# DOMSTOLENS DOM (anden afdeling)
27. marts 1985*

I sag 122/84

angående en anmodning, som Tribunal du travail de Nivelles (anden afdeling) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

**Kenneth Scrivner og Carol Cole,** Cortil-Noirmont (Belgien),

mod

**Centre public d'aide sociale de Chastre,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 7 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467),

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne P. Pescatore og K. Bahlmann,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: P. Heim

**

afsagt følgende

* Processprog: Fransk.

** efter at der er afgivet indlæg af:
— sagsøgeren ved advokat G. de Kerchove,
— sagsøgte ved advokat J. Gillardin,
— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved J. Griesmar som befuldmægtiget,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. november 1984,

# DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

## Præmisser

1 Ved dom af 20. april 1984, indgået til Domstolen den 11. maj 1984, har Tribunal du travail de Nivelles (anden afdeling) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål, hvoraf det første vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), og hvorved der i det andet spørges, om det er foreneligt med fællesskabsretten i forbindelse med en ordning om garanteret indkomst at kræve af statsborgere fra andre medlemsstater, at de har haft bopæl i den pågældende medlemsstat i et bestemt tidsrum.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem ægteparret Scrivner, der er britiske statsborgere, men har bopæl i Cortil-Noirmont (Belgien), og Centre public d'aide sociale (CPAS) de Chastre, idet tvisten opstod, efter at Scrivners var blevet nægtet økonomisk bistand i form af garanteret mindsteindkomst (eksistensminimum).

3 Ægteparret Scrivner tog sammen med deres seks børn ophold i Belgien i 1978. Efter dér at have været ansat i forskellige forsikringsselskaber opgav Kenneth Scrivner den 6. juni 1982 af personlige grunde denne beskæftigelse og lod sig indskrive som arbejdssøgende. Efter afgørelser truffet henholdsvis den 15. og 21. december 1982 af inspecteur régional du chômage blev der imidlertid nægtet ham arbejdsløshedsydelser for juli 1982 samt for et tidsrum af 16 uger fra den 20. december 1982.

4 Herefter ansøgte Scrivner om økonomisk bistand hos CPAS de Chastre, der udbetalte ham visse pengebeløb, men afslog at yde ham og hans familie bistand i form af et eksistensminimum i henhold til den belgiske lov af 7. august 1974 (Moniteur belge af 18. september 1974, s. 11363), idet afslaget blev begrundet med, at han ikke havde haft bopæl i Belgien i mindst de seneste fem forudgående år, hvilket er

en betingelse i henhold til artikel 1 i kongelig anordning af 8. januar 1976 (Moniteur belge af 13. januar 1976, s. 311), der er udstedt til gennemførelse af nævnte lovs artikel 1, stk. 2.

5 Ifølge den nævnte bestemmelse har statsborgere fra lande tilhørende Det europæiske økonomiske Fællesskab ret til bistand i form af et eksistensminimum (herefter benævnt minimex), idet det dog bl.a. er en forudsætning, at de »faktisk har haft bopæl i Belgien i mindst de seneste fem år forud for tildelingen af bistand i form af et eksistensminimum« , hvilket krav ikke stilles over for belgiske statsborgere.

6 Senere tildelte CPAS de Chastre Scrivner og hans familie minimex med virkning fra den 14. juni 1983, idet det blev lagt til grund, at Scrivners på dette tidspunkt havde haft bopæl i Belgien i fem år.

7 Ved stævning af 26. januar 1983 anlagde ægteparret Scrivner sag ved Tribunal du travail de Nivelles til prøvelse af afslaget på deres ansøgning om minimex for den tidligere periode, idet de påstod sig berettiget til minimex med virkning fra den 10. december 1982, og idet de til støtte herfor gjorde gældende, at bopælskravet er ulovligt som stridende imod det almindelige forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet af arbejdstagere fra andre medlemsstater, der følger af EØF-traktaten, og af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, for så vidt angår »sociale fordele«.

8 CPAS de Chastre nedlagde ved den nationale ret påstand om frifindelse og subsidiært om forelæggelse af det omtvistede fællesskabsretlige spørgsmål for De europæiske Fællesskabers Domstol, og under henvisning til de af Arbeidsrechtbank, Antwerpen, ved dom af 28. oktober 1983 forelagte spørgsmål, jfr. sag 249/83, forelagde den nationale ret Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er den i den belgiske lov af 7. august 1974 (Moniteur belge af 18. september) omhandlede ret til et 'eksistensminimum' en 'social fordel', der er omfattet af Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet?

2) Subsidiært, er den i kongelig anordning af 8. januar 1976 (Moniteur belge af 13. januar) opstillede betingelse om, at statsborgere fra de øvrige EF-medlemsstater for at være berettiget til at modtage bistand i form af et eksistensminimum skal have haft bopæl i Belgien i et bestemt tidsrum, forenelig med Rom-traktaten eller Fællesskabets forordninger?«

9 Ægteparret Scrivner, CPAS de Chastre og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har indgivet skriftlige indlæg for Domstolen.

