DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal du Travail de Tournai ved kendelse af 27. november 1973, for ret:

1. **De ydelser, der omhandles i artikel 4, stk. 1, litra b i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971, omfatter dem, som hjemles i nationale bestemmelser om støtte til handicappede, for så vidt disse bestemmelser vedrører arbejdstagere i den betydning, der er angivet i nævnte forordnings artikel 1, litra a, og tillægger disse et retligt beskyttet krav på sådanne fordele.**

2. **Anvendelsen af forordning nr. 1408/71 har, hvad angår dens personkreds og saglige anvendelsesområde, fortrin frem for den midlertidige europæiske overenskomst vedrørende social sikring med hensyn til alderdom, invaliditet og efterladte, der blev underskrevet i Paris den 11. december 1953, i det omfang denne forordning er gunstigere for den berettigede end nævnte overenskomst.**

Lecourt Donner Sørensen

Monaco Pescatore Kutscher Ó Dálaigh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. maj 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 30. APRIL 1974 [1]

*Høje Ret.*

De præjudicielle spørgsmål fra Tribunal du Travail, Tournai, som jeg skal tage stilling til i dag, vedrører i det væsentlige det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 om social sikring af vandrende arbejdstagere (EFT-specialud-

1 — Oversat fra tysk.

gave 1971 (II), s. 366; original reference ABl. 1971, nr. L 149). Den nationale dommer ønsker at vide, om den belgiske støtteordning for handicappede omfattes af denne forordning.

Sagsøgerinden i den belgiske retssag, fru Callemeyn, er fransk. Hun er gift med en belgisk statsborger og har været bosiddende i Belgien siden 1957. I en alder af 40 år er hun i dag 70 % vedvarende uarbejdsdygtig. Som tidligere arbejdstager modtager hun ydelser på grund af invaliditet i henhold til den belgiske lov af 9. august 1963, som omhandler lovpligtig syge- og invalideforsikring. Den 9. marts 1972 indgav fru Callemeyn begæring om den såkaldte almindelige støtte (allocation ordinaire) i henhold til lov af 27. juni 1969 om ydelse af støtte til handicappede. Ved skrivelse af 26. februar 1973 til sagsøgerinden afslog ministeren for social sikring begæringen. Som begrundelse angav han, at støtten ifølge loven og dens gennemførelsesbestemmelser kun tilkommer belgiske statsborgere. Ganske vist kom loven i henhold til den midlertidige europæiske overenskomst vedrørende social sikring med hensyn til alderdom, invaliditet og efterladte af 11. december 1953 til anvendelse på udlændinge, men fru Callemeyn opfyldte ikke den midlertidige overenskomsts betingelser hvad angår bopælsvarighed i gæstelandet og tidspunktet for den første lægelige konstatering af den sygdom, der er grunden til invaliditeten.

Fru Callemeyn indledte den 2. marts 1973 et søgsmål vedrørende denne afvisning, idet hun hævdede, at hun opfyldte betingelserne i den midlertidige overenskomst.

Tribunal du Travail de Tournai udsatte sagen, da den var af den opfattelse, at anvendelsen af loven om støtte til handicappede for sagsøgerindens vedkommende ikke afhænger af den foreløbige overenskomst af 11. december 1953 men derimod af forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber.

Retten har forelagt følgende to spørgsmål:

1. Falder støtteordningen for handicappede i henhold til den belgiske lov af 27. juni 1969, i det omfang den vedrører arbejdstagere, ind under anvendelsesområdet for Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet?

   Sagt på en anden måde: omfattes de forholdsregler, der er hjemlet i national lovgivning, som yder støtte til handicappede, af de i artikel 4 i forordning (EØF) nr. 1408/71 nævnte fordele, for så vidt disse forholdsregler vedrører arbejdstagere?

2. Afløser Rådets forordning nr. 1408/71 den midlertidige europæiske overenskomst vedrørende social sikring med hensyn til alderdom, invaliditet og efterladte, der blev underskrevet i Paris den 11. december 1953, og som er omtalt i forordningens artikel 7, i det omfang forordningen er gunstigere for den berettigede?

*I — Vedrørende første spørgsmål:*

For at besvare dette spørgsmål er det nødvendigt at kende indholdet af den belgiske lov af 27. juni 1969 om ydelse af støtte til handicappede: den fastsætter kontantydelser til handicappede, der er belgiske statsborgere og bosiddende i Belgien og

1. er mindst 14 år (ved den almindelige ydelse),
2. er mindst 30 % uarbejdsdygtige,
3. hvis indtægter ikke overstiger et vist beløb.

