DOMSTOLEN

idet den tager stilling til de spørgsmål, som Tribunal du Travail, Liège, ved kendelse af 29. marts 1974 har forelagt den, følgende for ret:

En national lovgivning, der hjemler handicappede ret til støtte, må i forhold til den i forordning nr. 3 omhandlede personkreds anses for at vedrøre social tryghed i den betydning, der er forudsat i traktatens artikel 51 og de fællesskabsforordninger, der er udstedt til gennemførelse af denne bestemmelse.

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Donner Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. november 1974

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 22. OKTOBER 1974 [1]

Høje Ret.

Fru Mazzier, født Costa, der er sagsøger i den retssag, der har ført til det præjudicielle spørgsmål, som vi nu skal behandle, er født i året 1935 og har italiensk statsborgerskab. I juli 1956 slog hun sig ned i Belgien, hvor hun er gift med en dér beskæftiget belgisk arbejdstager. Så vidt det er os oplyst, har fru Mazzier aldrig — hverken i Italien eller Belgien — haft et betalt arbejde; hun er, hvis jeg ser ret, bare husmor.

Fru Mazzier fører proces, fordi hun er blevet nægtet den hjælp som handicappet i henhold til den belgiske lov af 27. juni 1969, som hun ansøgte om i september 1971.

Vi kender allerede den nævnte lov fra andre retssager. Jeg behøver derfor ikke at komme med nogen længere redegørelse. For den foreliggende sag er følgende vigtigt:

Efter loven tilkommer der belgiske statsborgere, der bor i Belgien, et krav på støtte til handicappede på betingelse af, at de er mindst 14 år gamle, mindst 30 % uarbejdsdygtige og har en indkomst, der ikke overstiger en bestemt

1 — Oversat fra tysk.

grænse. Denne støtte — af de tre støtteydelser er det her kun den såkaldte normalstøtte, der har interesse — betales af statsmidler, når de begunstigde er mindre end 65 år (for mænds vedkommende) eller mindre end 60 år (for kvinders vedkommende) gamle. Støttens størrelse er afhængig af graden af uarbejdsdygtighed og indkomstens omfang. Inden for visse grænser ydes støtten også ved siden af socialforsikringsydelser, dog med undtagelse af ydelser fra arbejds-, ulykkes- og erhvervssygeforsikringen.

Åbenbart kunne fru Mazzier — selv om hun ifølge en lægeundersøgelse er henimød 75 % permanent uarbejdsdygtig — ikke gøre krav på støtten alene på grundlag af de belgiske regler. Imidlertid fandt den kompetente afdeling af det belgiske socialministerium heller ikke at kunne tildele hende støtten i henhold til den midlertidige europæiske overenskomst af 11. december 1953 om en social sikringsordning for ældre, invalide og efterladte. I henhold til artikel 2 i denne overenskomst, der gør det muligt at anvende den belgiske lov på udlændinge, må den sædvanlige bopæl i Belgien nemlig være oprettet før den lidelse, der er årsag til invaliditeten, første gang blev fastslået af en læge. I så henseende har en sagkyndig under den nationale sagsbehandling imidlertid oplyst — og hans erklæring er åbenbart ikke bestridt — at fru Mazziers lidelse stammer fra en sygdom, der allerede blev konstateret i Italien i året 1938, altså før en bopæl blev oprettet i Belgien.

Alligevel anser fru Mazzier ikke det belgiske socialministeriums afvisende holdning for korrekt. Efter hendes mening kan man ved bedømmelsen af hendes tilfælde overhovedet ikke stille krav om nationalitet, fordi det i artikel 7 i forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT-specialudgave 1968 (II), s. 467; org. ref. ABl. nr. L 257 af 19. 10. 1968) bestemmes, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, »nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere« på en anden medlemsstats område.

