

RETSMØDERAPPORT  
i sag C-326/90 \*

I — Faktiske omstændigheder

henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

A — *De relevante retsfor skrifter*

a) Fællesskabsretlige bestemmelser

1. Afsnit II i første del af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) indeholder bestemmelser om udøvelse af beskæftigelse og ligestilling. Artikel 7, stk. 2, bestemmer navnlig, at arbejdstagere med statsborgerskab i en medlemsstat »nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«.

Artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6), indeholder følgende bestemmelse:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i

b) Nationale bestemmelser

2. I henhold til artikel 1 i den belgiske lov af 1. april 1969 om indførelse af en garanteret indkomst til ældre, som ændret ved kongelig anordning nr. 417 af 16. juli 1986, er krav på denne form for ydelse betinget af, at den pågældende har haft bopæl i Belgien i mindst fem år umiddelbart forud for tidspunktet for rettens opståen eller i mindst ti år af sit liv. Denne betingelse gælder enhver, uanset nationalitet.

Efter artikel 1 i kongelig anordning af 27. marts 1987 om ændring af lov af 7. august 1974 om indførelse af en ret til en mindsteindkomst (minimex) er tilkendelse af denne ydelse undergivet samme bopælsbetingelser.

Endelig kræves det ligeledes efter artikel 4 i lov af 27. februar 1987 om ydelser til handicappede og artikel 3 i kongelig gennemførelsesanordning af 6. juli 1987, at modtagere af sådanne ydelser skal have haft bopæl i mindst fem år i Belgien som ovenfor anført samt have belgisk statsborgerskab.

\* Processprog: fransk.

B — *Twistens forhistorie*

3. Da Kommissionen fandt, at den nævnte nationale lovgivning var uforenelig med fællesskabsretten, fremsendte den den 29. september 1988 en åbningsskrivelse efter EØF-traktatens artikel 169 til de belgiske myndigheder.

Den belgiske regering besvarede denne skrivelse ved en skrivelse af 16. januar 1989 fra Belgiens Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber. Den gjorde heri gældende, at bopælskravet i den belgiske lovgivning, som finder anvendelse uden forskel på såvel belgiske statsborgere som statsborgere i andre medlemsstater, ikke medfører en forskelsbehandling, der strider mod fællesskabsretten, og at den rigtige løsning på problemet vil være, at der på det pågældende område udstedes en fællesskabsretsakt med regler om sammenlægning af bopælsperioder.

Da Kommissionen ikke fandt den belgiske regerings argumenter overbevisende, fremsatte den den 28. august 1989 en begrundet udtalelse, hvori den belgiske regering blev opfordret til inden to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen.

Den belgiske regering reagerede på den begrundede udtalelse ved en skrivelse af 11. januar 1990 fra Belgiens Faste Repræsentation, hvori den gjorde gældende, at selv om den anfægtede belgiske lovgivning indebærer en indirekte forskelsbehandling, er der objektive og rimelige grunde til denne forskelsbehandling, som opstår ved, at personer

for at få tilkendt de omhandlede ydelser forinden skal have haft bopæl i Belgien i et bestemt tidsrum. Den belgiske regering henviste endvidere til forslagene om ændring af forordning nr. 1612/68 og forordning nr. 1408/71, for så vidt angår spørgsmålet om sammenlægning af bopælsperioder.

Kommissionen besluttede herefter at anlægge denne sag.

## II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

4. Kommissionens stævning i sagen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 23. oktober 1990.

Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

*Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, jf. navnlig artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1612/68 og artikel 3 i Rådets forordning nr. 1408/71, idet arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater, der er omfattet af belgisk lovgivning, i Belgien kun har ret til ydelser til handicappede, garanteret

indkomst til ældre og garanteret mindsteindkomst (minimex), såfremt de har haft bopæl dér i et bestemt tidsrum, hvilket strider mod de nævnte bestemmelser i forordning nr. 1612/68 og forordning nr. 1408/71.

17.6.1975, sag 7/75, ægtefællerne F., Sml. s. 679) og garanteret indkomst til ældre i Belgien (jf. dom af 22.6.1972, sag 1/72, Frilli, Sml. 1972, s. 109).

— Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

5. *Den belgiske regering* har ikke nedlagt nogen egentlige påstande.

Domstolen har derimod i dommene af 27. marts 1985 (sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, og sag 122/84, Scrivner, Sml. s. 1027) antaget, at »minimex« ikke falder ind under nogen af de i artikel 4, stk. 1, opregnede sociale sikringsgrene og derfor ikke er en social sikringsydelse i den i forordningen forudsatte særlige betydning. Denne form for ydelse er dog blevet anset for en »social fordel« som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

### III — Parternes anbringender og argumenter

6. *Kommissionen* har i første række gjort gældende, at de i sagen omhandlede ydelser ifølge Domstolens praksis kan være omfattet af enten begrebet sociale fordele i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 eller begrebet sociale sikringsydelser, jf. artikel 4 i forordning nr. 1408/71.

