgere. Loven er flere gange blevet ændret, hvorved bl.a. ydelserne er blevet suppleret og reguleret i takt med svingningerne i det belgiske forbrugerprisindeks, dog kun for så vidt angår forsikrede med belgisk nationalitet eller bopæl i Belgien.

3 Den belgiske regering bestrider ikke, at de belgiske myndigheder stiller disse betingelser om nationalitet og bopæl til alle, som er berettigede til disse ydelser, herunder statsborgere i Fællesskabets medlemsstater. Men den hævder, at loven af 16. juni 1960 ikke er omfattet af udtrykket »lovgivningen i en medlemsstat« i forordningens artikel 2, stk. 1, og at forordningen, selv om dette skulle være tilfældet, dog alligevel ikke kan finde anvendelse, idet den undtagelse, som er fastsat for Forbundsrepublikken Tysklands vedkommende i forordningens bilag V, punkt C.1.b, må gælde analogt for den belgiske lov.

4 I denne sammenhæng har Domstolen allerede i dom af 31. marts 1977 i sag 87/76, Bozzone mod Office de Sécurité Sociale d'outre-mer (Sml., s. 687) vedrørende et af tribunal du travail i Bruxelles stillet præjudicielt spørgsmål om en bopælsklausul i en af kolonianordningerne, statueret, at artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på arbejdstagere, som har været eller er underlagt den forsikringsordning, som blev indført ved den nævnte anordning, og som fortsat gælder i medfør af den belgiske lov. Domstolen fastslog, at disse bestemmelser under ét udgør en »national lovgivning« i forordningens betydning, idet den herved henviste til definitionen af dette udtryk i forordningens artikel 1, litra j), og udtalte, at »denne meget vide definition omfatter alle typer af medlemsstaternes ved lov, administrativt eller vedtægtsmæssigt fastsatte foranstaltninger og må fortolkes således, at den omfatter samtlige nationale foranstaltninger på det her omhandlede sagsområde«. Efter i øvrigt at have konstateret, at der ikke i forordningens bilag findes særlige gennemførelsesbestemmelser for lovgivninger af den her omhandlede art, konkluderede Domstolen, at bopælsklausuler under de forhold, som var beskrevet af den forelæggende ret i medfør af artikel 10, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1408/71 ikke kunne gøres gældende.

5 De af Domstolen i den ovennævnte dom fremførte betragtninger gælder ligeledes for artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som bestemmer:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

I den foreliggende sag er det derfor tilstrækkeligt at undersøge, om de argumenter, som den belgiske regering har fremført, indebærer nye omstændigheder i forhold til denne dom.

6 I første række gør den belgiske regering gældende, at traktatens artikler 48-51 aldrig har været anvendelige på de tidligere belgiske kolonier, som heller ikke var omfattet af Rådets forordning nr. 3 af 16. december 1958 om social tryghed for vandrende arbejdstagere (JO 1958, s. 561). Den finder det fornuftstridigt, at en sociallovgivning, som udtrykkeligt ikke var omfattet af traktaten i hele den periode, hvorunder arbejdstagerne faktisk var omfattet af den, senere skulle være omfattet af traktatens anvendelsesområde. Loven af 16. juni 1960 er baseret på denne lovgivning og garanterer blot retten til de ydelser, som er erhvervet under koloniordningen. Det drejede sig i virkeligheden om et udtryk for god vilje fra den belgiske stats side over for de personer, som tidligere var ansatte i de senere uafhængige kolonier. Bortset fra enkelte mindre undtagelser er ordningen, således som den var udformet ved kolonianordningerne, hele tiden blevet holdt adskilt fra den almindelige belgiske ordning vedrørende social sikring.