Kravet på tildeling af en ydelse, der kan tvangsfuldbyrdes, er ikke undergivet betingelser med hensyn til bidrag eller medlemskab. Den handicappede behøver heller aldrig at have haft arbejde.

Loven hjemler tre slags støtte, nemlig den almindelige støtte, tillægsstøtten, der supplerer alderspensionen for invalider i pensionsalderen, og den særlige støtte for bestemte kategorier af handicappede,

særligt de totalt uarbejdsdygtige. Støttens størrelse beregnes under hensyntagen til graden af uarbejdsdygtighed og til indtægt ud over et grundbeløb. De nødvendige midler tilvejebringes af den belgiske stat.

Før jeg vender mig til spørgsmålet, om en sådan lov opfylder betingelserne i forordning nr. 1408/71, artikel 4, vil jeg kort undersøge, om det er af betydning, at kongeriget Belgien ikke har opført loven af 27. juni 1969 i erklæringen i henhold til forordningens artikel 5 om de under artikel 4, stk. 1 og stk. 2 henhørende retsforskrifter (EFT 1973, nr. C 12).

Domstolen har vedrørende retstilstanden under forordning nr. 3, forgængeren for forordning nr. 1408/71, statueret, at en medlemsstats erklæring ikke kan være bestemmende for, om en EØF-forordning kan anvendes på den pågældende nationale forskrift, da anvendelsen af fællesskabsretten i modsat fald ville være afhængig af en ensidig national retsakt (dom af 15. juli 1964 — Van der Veen mod Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank — sag nr. 100/63, Sammlung 1964, s. 1215, og dom af 2. december 1964 — Dingemans mod Sociale Verzekeringsbank — sag nr. 24/64, Sammlung 1964, s. 1375).

Dette må også gælde for den nuværende retstilstand under forordning nr. 1408/71. Og mens der efter forordning nr. 3, artikel 3 endnu kunne være tvivl, da det deri hed: »Anhang B bezeichnet... die Rechtsvorschriften..., auf welche diese Verordnung Anwendung findet« [1], er forordningens ordlyd ikke længere tvetydig, da listen over de angivne nationale retsforskrifter ikke længere findes i et bilag, altså i en retsakt med en forordnings karakter, men derimod offentliggøres i Tidendes afdeling C. Listen kan altså ikke have en retsforskrifts retlige karakter.

Afgørende er det altså, om en lov som den belgiske lov af 27. juni 1969 omfattes af forordning nr. 1408/71. Det er en forudsætning herfor, at loven på den ene side fastsætter ydelser som de i artikel 4, stk. 1 anførte og på den anden side i henhold til artikel 4, stk. 4 ikke omfatter social forsorg. Litra b i stk. 1 kommer i betragtning i det foreliggende tilfælde: »ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen«. Muligheden af at karakterisere tillægsstøtten for handicappede i pensionsalderen som »ydelser ved alderdom« i henhold til litra c i stk. 1 behøver vi ikke at beskæftige os med, da det her er kravet på almindelig støtte, der er omstridt.

Ydelser ved invaliditet kan men vel i tilslutning til den belgiske regerings skriftlige indlæg betegne som ydelser, der er beregnet på at udligne en formindsket eller bortfaldet evne til ved udøvelsen af et erhverv at sikre sig midler til livets ophold. Kravet på ydelsen knytter sig altså til den bortfaldne erhvervsevne. Derimod er det en væsentlig forudsætning for ydelser til handicappede, som disse fastsættes i den belgiske lov, at der medicinsk foreligger en legemsfejl. Hvis lidelsen imidlertid har medført uarbejdsdygtighed, overlapper forudsætningerne for støtte til handicappede og de sædvanlige forudsætninger for ydelser ved invaliditet hinanden. Når man tager i betragtning, at størrelsen af støtten til handicappede er afhængig af graden af uarbejdsdygtighed (lovens artikel 5), forekommer af graden af uarbjdsdygtighed (lovens artikel 5), forekommer det mig at måtte fastslås, at den belgiske lov omhandler ydelser ved invaliditet for i hvert fald den kategori af handicappede, hvis handicap betyder en formindskelse af en tidligere eksisterende arbejdsdygtighed.