Med henblik på fællesskabsrettens sociale bestemmelser udsatte Tribunal du Travail, Liège, hvor fru Mazzier havde anlagt sag, ved kendelse af 29. marts 1974 sagsbehandlingen og forelagde i henhold til EØF-traktatens artikel 177 følgende to spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1. Er loven om støtte til handicappede (lov af 27. juni 1969) en lov om offentlig forsorg, der materielt set henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 3 (artikel 2, stk. 3)?

2. Såfremt spørgsmålet besvares benægtende, er loven om handicappede da en sådan social fordel, som omhandles i artikel 7, stk. 2 i forordning nr. 1612/68?«

1. Til det første spørgsmål må først følgende bemærkes.

Efter sin ordlyd går spørgsmålet ud på, at Domstolen skal fortolke den belgiske lov om støtte til handicappede. Så langt kan Domstolen — som det ofte er blevet fremhævet — ikke gå i en sag efter artikel 177, da dette ville være ensbetydende med retsanvendelse. Der kan derfor kun være tale om, at der gives den nationale dommer en fortolkning af fællesskabsretten, hvor afgørende bedømmelseskriterier fremhæves, hvorefter den definitive besvarelse af de fremsatte spørgsmål overlades til den forelæggende dommer, der alene er ansvarlig for retsanvendelsen.

Inden for rammerne af den således definerede fortolkning må først Domstolens praksis trækkes frem.

Heraf uddrager vi for det første, at det forhold, at den belgiske lov ikke er anført i bilag B i forordning nr. 3, på ingen måde tvinger os til at slutte, at den ikke falder under forordning nr. 3's anvendelsesområde. Det har Domstolen klart fremhævet i sag nr. 100/63 (dom af 15. juli 1964, J. G. van der Veen, enke efter J. Kalsbeek, mod Bestuur van de Sociale

Verzekeringsbank, og i andre retssager, Sammlung 1964, s. 1213).

For det andet har dommen i sag nr. 187/73 (dom af 28. maj 1974, Callemeyn mod den belgiske stat, Samling 1974, s. 553) betydning. Det fastslås her, at love som den belgiske lov om støtte til handicappede ikke ligger fjernt fra en offentlig forsorgsordning, fordi den begunstigedes trang er et væsentligt kriterium, og fordi der ikke bliver taget hensyn til beskæftigelses-, medlemskabs- og bidragsperioder. På den anden side ligger socialforsikringen heller ikke fjernt, da støtten ikke forudsætter nogen individuel bedømmelse af alle konkrete omstændigheder, hvorimod der eksisterer et lovhjemlet krav for den begunstigede. Sådanne love har reelt en doppelt funktion: de skal sikre handicappede, der står uden for en social forsikringsordning, en mindsteindkomst, og give modtagere af sociale forsikringsydelser, som er utilstrækkelige, en ekstra indtægt. Med hensyn til det forhold, at forordning nr. 1408/71 (EFT-specialudgave 1971 (II), s. 363; org. ref. ABl. nr. L 149 af 5. 7. 1971) i henhold til sin artikel 4, litra b) gælder for regler, som hjemler ydelser ved invaliditet, og fordi begrebet »ydelser« i henhold til artikel 1, litra t) i forordning nr. 1408/71 må forstås i videste betydning, når Domstolen med henblik på den belgiske lov om støtte til handicappede til slut frem til, at sådanne love hvad angår arbejdstagere eller dermed ligestillede, der modtager invalidepension i en medlemsstat, henhører under området for social forsikring (invalideforsikring) i fællesskabsforordningernes forstand, mens en sådan karakteristik af dem måske ikke slår til i forhold til andre begunstigede.

Hvis dette er tilfældet i henhold til forordning nr. 1408/71, der efter den 1. oktober 1972 er trådt i stedet for forordning nr. 3, må noget tilsvarende gælde i henhold til forordning nr. 3, thi dennes saglige anvendelsesområde og dens definition af ydelsesbegrebet, der findes i artikel 2, stk. 1, litra b) og i artikel 1, litra a), svarer til artikel 4, stk. 1, litra b) og artikel 1, litra t) i forordning nr. 1408/71.