10 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at ligebehandlingsprincippet i artikel 3 i Rådets forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), finder anvendelse på minimex-ordningen. Det anføres, at ordningen må anses for at være af blandet karakter, idet den både har kendetegn, der er karakteristiske for sociale forsorgsordninger, f.eks. at det afgørende kriterium er, om modtageren befinder sig i en trangssituation, og kendetegn, der er karakteristiske for sociale sikringsordninger, f.eks. at modtageren skal være villig til at tage arbejde, og at der består et retligt krav på ydelsen. Ifølge Domstolens praksis gælder for sådanne ordninger af blandet karakter de samme regler som for sociale sikringsordninger, hvorfor ligebehandlingsprincippet finder anvendelse på dem, hvilket er blevet fastslået i forbindelse med ydelser til handicappede og garanteret indkomst til ældre.

11 CPAS de Chastre har heroverfor gjort gældende, at en ordning som minimex-ordningen efter den belgiske lov af 7. august 1974 ikke falder ind under begrebet social sikring, og at der er tale om en social forsorgsordning, der ikke er omfattet af EØF-traktatens artikel 51 eller forordningerne nr. 1408/71 og 1612/68, idet retten til minimex er ganske uafhængig af modtagerens arbejdsmæssige forhold. Retten er kun betinget af, at der foreligger en trangssituation, idet modtageren ikke for at kunne oppebære ydelsen har skullet indbetale bidrag eller godtgøre, at han har været tilsluttet nogen form for sikringsordning. Baggrunden for indførelsen af minimex-ordningen er et ønske om at gennemføre en særlig politik til fordel for de svagest stillede for at lette disses integration i samfundet, hvorfor der er tale om en foranstaltning til sikring af den menneskelige værdighed, jfr. artikel 2 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

12 Hvad nærmere angår spørgsmålet om forbudet mod forskelsbehandling i artikel 3 i forordning nr. 1408/71, gør CPAS de Chastre gældende, at dette kun finder anvendelse i forbindelse med regler om arbejdstagere, idet det anføres, at retten til minimex ikke afhænger af, om modtageren har haft nogen form for arbejde. Den udtrykkelige erklæring, der kræves af en ansøger til minimex om, at han er villig til i givet fald at tage arbejde, er blot en hensigtserklæring, hvori modtageren giver udtryk for sin vilje til hurtigst muligt at overvinde trangssituationen.

13 CPAS de Chastre har i sit indlæg henvist til Domstolens praksis, navnlig dommen af 22. juni 1972 (1/72, Frilli, Sml. s. 109), og til to direktivforslag om retten for statsborgere i en medlemsstat til ophold på en anden medlemsstats område (EFT 1979 C 207, s. 14, og EFT 1980 C 188, s. 7), som Kommissionen har forelagt Rådet, og som har til formål at skabe det bedst mulige grundlag for, at vandrende arbejdstagere kan bevæge sig frit mellem medlemsstaterne, idet det anføres, at medlemsstaterne ifølge disse forslag skal kunne gøre adgang til og ophold på deres områder for statsborgere fra andre medlemsstater betinget af, at vedkommende opfylder visse økonomiske betingelser.

14 Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at forbudet mod forskelsbehandling i artikel 3 i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet minimex-ordningen ikke kan anses for omfattet af begrebet social sikring. Det anføres, at Domstolen aldrig har fastslået, at ordninger af blandet karakter altid er omfattet af denne forordning, men kun, at dette er tilfældet, såfremt ydelserne, selv om de kun måtte have karakter af et supplement, har sammenhæng med de sociale begivenheder, hvis virkninger søges afbødet ved de i artikel 4 i forordningen omhandlede former for ordninger. Det anføres om minimex-ordningen, at den har til formål at sikre de svagest stillede et samfundsmæssigt eksistensminimum, og at den er uden tilknytning til nogen af de i denne bestemmelse opregnede konkrete sociale begivenheder, hvorved ordningen adskiller sig fra den i den førnævnte dom af 22. juni 1972 omhandlede ordning vedrørende garanteret indkomst til ældre.

15 Derimod gør Kommissionen gældende, at minimex-ordningen er omfattet af begrebet social fordel i artikel 7 i forordning nr. 1612/68, som ikke kan fortolkes indskrænkende, men omfatter enhver fordel, uanset om den har tilknytning til en arbejdskontrakt.

16 For at besvare det første spørgsmål må det i første række undersøges, om ydelser, som omhandlet i den belgiske lov af 7. august 1974, er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, jfr. dennes artikel 4, stk. 1 og 2, hvorved bemærkes, at det kun vil være nødvendigt at undersøge, om sådanne ydelser er omfattet af begrebet »sociale fordele« i artikel 7 i forordning nr. 1612/68, såfremt det må lægges til grund, at der ikke er tale om en social sikringsydelse i betydningen i forordning nr. 1408/71.