Den belgiske regering påpeger i sit skriftlige indlæg, at invaliditetsgraden i henhold til lov af 9. august 1963 om lovpligtig syge- og invalideforsikring udregnes med henblik på udøvelsen af et bestemt erhverv, hvorimod den efter loven om støtte til handicappede beregnes uden hensyntagen hertil. Deraf følger dog ikke, at støtte til handicappede ikke er en ydelse ved invaliditet, da begrebet invali-

1 — »I bilag B er der ... anført en fortegnelse over ... gældende lovgivning ..., på hvilken nærværende forordning finder anvendelse«.

ditet ikke indebærer nogen bestemt metode til konstatering af den formindskede arbejdsdygtighed. Således kender man i tysk pensionsforsikringsret både begrebet uarbejdsdygtighed (RVO § 1246) og erhvervsudygtighed (RVO § 1247), og man må i begge tilfælde betegne ydelserne som ydelser ved invaliditet, hvor en sådan foreligger.

Lad os nu vende os mod spørgsmålet, om den belgiske lov omfatter en forsorgsordning og derfor i henhold til artikel 4, stk. 4 falder uden for forordning nr. 1408/71's anvendelsesområde. Herfor taler, at loven gør kravet på ydelsen afhængigt af, at den handicappedes indtægt ikke overstiger et bestemt beløb; loven bygger altså på trangskriteriet. Domstolen har stedse i sine afgørelser tilstræbt, at sikringen af arbejdstagerne ikke strander på strukturelle særegenheder i de nationale systemer, men derimod at tage hensyn til sådanne nye former for social sikring, som ikke lader sig indordne i de hidtidige kategorier. Jeg henleder opmærksomheden på Torrekens-sagen (dom af 7. maj 1969, sag nr. 28/68, Sammlung 1969, s. 125) vedrørende den franske støtte til ældre arbejdstagere og frem for alt på Frilli-sagen (dom af 22. juni 1972, sag nr. 1/72, Sammlung 1972, s. 457) vedrørende den belgiske lov om garanteret alderdomsindtægt. I den sidstnævnte dom blev det fastslået, at der forekommer retsforskrifter, som dels garanterer personer, som falder uden for den sociale sikringsordning, et eksistensminimum, og dels forbedrer utilstrækkelige socialforsikringsydelser.

Jeg vil ved hjælp af de i den nævnte dom anvendte kriterier efterprøve, om den belgiske lov om støtte til handicappede hører til de i dommen nævnte forskrifter med dobbeltfunktion. Til at begynde med må det fastholdes, at denne lov — ligesom loven om garanteret arbejdsindtægt — ikke forudsætter noget tidsrum med erhvervsmæssig beskæftigelse, medlemskab eller bidrag men ud over tilstedeværelsen af et handicap kræver en vis trang. For så vidt indeholder den træk fra forsorgen. Til gengæld indeholder den visse kendetegn, der er karakteristiske for social sikring, idet den indrømmer den handicappede en lovmæssigt defineret stilling og giver ham et retskrav, der kan indbringes for Tribunal du Travail. Et skøn over det enkelte tilfælde, som i henhold til Domstolens dom i Frilli-sagen er karakteristisk for forsorgen — og det betyder vel udnyttelsen af en skønsmargen, der tilkommer den pågældende myndighed — er der ikke givet hjemmel til. Man kan altså gå ud fra, at støtten til handicappede, i hvert fald for så vidt de er arbejdstagere eller dermed ligestillede, må henføres under området for social sikring i den betydning, der er forudsat i traktatens artikel 51 og de hertil udstedte gennemførelsesforskrifter, såsom forordning nr. 1408/71, idet den har til opgave at medføre en forbedring af pensionen for dem, som modtager en utilstrækkelig invalidepension. Om loven må beskrives anderledes i forhold til andre grupper handicappede, får stå hen.

Yderligere vil jeg gerne henvise til, at opgaven med at udfylde den sociale sikringsordning må betragtes objektivt. Det betyder imidlertid, at den belgiske lovgivers hensigt, som den belgiske regerings repræsentant så eftertrykkeligt har henvist til, nemlig skabelsen af en social bistandsordning, ikke kan være af afgørende betydning.

Herefter forekommer det mig klart, at en medlemsstats love af den type, der her beskæftiger os, for arbejdstagere fra andre medlemsstater, der i opholdsstaten også modtager invalidepension, må betragtes som love om ydelser ved invaliditet.