Den belgiske regerings anbringender i sagen, nemlig henvisningen til den definition af social forsikring og ydelser ved invaliditet, som gives i ILO-overenskomsterne nr. 102 og 128 såvel som det forhold, at den for støtteloven relevante uarbejdsygtighed ikke er konstateret i forbindelse med et bestemt erhverv, kan ikke føre til nogen anden bedømmelse. Den slags indvendinger er allerede fremsat i tidligere retssager, uden at de dog har medført, at Domstolen har truffet en sådan afgørelse, som den belgiske regering ønsker, nemlig at bestemmelserne i loven om støtte for handicappede må betegnes udelukkende som regler om offentlig forsorg.

I overensstemmelse med den i samme retning pegende dom i sag nr. 1/72 (dom af 22. juni 1972, Frilli mod den belgiske stat, Sammlung 1972, s. 457), der vedrørte den garanterede aldersindkomst, skulle man kunne fastslå, at fru Mazziers krav, forudsat at hun har arbejdsagerstatus, skal bedømmes efter fællesskabsreglerne, og at hendes nationalitet — i modsætning til hvad der gælder efter den belgiske lovgivning og den midlertidige europæiske overenskomst — ingen rolle spiller.

2. Med henblik på det andet spørgsmål, hvorved Tribunal du Travail, Liège, søger oplyst, om reglerne om støtte til handicappede rummer »sociale fordele« i den betydning, der er forudsat i den allerede nævnte råtsforordning nr. 1612/68 vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, kan man ligeledes først og fremmest henvise til tidligere praksis, nemlig dommen i sag nr. 1/72. Efter denne er det sikkert, at en bedømmelse af en national regel i lyset af artikel 7 i forordning nr. 1612/68 kun kan komme i betragtning, »når det står fast, at det ikke drejer sig om en social sikringsydelse i den i forordning nr. 3 forudsatte betydning«. I modsætning til den italienske regerings opfattelse kan forordning nr. 3 (eller forordning nr.

1408/71) og forordning nr. 1612/68 altså anvendes alternativt.

Såfremt det stadig antages, at sagsøgerinden i hovedsagen er en arbejdstager, der som sådan i kraft af fællesskabsrettens socialforsikringsregler har et tilsikret krav på støtte til handicappede i henhold til den belgiske lov, må man i overensstemmelse med den citerede praksis bemærke, til det andet spørgsmål, at forordning nr. 1612/68 ikke kommer i betragtning i et sådant tilfælde.

3. Imidlertid vil forelæggelseskendelsen — hvad Kommissionen med rette har understreget — ikke være udtømmende og tilfredsstillende behandlet med et sådant svar, selv om det er klart, at sagsøgerinden i hovedsagen ikke er arbejdstager i henhold til de fællesskabsretlige socialforsikringsordninger, og at hun aldrig har haft nogen lønnet beskæftigelse. Derfor må det også undersøges, om nationaliteten kan være af betydning for arbejdstageres familiemedlemmer, der gør krav på ydelser efter den belgiske lov om støtte til handicappede, eller om forordningerne nr. 3 og 1612/68 også udelukker dette for familiemedlemmers vedkommende.

Betragter man først i denne sammenhæng Domstolens relevante praksis, må man erkende, at den, i det omfang den anvender Fællesskabets forordninger på forskrifter af tilsvarende art som den belgiske lov om støtte til handicappede, lægger vægt på, om de begunstigede er arbejdstagere eller tidligere arbejdstagere, Artikel 1, litra a) i forordning nr. 1408/71 giver ingen definition af begrebet »arbejdstager«. Med henblik på den belgiske lov om støtte til handicappede kan af den citerede bestemmelse kun den del af litra ii) komme i betragtning, i henhold til hvilken det er afgørende, om ydelsesmodtageren »inden for rammerne af en ordning for arbejdstagere er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig fortsat forsikring mod en anden af de i bilag V nævnte risici«. Dette passer åbenbart ikke på arbejdstageres familiemedlemmer, da disse kun har rettigheder, der er afledt af arbejdstagerens forsikring. Hvis man antager, at den belgiske lov om støtte til handicappede er en socialforsikringslov og kun omfattet af fællesskabsforordningerne i det omfang, den giver arbejdstagere eller tidligere arbejdstagere ret til ydelser, kan der ikke af forordningerne om social sikring udledes noget påbud om lige behandling af sagsøgerinden i hendes egenskab af familiemedlem.