Hvad herefter angår det personelle anvendelsesområde for de nævnte bestemmelser, fremgår det af Domstolens praksis, at princippet om ligebehandling med hensyn til sociale fordele, der gælder for arbejdstagere, også omfatter familiemedlemmer til en arbejdstager, der har gjort brug af deres ret efter artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 til at tage bopæl hos denne (jf. f.eks. dom af 30.9.1975, sag 32/75, Cristini, Sml. s. 1085).

En betingelse for, at en lovgivning kan være omfattet af begrebet social sikring som omhandlet i forordning nr. 1408/71, er bl.a., at den vedrører en af de former for risici, der er udtrykkeligt opregnet i forordningens artikel 4, stk. 1.

Domstolen har således allerede fastslået, at anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 omfatter ydelser til handicappede i Belgien (jf. herved dom af 28.5.1974, sag 187/73, Callemeyn, Sml. s. 553, og af

Under alle omstændigheder står det ifølge Kommissionen fast, at uanset om de i sagen omhandlede ydelser er omfattet af det saglige og personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 eller det saglige og personelle anvendelsesområde for ordning nr. 1612/68, skal nationale lovgivninger om

sådanne ydelser overholde det ligebehandlingsprincip, der er fastsat i henholdsvis artikel 3 og artikel 7, stk. 2, i de to forordninger. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at ligebehandlingsprincippet ikke alene indebærer et forbud mod åbenlyse former for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men også mod alle skjulte former for forskelsbehandling, som reelt fører til samme resultat, selv om forskelsbehandlingen udøves på grundlag af andre formelle kriterier.

I det foreliggende tilfælde er der klart tale om en skjult form for forskelsbehandling. Skønt kravet om, at de ydelsesberettigede forinden skal have haft bopæl i Belgien i et bestemt tidsrum, finder anvendelse uden hensyn til de pågældendes nationalitet, bevirker kravet nemlig direkte eller indirekte, at statsborgere i andre medlemsstater ikke kan opnå de omhandlede ydelser, uanset om dette resultat ikke er tilsigtet med ordningen. Der opstår herved en forskelsbehandling af henholdsvis statsborgere i modtagerlandet og statsborgere i andre EF-medlemsstater, som er til hinder for udøvelsen af arbejdstagernes ret til fri bevægelighed, der for enhver EF-borger er en grundlæggende rettighed, som ikke kan underlægges begrænsninger, medmindre der foreligger objektive og rimelige grunde hertil.

Et bopælskrav er ifølge Kommissionen så meget mere diskriminatorisk, når henses til, at arbejdstagere — og deres familiemedlemmer — har ret til sociale fordele i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, allerede når de indrejser i en anden medlemsstat, og allerede når de dér udøver en lønnet

beskæftigelse. Samtlige bestemmelser i forordningen finder anvendelse fra dette tidspunkt, og retten til de omhandlede sociale fordele for arbejdstagere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, samt deres familiemedlemmer kan derfor ikke udsættes.

I sit svar på den begrundede udtalelse erkendte den belgiske regering, at den anfægtede lovgivning vil kunne medføre en indirekte forskelsbehandling af statsborgere i andre medlemsstater, der forringer disses retsstilling. Den belgiske regering gjorde imidlertid gældende, at der foreligger objektive og rimelige grunde til denne indirekte forskelsbehandling, at der må bestå et tilknytningsforhold til den stat, som udbetaler ydelserne — her »faktisk« eller »sædvanlig« bopæl — og at det må kunne sikres, at den pågældende ikke har haft andre indtægter i tiden umiddelbart forud.

Kommissionen har herom gjort gældende, at ligebehandlingsprincippet i artikel 3 i forordning nr. 1408/71 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 er en konkret udmøntning af det princip, der er knæsat i bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 7 og artikel 48, stk. 2, som er umiddelbart anvendelige og derfor har forrang frem for national ret. Det følger heraf, at enhver fravigelse af dette princip må fortolkes snævert.

Kommissionen har anført, at selv om forhold, der må sidestilles, kan reguleres forskelligt, når dette er objektivt begrundet, fremgår det dog af Domstolens praksis ved-

rørende anvendelsen af de to forordninger, at fravigelser af ligebehandlingsprincippet ikke kan ske med den begrundelse, at de pågældende sociale sikringsydelser har til formål at fremme fødselshyppigheden, beror på skattepolitiske overvejelser eller må forudsætte et geografisk tilknytningsforhold (jf. bl.a. dom af 30.9.1975, *Cristini*, nævnt ovenfor). Vurderingen af, om en omtvistet forskellig regulering må anses for objektivt begrundet, må foretages under hensyntagen til proportionalitetsprincippet, som er et almindeligt anerkendt princip inden for fællesskabsretten, således at de foranstaltninger, der skal gøre det muligt at tilgodese det tilsigtede nationale formål, ud fra et fællesskabsretligt synspunkt er så lidt indgribende som muligt.

Den i sagen omhandlede lovgivning indebærer en skjult form for forskelsbehandling, der ikke er objektivt begrundet. Kravet om en tilknytning til den stat, som udbetaler ydelserne, i form af »faktisk« eller »sædvanlig« bopæl, dvs. bopæl som en betingelse for rettens opståen, strider mod den målsætning, som er fælles for forordning nr. 1408/71 og forordning nr. 1612/68, og som skal sikre den frie bevægelighed for arbejdstagere og deres familiemedlemmer.

At stille krav om forudgående bopæl er under alle omstændigheder en forholdsregel, der står i misforhold til det tilsigtede formål, som er at gøre det muligt at undersøge de pågældendes indkomstforhold. Dette kan nemlig ske ved hjælp af andre forholdsregler. Det er således ikke udelukket, at vedkommende myndigheder kan få adgang til de pågældende ansøgers selvangivelser, også selv om der er tale om personer, som kun har

opholdt sig i modtagerlandet et år. Myndighederne kan endvidere stille krav om fremlæggelse af selvangivelser fra oprindelseslandet, og et samarbejde mellem de pågældende medlemsstater er herved ikke udelukket. I henhold til artikel 84 i forordning nr. 1408/71 skal myndighederne yde hinanden bistand med henblik på anvendelsen af forordningen.

I dom af 8. maj 1990 (sag C-175/88, *Biehl*, Sml. I, s. 1779) har Domstolen fastslået, at en national bestemmelse, der vil kunne bryde med ligebehandlingsprincippet, ikke kan anses for objektivt begrundet derved, at dens formål er at sikre opkrævning af skat. Den samme betragtning gør sig gældende her, idet EF-borgere, som har været beskæftiget i over et år, og som har indgivet selvangivelse, vil have meddelt skattemyndighederne tilstrækkelige oplysninger til, at disse med sikkerhed kan dokumentere deres indkomstforhold.

Kommissionen har anført, at i sit svar på den begrundede udtalelse henviste den belgiske regering til, at forslaget om ændring af forordning nr. 1612/68, jf. artikel 1, stk. 3, også indeholder bestemmelser om en sammenlægning af bopælsperioder. Kommissionen har herom præciseret, at dens forslag om ændring af forordningen ikke indeholder nogen bestemmelser om sammenlægning af bopælsperioder. Kommissionen har herved via en indsættelse af et nyt stykke i forord-

ningens artikel 7 alene ønsket i fællesskabslovgivningen at indføre et princip om, at der på lige fod skal tages hensyn til forhold, som må sidestilles, idet dette princip i vidt omfang er blevet knæsat i Domstolens praksis. Det er derfor klart, at dette forslag om ændring af forordningen, der endnu ikke er blevet vedtaget, ikke kan fortrænge hensynet til en overholdelse af fællesskabsretten, således som denne er blevet fortolket af Domstolen.

Det er ifølge Kommissionen endnu mindre relevant, at den belgiske regering har henvist til forslaget om ændring af forordning nr. 1408/71 (EFT C 240 af 21.9.1985, s. 6), hvorefter ydelser af blandet karakter, hvortil der ikke er knyttet bidragspligt, skal være omfattet af forordningen, men ikke skal kunne oppebæres i udlandet. Rent bortset fra, at dette forslag ikke er blevet vedtaget og dermed ikke er en del af skreven ret, således at der heller ikke kan støttes ret på det, er

problemet om, hvorvidt ydelser af den omhandlede art skal kunne oppebæres i udlandet, et ganske andet end det, der foreligger i nærværende sag, som alene drejer sig om, hvorvidt ligebehandlingsprincippet i artikel 3 i forordning nr. 1408/71 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 er blevet tilsidesat.

7. *Den belgiske regering* har anført, at den har besluttet at ændre den anfægtede lovgivning med henblik på at bringe denne i overensstemmelse med fællesskabsretten. Et lovforslag herom er under udarbejdelse og vil blive meddelt Kommissionen, så snart det er blevet godkendt.

G.C. Rodríguez Iglesias  
Refererende dommer