Lad mig imidlertid fremføre endnu en overvejelse for at underbygge, at den belgiske lov ikke er nogen ren forsorgsordning. Jeg deler min kollega Mayras' opfattelse, som han gav udtryk for i sit betydningsfulde forslag til afgørelse i Frilli-sagen, hvor han fremhævede, at et væsentligt træk ved forsorgsydelser (her: »socialhjælp«) er deres karakter af egentlig hjælp. Ifølge den belgiske lov gives ydelserne imidlertid ikke som ren hjælp: i henhold til dens artikel 4, stk. 5 sam-

menholdt med artikel 25 i Arrêté Royal af 17. november 1969 tages der ved opgørelsen af egne midler ikke hensyn til forsorgsydelser, nemlig de af den belgiske stats repræsentant nævnte »Commissions d'Assistance Publique«, eller til lovpligtige underholdsbidrag fra slægtninge.

Dertil kommer, at ydelser i henhold til lov af 9. august 1963 om lovpligtig syge- og invalideforsikring ikke bliver fratrukket støtten til handicappede. Her er der en forskel i forhold til loven om garanteret indkomst, ifølge hvilken den garanterede indkomst formindskes i tilfælde af lovpligtig alderdomsforsikring.

Ganske vist er der ikke ubegrænset mulighed for kumulation af ydelser hidrørende fra støtteordningen for handicappede og fra lovpligtige forsikringer. Således fastsætter § 231 i Arrêté Royal af 4. november 1963 (ændret ved Arrêtés Royaux af 16. december 1969 og 30. november 1972) en beregning af ydelserne ved invaliditet således, at den almindelige henholdsvis supplerende støtte til handicappede trækkes fra det med henholdsvis 25 og 50 % forhøjede grundbeløb af disse ydelser. Den handicappede får altså, når sikringsydelserne og støtten til handicappede sammenlægges, mere end han ville kunne opnå alene fra den lovpligtige forsikring. Også herved bekræftes, at ydelserne efter den belgiske lov ikke har den ovennævnte forsorgsydelses karakter af egentlig hjælp.

Tillad mig nok en bemærkning vedrørende det mundtlige indlæg, som blev afgivet af den belgiske regerings repræsentant: han frygtede, at anvendelsen af EØF-forordningen på den belgiske lov om støtte til handicappede ville medføre en total forskydning, som han sagde, en »bouleversement« af hensigten med den belgiske lovgivning. Dermed hentydede han vel til det afsnit i Domstolens dom i Frilli-sagen, hvoraf det kan udledes, at den ved fællesskabsforordningerne muliggjorte sikring af de vandrende arbejdstagere ikke bør føre til, at systemet i den pågældende lovgiving ødelægges.

Ligesom Kommissionens repræsentant kan jeg ikke se, hvorledes dette skulle kunne ske ved, at en gruppe udenlandske arbejdstagere ligesom deres belgiske kolleger som praktisk resultat opnår en udvidelse af ydelserne fra den lovpligtige invalideforsikring. Hvad angår den mulighed, der blev antydet af den belgiske regerings repræsentant, at den belgiske regering kunne blive forhindret i at udvide sin sociallovgivning til andre grupper af socialt forfordelte, kan jeg dertil kun sige, at Domstolen uanset sådanne økonomiske overvejelser må anvende retten. I øvrigt har jeg fuld tiltro til de belgiske lovgivningsorganer; de vil ikke lade sig forstyrre i opgaven med at udbygge den belgiske sociallovgivning i Rom-traktatens ånd og i overensstemmelse med udviklingen af en fælles socialpolitik.

Vedrørende det af den italienske regering rejste spørgsmål, om ydelserne i henhold til den belgiske lov er sociale fordele i den betydning, der er forudsat i artikel 7, stk. 2 i forordning nr. 1612/68 (EFT-specialudgave 1968 II, s. 467; original reference ABl. 1968, nr. L 257), mener jeg, at forordning nr. 1408/71 med henblik på ydelser fra den sociale sikring er en speciel lov, således at det som i Frilli-sagen er unødvendigt at komme ind på forordning nr. 1612/68. Dog ville jeg mene, at man hvis man ikke henførte ydelserne ifølge den belgiske lov under forordning nr. 1408/71, i hvert fald måtte anse dem for sociale fordele i den betydning, der er forudsat i forordning om arbejdskraftens frie bevægelighed.

*II — Vedrørende andet spørgsmål*

Her kommer man ind på forholdet mellem forordning nr. 1408/71 og den den 11. december 1953 i Paris underskrevne midlertidige europæiske overenskomst om ordningerne vedrørende den sociale sikring med hensyn til alderdom, invaliditet og efterladte.

Lad mig foregribe resultatet, thi det er sikkert, og alle skriftlige indlæg såvel som den forelæggende ret er enige deri:

den midlertidige overenskomst, som artikel 7, stk. 1 i forordning nr. 1408/71 henviser til, bør ikke anvendes til skade for en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat.