Alligevel må det dog — også fordi det er blevet drøftet — undersøges, om der ikke af fællesskabsforordningerne vedrørende social sikring for familiemedlemmer som sådanne kan udledes rettigheder, der kan have interesse for hovedsagen.

I denne forbindelse har først artikel 4 i forordning nr. 3 betydning, fordi det der bestemmes, at »denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af de stater, ... samt for deres familiemedlemmer og efterladte«. Begrebet »familiemedlemmer« defineres i artikel 1, litra n) således: »Personer, der i deres bopælslands lovgivning betegnes eller anerkendes som sådanne eller betegnes som hørende til husstanden ...«. Desuden er »lovgivning« i henhold til artikel 1, litra b) »bestående og fremtidige love, administrative forskrifter og vedtægtsmæssige bestemmelser i enhver medlemsstat vedrørende de i artikel 2, stk. 1 og 2 nævnte sociale sikringsgrene eller sikringsordninger.«

Der er uenighed mellem Kommissionen for de europæiske Fællesskaber og sagsøgerinden i hovedsagen om, hvordan denne bestemmelse nøjagtigt skal forstås. Sagsøgerinden mener, at en anerkendelse i én medlemsstats socialret som familiemedlem er tilstrækkelig, og at det ikke kommer an på, hvorvidt der tilkommer et sådant familiemedlem rettigheder, der afledes af en arbejdstagers rettigheder. — Kommissionen mener derimod, at det afgørende er, at det drejer sig om rettigheder afledt fra arbejdstagere, altså ikke om et familiemedlems personlige krav, og at denne afledning fremgår af den

konkrete i betragtning kommende lov med socialforsikringsretligt islæt.

Jeg hælder til Kommissionens opfattelse. Det kan bestemt ikke være rimeligt at gå ud fra, hvorvidt en person i en eller anden socialretlig bestemmelse i den pågældende medlemsstat betegnes som familiemedlem. Muligvis har familiemedlemmers rettigheder nemlig fået en forskellig udformning i socialforsikringens forskellige grene, og det er derfor utvivlsomt nødvendigt at undersøge, om der findes en anerkendelse som familiemedlem på netop det i betragtning kommende område. For det andet synes det også velanbragt at spørge, om det drejer sig om rettigheder afledt fra arbejdstagere eller om rent personlige krav. Jeg mener, at dette allerede fremgår af ordlyden af artikel 1, litra n) i forordning nr. 3, hvorefter familiemedlemmer må være anerkendt som sådanne, dvs. de kommer kun i betragtning som rettighedsindehavere på grundlag af deres egenskab af familiemedlemmer, altså i forhold til en anden person. I denne sammenhæng er det endvidere interessant, hvad Kommissionen har anført i tidligere sager, der har været rejst i forbindelse med de nye medlemsstaters indtræden i Fællesskabet. Det netop fremstillede princip blev dengang åbenbart tilføjet et nyt aspekt under hensyn til de nye medlemsstaters særlige ordninger. Denne tilføjelse var dog — som det blev påpeget over for os — begrænset til ydelser, som i de oprindelige medlemsstater er genstand for afledede rettigheder. Dette har vel ikke blot betydning for fortolkningen af forordning nr. 1408/71 men tillige for fortolkningen af forordning nr. 3, hvor der mangler et sådant nyt aspekt. Endelig bør det heller ikke overses, at det i retspraksis i tilfælde som det foreliggende er blevet understreget, at love af denne type har en dobbelt funktion, også selv om de frembyder forsorgsretlige træk. Når Domstolen i mange tilsyneladende dristige fortolkninger har fundet, at de alligevel må betegnes som socialforsikringsordninger, for så vidt de berører arbejdstagere, så kan det deraf sluttes, at det sidstnævnte begreb er det afgørende tilknytningspunkt. Også dette tvinger i nærværende sammenhæng til kun at tillægge familietilhørsforholdet relevans, for så vidt der foreligger rettigheder, som er afledt fra arbejdstagere.