7 Vedrørende dette anbringende skal det understreges, at søgsmålet ikke vedrører koloniordningen, således som den har fungeret i de belgiske kolonier inden disses uafhængighed den 1. juli 1960. Det er utvivlsomt, at denne ordning, som blev ophævet af de nye uafhængige stater, ikke faldt ind under anvendelsesområdet for traktaten og for forordning nr. 3. Søgsmålet vedrører en ved belgisk lov indført ordning, som under den belgiske stats kontrol forvaltes af et offentligt belgisk organ, og som generelt set ikke udfolder sine nuværende virkninger i de tidligere belgiske kolonier, men først og fremmest i det belgiske moderland. Heraf følger, at denne ordning kan påvirke arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, således som denne er sikret ved artikel 48-51 i traktaten og ved fællesskabsforordningerne. Desuden fremgår den nuværende ordnings selvstændighed i forhold til koloniordningen af, at den belgiske lovgivning, selv om den henviser til kolonianordningerne, indeholder et stort antal ændringer, som både vedrører betingelserne for erhvervelse af retten til ydelserne og selve ydelserne. Under disse omstændigheder kan den kendsgerning, at alle ydelser har deres oprin-

delse i forsikringsperioder, der er tilbagelagt inden 1. juli 1960 uden for Fællesskabets område, ikke medføre, at fællesskabsforordningerne vedrørende social sikring ikke finder anvendelse.

8 Subsidiært gør den belgiske regering gældende, at uanvendeligheden af artikel 10 i forordning nr. 1408/71 følger af en analog anvendelse af punkt C.1.b., i forordningens bilag V, som bestemmer:

»Reglerne i forordningens artikel 10 berører ikke de bestemmelser, hvorefter ulykkestilfælde (og erhvervssygdomme), der er indtruffet uden for Forbundsrepublikken Tysklands område, samt perioder, der er tilbagelagt uden for dette område, ikke, eller kun under visse betingelser, medfører udbetaling af ydelser, når de berettigede er bosat uden for Forbundsrepublikken Tysklands område.«

Den tilføjer, at grunden til, at Belgien ikke anmodede om optagelse af loven af 16. juni 1960 i bilag V, var, at den belgiske stat var overbevist om, at de pågældende ydelser ikke faldt under forordning nr. 1408/71's anvendelsesområde.

9 Heller ikke dette anbringende kan accepteres. Bilag V indeholder et vist antal særlige gennemførelsesbestemmelser for forskellige specielle situationer. Sådanne særlige bestemmelser gælder kun, såfremt de udtrykkeligt er fastsat i den pågældende forordning, og kan ikke gælde for andre situationer end dem, de udtrykkeligt omhandler.

10 Det følger heraf, at kongeriget Belgien har undladt at opfylde forpligtelser, som påhviler det i henhold til EØF-traktaten, idet kongeriget Belgien som betingelse for at tildele de sociale sikringsydelser, der er fastsat i lov af 16. juni 1960, hvorved organer til administration af social sikring for ansatte fra Belgisk Congo og Ruanda-Urundi stilles under den belgiske stats kontrol og garanti og de sociale ydelser, der er indrømmet de ovennævnte personer, garanteres af den belgiske stat, stiller krav om nationalitet eller bopæl til arbejdstagere, der er statsborgere i Fællesskabets medlemsstater og omfattet af forordning nr. 1408/71.

Sagens omkostninger

11 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der har tabt sagen, til at afholde sagens omkostninger; da kongeriget Belgien har tabt sagen, pålægges det at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

Kongeriget Belgien har undladt at opfylde forpligtelser, som påhviler det i henhold til EØF-traktaten, idet kongeriget Belgien som betingelse for at tildele de sociale sikringsydelser, der er fastsat i lov at 16. juni 1960, hvorved organer til administration af social sikring for ansatte fra Belgisk Congo og Ruanda-Urundi stilles under den belgiske stats kontrol og garanti, og de sociale ydelser, der er indrømmet de ovennævnte personer, garanteres af den belgiske stat, stiller krav om nationalitet eller bopæl til arbejdstagere, der er statsborgere i Fællesskabets medlemsstater og omfattet af forordning nr. 1408/71.

Kongeriget Belgien afholder sagens omkostninger.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1980.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

H. Kutscher

Præsident