Dette fremgår allerede af en sammenligning mellem forordningens og den midlertidige overenskomsts målsætninger: mens den førstnævnte inden for sit anvendelsesområde vedrører en koordinering af de nationale sociale ordninger, begrænser den sidstnævnte sig i det væsentlige til, med henblik på visse ydelser, at sikre statsborgere fra de kontraherende parter behandling som indlændinge i enhver kontraherende stat (artikel 2) henholdsvis at sikre dem behandling i henhold til den gunstigste overenskomst om social sikring, der er indgået mellem hvilke som helst af de kontraherende stater; det svarer således til en slags mestbegunstigelsesklausul (artikel 3). Også artikel 5 viser, at det i den midlertidige overenskomst kun drejer sig om at forhindre forskelsbehandling: overenskomsten er altså ikke i strid med nationale forskrifter eller overenskomster, der er mere gunstige for de berettigede.

Til begrundelse for anvendelsen af forordning nr. 1408/71 kan man, som den italienske regering og den forelæggende ret har påpeget, fremdrage henvisningen i den midlertidige overenskomsts artikel 5 til gunstigere forskrifter og overenskomster. Dette forekommer mig dog ikke holdbart, fordi fællesskabsforordningerne hverken er nationale retsforskrifter eller internationale overenskomster. Desuden ville man tillægge forordningens forfattere en højst mærkværdig lovgivningsteknik, hvis man antog, at forordningen på sagsområder, som falder sammen med den midlertidige overenskomst, først får virkning gennem en sådan tilbagevisning.

Kommissionens antagelse, at artikel 7, stk. 1 gør det klart, at forordning nr. 1408/71 i kraft af ligebehandlingsklausulen i den midlertidige overenskomst kan anvendes på statsborgere fra tredjelande, forekommer mig ikke at være ganske overbevisende. Hvorledes skulle en fællesskabsforordning udtale sig om rettigheder, for personer, som slet ikke er undergivet Fællesskabets forordningsgivende myndighed? Ganske vist kan dette lade sig forklare på grundlag af tilblivelseshistorien for den for så vidt med forordning nr. 1408/71 overensstemmende forgængerforordning nr. 3, som jo før Rom-traktatens ikrafttræden var blevet konciperet som en folkeretlig overenskomst mellem kul- og stålunionens medlemmer.

Jeg tror ikke, at forholdet mellem forordning nr. 1408/71 og den midlertidige overenskomst i det foreliggende tilfælde behøver at afklares fuldt ud.

Som det fremgår af en sammenligning af formuleringen af artikel 7, stk. 1:

»Denne forordning berører ikke forpligtelser i henhold til:«

og artikel 7, stk. 2:

»Uanset bestemmelserne i artikel 6 skal følgende fortsat være gældende«,

skulle de i stk. 1 nævnte overenskomster i hvert fald ikke træde i stedet for forordningen. Om der med »forpligtelser« i stk. 1 menes forpligtelser over for tredjelande, som er parter i overenskomsten, eller forpligtelser over for disses statsborgere eller muligvis forpligtelser over for statsborgerne i Fællesskabets medlemsstater, behøver ikke at være afgørende. For selv om der menes retsstillingen for medlemsstaternes statsborgere, fremgår det også klart af ordene, »denne forordning berører ikke forpligtelser«, at hensynet til internationale overenskomster ikke har betydning, for så vidt forordningen hjemler forpligtelser for medlemsstaterne og dermed rettigheder for arbejdstagerne og dermed ligestillede, som går ud over disse overenskomster.

Denne fortolkning svarer også til det af Domstolen ofte understregede grundlæggende formål med EØF-traktatens artikel 51, nemlig at skabe de gunstigste forudsætninger for den frie bevægelighed for Fællesskabets arbejdstagere.

*III* — Afsluttende foreslår jeg følgende besvarelse af de forelagte spørgsmål:

1. Generelle retsforskrifter i en medlemsstat, der hjemler økonomisk støtte til handicappede med fast bopæl i denne stat, skal for arbejdstagere i forordning nr. 1408/71's forstand, som i denne medlemsstat på grund af deres handicap har ret til ydelser i henhold til en lovpligtig invalideforsikring, betragtes som ydelser ved invaliditet i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b i forordning nr. 1408/71.

2. Den midlertidige europæiske overenskomst om social sikring med hensyn til alderdom, invaliditet og efterladte, der blev underskrevet i Paris den 11. december 1953, skal ikke anvendes, hvis reglerne i forordning nr. 1408/71 er gunstigere for en medlemsstats statsborgere.