Da den belgiske lov om støtte til handicappede åbenbart danner grundlag for rent personlige krav, som bopælen er afgørende for, således at afledningen fra en arbejdstager ingen rolle spiller, fører ovenstående imidlertid til den slutning, at der ikke på dette område kan afledes rettigheder for familiemedlemmer som sådanne af fællesskabsrettens socialforsikringsbestemmelser og dermed heller intet krav på lige behandling i forhold til den pågældende medlemsstats borgere.

Hvis sagsøgerindens krav i henhold til forordningerne nr. 3 og 1408/71 må bedømmes på denne måde, så må med henblik på forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet følgende holdes for øje.

Ifølge sin begrundelse og systematik er forordning nr. 1612/68 netop skabt med henblik på den arbejdstager fra en medlemsstat, der udøver eller søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område. Hvad angår familiemedlemmer er der — i det omfang det her har interesse — i forordningens artikel 10 tale om ægtefællen til en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område. Allerede heraf må sluttes, at intet i denne forordning har betydning for sagsøgerindens vedkommende, idet hun ikke selv er arbejdstager, og hendes ægtefælle heller ikke opfylder de netop nævnte betingelser.

Med henblik på det i artikel 7 omhandlede begreb, sociale fordele, må det yderligere tilføjes, at det allerede i retspraksis (sag nr. 76/72, Michel S. mod Fonds national de reclassement social des handicapés, dom af 11. april 1973, Samling 1973, s. 457) er understreget, at der kun er tale om sådanne fordele, når ydelserne knytter sig til arbejdet og kommer ar-

bejdstagerne selv men ikke deres familiemedlemmer til gode. Samtidig kan man henvise til ordlyden og opbygningen af forordningen nr. 1612/68 såvel som placeringen af artikel 7 i første del, afsnit 2, der bærer overskriften »udøvelse af beskæftigelse og ligestilling«. I øvrigt taler forordningens første betragtning også herfor.

Til slut må det dog indrømmes, at forordning nr. 1612/68 også indeholder bestemmelser om familiemedlemmer. Af disse bestemmelser kan dog kun udledes en ret til indflytning (artikel 10) og en ret til arbejde (artikel 11) men ingen videregående krav for ægtefællerne.

Alt dette gør det klart, at forordning nr. 1612/68 heller ikke er egnet til at begrunde et krav om ligestilling for arbejdstageres ægtefæller med henblik på ydelse af den belgiske støtte til handicappede.

4. Jeg foreslår derfor følgende besvarelse af spørgsmålene fra Tribunal du Travail, Liège:

a) Ydelser i den i artikel 2, stk. 1, litra b) i forordning nr. 3 forudsatte betydning omfatter også en sådan støtte til handicappede, som er hjemlet i den belgiske lov om støtte, for så vidt den tildeles arbejdstagere eller dermed ligestillede personer i den i forordning nr. 3 forudsatte betydning, og i det omfang disse har et krav ifølge loven.

b) Når ydelser må anses for socialsikringsydelser i den i forordning nr. 3 forudsatte betydning, kommer en anvendelse af forordning nr. 1612/68 ikke i betragtning.

c) Forordningerne nr. 3 og 1612/68 hjemler ikke familiemedlemmer til en arbejdstager, der er beskæftiget i en medlemsstat, krav på ligestilling i forhold til en lovgivning, der gør stotte til handicappede afhængig af statsborgerskab, når kravet ikke afledes af arbejdstagerens forsikring eller beskæftigelse men afhænger af den begunstigedes bopæl.