17 Det bemærkes i denne forbindelse, at forordning nr. 1408/71 ifølge artikel 4, stk. 1, finder anvendelse på de lovgivninger om sociale sikringsgrene i medlemsstaterne, der er opregnet i litra a)-h) i dette stykke, hvorimod det fremgår af artikel 4, stk. 4, at bl.a. »social og sundhedsmæssig forsorg« ikke er omfattet af forordningen.

18 Domstolen har gentagne gange fastslået, at det er de grundlæggende kendetegn ved den pågældende ydelse, navnlig dens formål og de vilkår, hvorunder den gives, der er afgørende for, om den er omfattet af forordning nr. 1408/71 eller falder uden for dennes anvendelsesområde, idet det er uden betydning, om ydelsen i den pågældende nationale lovgivning betegnes som en social sikringsydelse eller som noget andet.

19 Det kan ikke udelukkes, at nogle ordninger har et sådant personelt anvendelsesområde og formål, og at der gælder sådanne betingelser for at være omfattet af dem, at de på én gang har kendetegn, der er karakteristiske for begge de to nævnte former for social bistand, og derfor ikke entydigt falder ind under et enkelt af de hertil svarende begreber, men det bemærkes herved, at en ordning for at kunne anses for omfattet af begrebet social sikring i forordning nr. 1408/71 under alle omstændigheder skal opfylde bl.a. den betingelse at vedrøre en af de sociale begivenheder, der udtrykkeligt er opregnet i forordningens artikel 4, stk. 1. Heraf følger, at denne opregning er udtømmende, hvorfor en social sikringsgren, der ikke er nævnt i opregningen, ikke kan anses for omfattet af det nævnte begreb, selv om de ydelsesberettigede har et retligt krav på ydelsen.

20 Om minimex-ordningen fremgår det af sagen dels, at de ydelsesberettigede har et retligt krav på ydelsen, dels at denne ret tilkommer enhver, hvis indtægter anses for utilstrækkelige, og som ikke »ved egen indsats eller på anden måde kan skaffe

sig sådanne« (artikel 1, stk. 1, i lov af 7. august 1974), således at det afgørende kriterium i forbindelse med ordningen er, om vedkommende befinder sig i en trangssituation, idet der ikke stilles noget krav om beskæftigelsesperioder, bidragsbetaling eller tilknytning til nogen ordning vedrørende social sikring, der har til formål at afbøde følgerne af nogen bestemt form for social begivenhed. Den ydelsesberettigede skal blot godtgøre, »at han er villig til at tage arbejde«, medmindre dette er umuligt på grund af afgørende helbredsmæssige eller sociale hensyn. Den pågældende skal endvidere have udtømt sine muligheder, hvad angår sociale sikringsydelser, og hvis bistandskontoret skønner det nødvendigt, underholdsbidrag (lovens artikel 6, stk. 1 og 2).

21 Heraf følger, at en ydelse som den omhandlede, der tilkommer enhver, ikke falder ind under nogen af de i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 opregnede sociale sikringsgrene, idet den således ikke kan anses som en social sikringsydelse i den konkrete betydning i forordningen.

22 Det må herefter videre undersøges, om en sådan ydelse er omfattet af begrebet social fordel i forordning nr. 1612/68, hvortil der konkret er henvist i det første spørgsmål.

23 Artikel 7, stk. 1 og 2, i denne forordning lyder således:

1) En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2) Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

24 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, fremgår det af en samlet vurdering af bestemmelserne i denne forordning samt af formålet med denne, at de rettigheder, der i henhold til forordningen skal udstrækkes til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater, omfatter alle rettigheder, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som tilkommer enhver

indenlandsk arbejdstager, i det væsentlige på grund af hans objektive status som arbejdstager, eller allerede fordi han har bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Fællesskabet.

25 Domstolen har således allerede fastslået, jfr. dommen af 12. juli 1984 (Castelli, 261/83, Sml. 1984, s. 3199), at begrebet social fordel i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 også omfatter ydelser, der i henhold til en lovgivning i en medlemsstat om garanteret indkomst til ældre tildeles arbejdstageres slægtninge i opstigende linje, som forsørges af den pågældende.

26 Ydelser under en ordning om ret til et »eksistensminimum« findes herefter at være omfattet af begrebet social fordel i Rådets forordning nr. 1612/68, hvorfor en medlemsstat, hvori der gælder en sådan ordning, ikke fra denne kan udelukke vandrende arbejdstagere med statsborgerskab i en anden medlemsstat, som har bopæl på den førstnævnte stats område, eller medlemmer af disses familier.

27 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at en social ydelse under en ordning, der har til formål at sikre enhver et eksistensminimum, er omfattet af begrebet social fordel i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968.

28 Da det andet spørgsmål kun er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, må det anses for bortfaldet.

**Sagens omkostninger**

29 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for 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 (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Tribunal du travail de Nivelles ved dom af 20. april 1984, for ret:

**En social ydelse under en ordning, der har til formål at sikre enhver et eksistensminimum, er omfattet af begrebet social fordel i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968.**

Due Pescatore Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. marts 1985.

P. Heim
Justitssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling