doms- eller invaliditetsydelser, såfremt de pågældende er uden tilstrækkeligt underhold. Dengang tvisten i hovedsagen opstod, var betingelserne for at kunne opnå tillægsydelser navnlig fastlagt i artiklerne L 685 og L 707 i code de la sécurité sociale (lov om social sikring). Ifølge disse bestemmelser var det en betingelse for at kunne opnå tillægsydelser, at den pågældende var fransk statsborger, idet retten for udlændinges vedkommende var betinget af, at der var indgået en international overenskomst om gensidighed. Ved ministerielt cirkulære af 23. januar 1980 blev statsløse i henseende til retten til tillægsydelser sidestillet med flygtninge. Der bestod en ret til tillægsydelser for flygtninge, der opfyldte kravene i artiklerne L 685 ff. vedrørende indkomstforhold.

2. *Baggrunden for tvisten i hovedsagen*

Saada Zaoui er født den 24. juli 1953 i Algeriet, og han er gift med en fransk kvinde og har bopæl i Frankrig. Sagsøgeren har ikke fransk statsborgerskab og heller ikke status som statsløs, idet det ved en afgørelse truffet af den myndighed i Frankrig, der varetager spørgsmål vedrørende beskyttelse af flygtninge og statsløse, blev afslået at give ham en sådan status, ligesom sagsøgeren ikke har status som flygtning efter Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om Flygtninges Retsstilling. Sagsøgeren oppebærer en invalidepension. Han oppebærer endvidere ydelser bestemt til voksne handicappede, som er blevet tilkendt ham på det grundlag, at han er gift med en fransk statsborger.

I november 1980 ansøgte sagsøgeren om tillægsydelser fra fonds national de solidarité. Caisse régionale d'assurance maladie de l'Ile-de-France (sygeforsikringen for området Ile-de-France) afslog at tilkende ham disse ydelser med den begrundelse, at han hverken var fransk statsborger, statsborger i et land, med hvilket der var indgået en international overenskomst om gensidighed, eller statsløs. Under den sag, som Zaoui anlagde ved tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre til prøvelse af denne afgørelse har han gjort gældende, at tillægsydelser fra fonds national de solidarité må anses som sociale sikringsydelser efter fællesskabsretten, jfr. navnlig forordning nr. 1408/71. Da sagsøgeren oppebærer ydelser til voksne handicappede som medlem af en EF-statsborgers familie, må han have krav på tillægsydelser, der i denne henseende må sidestilles med ydelser til voksne handicappede. Sagsøgte, Caisse régionale d'assurance maladie de l'Ile-de-France, har i hovedsagen gjort gældende, at tillægsydelser ikke kan anses som sociale sikringsydelser, idet der er tale om sociale forsorgsydelser, som ikke er omfattet af de fællesskabsretlige bestemmelser. Endvidere kan ydelser til voksne handicappede og tillægsydelser ikke sidestilles.

3. *De præjudicielle spørgsmål*

Da tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre fandt, at afgørelsen af tvisten måtte bero på en fortolkning af fællesskabsretten, udsatte retten sagen ved dom af 9. oktober 1986 og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) er de i (den tidligere) artikel L 685 og (den tidligere) artikel L 707 i code de la sécurité sociale [lov om social sikring] omhandlede ydelser fra fonds national de solidarité omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 eller andre fællesskabsforordninger?

2) Kan Zaoui, der ikke har fransk statsborgerskab (hvorved bemærkes, at han ikke indtil nu har opnået status som statsløs),

men hvis hustru er fransk statsborger, støtte ret på de fællesskabsretlige bestemmelser?

4. *Retsforhandlinger*

Forelæggelsesdommen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 11. maj 1987.

I medfør artikel 20 i Protokollen vedrørende Statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Den Franske Republiks regering ved E. Belliard og C. Chavance som befuldmægtigede og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Griesmar, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

Ved beslutning af 30. september 1987 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, henvist sagen til Fjerde Afdeling. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg

a) Hvad angår det første spørgsmål, har *Kommissionen* gjort gældende, at den omtvistede ydelse utvivlsomt er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71. Kommissionen henviser herved til Domstolens dom af 24. februar 1987 i de forenede sager 379 til 381/85 og 93/86 (Giletti m. fl., Sml. s. 955), hvorefter artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en tillægsydelse fra en national »solidaritetsfond« ikke er undtaget fra forordningens saglige anvendelsesområde. For så vidt angår eventuelle »andre fællesskabsforordninger«, har Kommissionen anført, at kun Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) vil kunne komme i betragtning. I henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 2, har arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater i den medlemsstat, hvori de er beskæftiget, krav på de samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere.

b) Den *franske regering* og *Kommissionen* har dog begge, for så vidt angår besvarelsen af det andet spørgsmål, gjort gældende, at sagsøgeren ikke kan støtte ret på bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, idet han ikke kan anses for omfattet af denne forordnings personelle anvendelsesområde. Forordningens artikel 2, stk. 1, lyder således: »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 disse stater, eller er statsløse eller flygtninge bosat på en medlemsstats område, samt på deres familiemedlemmer og efterladte.« Domstolen har i sin praksis fastslået, jfr. f. eks. dommen af 23. november 1976 (Kermaschek, 40/76, Sml. s. 1669), at denne bestemmelse sigter til to klart adskilte persongrupper, nemlig på den ene side arbejdstagere og på den anden side deres familiemedlemmer og efterladte. Mens arbejdstagere umiddelbart besidder de rettigheder til ydelser, som forordningen omhandler, kan familiemedlemmer og efterladte kun gøre krav på afledte rettigheder, som de har erhvervet i deres egenskab af familiemedlem-

mer eller efterladte i forhold til en arbejdstager.

Den *franske regering* har i sit indlæg herefter drøftet, hvorvidt sagsøgeren besidder afledte rettigheder i sin egenskab af familiemedlem til en arbejdstager med statsborgerskab i en medlemsstat. Den franske regering henviser herved til Domstolens faste praksis, hvorefter en arbejdstager med statsborgerskab i en medlemsstat, der aldrig har udøvet lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat, ikke kan anses for omfattet af anvendelsesområdet for de relevante fællesskabsforordninger. Sagsøgeren besidder herefter ingen afledte rettigheder, idet hans hustru aldrig har udøvet nogen erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat og derfor ikke kan anses som en vandrende arbejdstager efter forordning nr. 1408/71.

Kommissionen har gjort gældende, at tillægsydelser fra fonds national de solidarité er udtryk for en umiddelbar ret for de pågældende, og ikke en afledt ret, som tilkommer familiemedlemmer til arbejdstagere. Sagsøgeren, der ikke er vandrende EF-arbejdstager, kan derfor ikke påberåbe sig forordning nr. 1408/71 til støtte for sit krav om tillægsydelser.

Herudover har Kommissionen, for så vidt angår forordning nr. 1612/68, anført, at sagsøgeren ikke er familiemedlem til en »arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område«, jfr. nævnte forordning. Kommissionen henviser herved til dommen af 27. oktober 1982 i de forenede sager 35 og 36/82 (Morson og Jhanjan, Sml. s. 3723).

c) Den *franske regering* har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål bør besvares således:

»De relevante fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed skal fortolkes således, at de ikke finder anvendelse på forhold, der udelukkende vedrører en enkelt medlemsstat, således som det er tilfældet, for så vidt angår et familiemedlem til en statsborger i en medlemsstat, der aldrig har haft bopæl eller udøvet beskæftigelse i en anden medlemsstat.«

Kommissionen har gjort gældende, at spørgsmålene bør besvares således:

»1) Artikel 4, stk. 4, i 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, skal fortolkes således, at en tillægsydelse fra en national 'solidaritetsfond', der finansieres over skatterne og tilkendes modtagere af alders-, efterladte- eller invalidepension for at sikre disse et mindsteunderhold, ikke er undtaget fra forordningens saglige anvendelsesområde, for så vidt de pågældende har et retskrav på ydelsen.

2) For så vidt angår anvendelsen af nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, har familiemedlemmer til en arbejdstager som omhandlet i forordningens artikel 1, stk. 1, når de bor sammen med arbejdstageren i en medlemsstat, over for vedkommende organ i denne medlemsstat krav på ydelser, der er udtryk for afledte rettigheder erhvervet i egenskab af familiemedlem til en arbejdstager, hvorimod sådanne personer ikke har krav på ydelser, der er udtryk for en umiddelbar ret, som f. eks.

tillægsydelser fra fonds national de solidarité, der udbetales som supplement til en alders- eller invalidepension, som den ydelsesberettigede oppebærer i personlig egenskab og ikke i egenskab af familiemedlem til en arbejdstager.

3) Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet finder ikke anvendelse på forhold, der er ganske uden sammenhæng med, hvad fællesskabsretten tilsigter at regulere. Familiemedlemmer til en arbejdstager med statsborgerskab i en medlemsstat — der ikke er beskæftiget i en anden medlemsstat — som bor sammen med arbejdstageren i den medlemsstat, hvori denne er statsborger, kan således ikke støtte ret på nævnte forordning.«

T. Koopmans
Refererende dommer

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
fremsat den 9. december 1987 *

Høje Domstol.

1. A — Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre har i denne sag forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende det saglige (det første spørgsmål) og det personelle (det andet spørgsmål) anvendelsesområde for fællesskabsforordningerne om social sikring.

2. Den forelæggende ret har nærmere bestemt henvist til 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 [1], men omtaler også i spørgsmålene eventuelle »andre fællesskabsforordninger«. Som Kommissionen har anført i sit indlæg, kan der herved utvivlsomt kun blive tale om forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [2].

3. De præjudicielle spørgsmål er blevet rejst under en sag, som drejer sig om, hvorvidt sagsøgeren bør tillægges en ret til »tillægsydelser« fra den franske »fonds national de solidarité« (»den nationale solidaritetsfond«), idet sådanne ydelser tildeles personer, der oppebærer alders- eller invalidepension, og som er uden tilstrækkeligt underhold.

4. I henhold til artiklerne L 685 og L 707 i den franske lov om social sikring, der finder anvendelse på forholdene i hovedsagen, kan de omtvistede ydelser kun tildeles personer, der er franske statsborgere eller statsborgere i lande, med hvilke Frankrig har indgået en overenskomst om gensidighed. Ved ministerielt cirkulære er statsløse, for så vidt angår ret til disse ydelser, blevet sidestillet med flygtninge, der har krav på ydelserne, såfremt de opfylder betingelserne i artiklerne L 685 ff. i lov om social sikring.

5. Det særlige i nærværende sag i forhold til andre, hvori Domstolen allerede har udtalt sig om tillægsydelser fra fonds national de solidarité, er den status, som ansøgeren har.

6. Saada Zaoui, hvem vedkommende franske organ har nægtet tillægsydelser, kunne således hverken støtte sin ansøgning på, at han er fransk statsborger, statsborger i en anden EF-medlemsstat, eller statsborger i noget land, med hvilket Frankrig har indgået en international overenskomst om gensidighed.

7. Jeg bemærker endvidere, at de franske myndigheder har nægtet at give sagsøgeren status som statsløs, og at det er ubestridt, at han ikke har status som flygtning.

8. Saada Zaoui, der er født i Algeriet, har bopæl i Frankrig, hvor han oppebærer en invalidepension samt ydelser til voksne handicappede. Han er gift med en fransk statsborger uden dog ved ægteskabet at have opnået fransk statsborgerskab.

* Oversat fra portugisisk.

1 — EFT 1971 II, s. 366.

2 — EFT 1968 II, s. 467.

9. **B** — De af den franske retsinstans forelagte præjudicielle spørgsmål samt indlæggene fra den franske regering og Kommissionen er gengivet, henholdsvis sammenfattet, i retsmøderapporten.

10. **C** — a) Ved det første spørgsmål ønsker den nationale retsinstans afgjort, om en ydelse som tillægsydelser fra fonds national de solidarité er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, således som dette er fastlagt i artikel 4, eller af det saglige anvendelsesområde for andre fællesskabsforordninger, jfr. navnlig forordning nr. 1612/68.

11. b) Såfremt det andet spørgsmål fra den nationale retsinstans må besvares benægtende, er det overflødigt i forbindelse med denne sag at besvare det første spørgsmål.

12. For at imødekomme anmodningen fra den forelæggende retsinstans vil jeg dog på ny redegøre for spørgsmålet om anvendelsen af de fællesskabsretlige bestemmelser i henseende til ydelser af den art, som udbetales af fonds national de solidarité.

13. c) Lad mig indledningsvis kort minde om de væsentligste kendetegn ved den pågældende ydelser, således som disse fremgår af dommen i Giletti-sagen [3].

14. Der er tale om en »solidaritetsydelse«, som finansieres over skatterne, som har til formål generelt at sikre et eksistensminimum, som udbetales som et supplement til en anden, eventuelt bidragsfinansieret, ydelse, som tildeles på grundlag af oplysninger om den pågældendes økonomiske forhold, men uafhængigt af vedkommendes erhvervsmæssige stilling, og som under visse betingelser vil kunne kræves tilbagebetalt af modtagerens dødsbo.

15. d) Lad mig for det første undersøge, hvorledes problemet stiller sig i henseende til forordning nr. 1408/71.

16. Det er utvivlsomt, at svaret herpå fremgår af Domstolens praksis.

17. Som fastlagt i forordningens artikel 4, stk. 2, og som det senest er fastslået i dommen i *Giletti-sagen*, »er ydelser, for hvilke der ikke består bidragspligt, ikke udelukket fra forordningens anvendelsesområde« (præmis 7). Endvidere, jfr. artikel 1, litra t), som omtales i præmis 8 i nævnte dom, omfatter begrebet ydelse »forhøjelser i form af reguleringstillæg eller andre tillæg«.

18. Hertil kommer, at selv om sociale forsorgsydelser i henhold til artikel 4, stk. 4, er undtaget fra forordningens anvendelsesområde, har Domstolen udtalt, at det ikke kan udelukkes, at en national lovgivning på grund af dens personkreds, formål og nærmere regler må anses for at falde ind under både begrebet social sikring og social forsorg *(Giletti,* præmis 9).

19. Domstolen har fastslået, at dette netop er tilfældet med en lovgivning som den franske lovgivning om fonds national de solidarité, der »i realiteten [har] et dobbelt formål, nemlig dels at sikre et mindsteunderhold for personer, der har behov herfor, dels at sikre en supplerende indkomst for modtagere af utilstrækkelige sociale sikringsydelser« (Giletti, præmis 10).

3 — Dom af 24. februar 1987 i de forenede sager 379 til 381/85 og 93/86, Giletti m. fl. mod CRAM Rhône-Alpes m. fl., Sml. s. 955, præmisserne 3 og 4, jfr. endvidere mit forslag til afgørelse i sagen, som jeg fremsatte den 21. januar 1987.

20. »For så vidt en sådan lovgivning indebærer et retligt krav på tillægsydelser, hvorved den sociale sikrings pensionsbeløb forhøjes, og dette uden den bedømmelse af individuelle behov og omstændigheder, som er karakteristisk for forsorgen, er ydelsen omfattet af det sociale sikringssystem som omhandlet i forordning nr. 1408/71« (Giletti, præmis 11).

21. Der er således ingen tvivl om, at de omhandlede ydelser fra fonds national de solidarité som sociale sikringsydelser er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, som fastlagt i artikel 4, for så vidt ydelserne udbetales som et supplement til en invalidepension af den art, som sagsøgeren i denne sag oppebærer [jfr. artikel 4, stk. 1, litra b)].

22. I nærværende sag er det afgørende imidlertid, hvorvidt de omhandlede ydelser må anses for at være omfattet af det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, således at løsningen afhænger af, hvorledes det andet spørgsmål må besvares.

23. e) Før jeg går ind på dette problem, må jeg dog først undersøge, hvorvidt tillægsydelser fra fonds national de solidarité må anses for omfattet af det saglige anvendelsesområde for en anden fællesskabsforordning, nemlig forordning nr. 1612/68.

24. Den relevante bestemmelse er her artikel 7, stk. 2, hvorefter arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater i den medlemsstat, hvori de er beskæftiget, har krav på de »samme sociale... fordele som indenlandske arbejdstagere«.

25. Om denne bestemmelse, der blot er udtryk for en regel til gennemførelse af ligebehandlingsprincippet, finder anvendelse, afhænger ifølge dens ordlyd af den status, som den, der vil støtte ret på bestemmelsen, har. I forbindelse med nærværende sag er det derfor tilstrækkeligt at undersøge problemet i lyset af det andet spørgsmål fra den forelæggende retsintans.

26. Jeg finder det således i sagen ufornødent at undersøge, hvorvidt der er tale om en »social fordel« som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68 [4].

27. D - Ved det andet spørgsmål ønskes det afgjort, hvorvidt en person, som hverken er statsborger i en medlemsstat eller i et andet land, med hvilket der er blevet indgået en overenskomst om gensidighed, og som heller ikke i bopælsmedlemsstaten har fået tillagt retlig status som statsløs, i egenskab af familiemedlem til en arbejdstager med statsborgerskab i den medlemsstat, hvori vedkommende har og altid har haft bopæl, og i egenskab af modtager af en eller flere invaliditetsydelser kan påberåbe sig fællesskabsforordningerne nr. 1408/71 og 1612/68 til støtte for et krav i bopælsmedlemsstaten på ydelser som de omhandlede ydelser fra fonds national de solidarité.

28. Der må således ske en fastlæggelse af det personelle anvendelsesområde for disse fællesskabsforordninger i henseende til de omstændigheder, der er omtalt i det præjudicielle spørgsmål.

29. Det må i denne forbindelse fastslås, at de principper, på grundlag af hvilke dette problem må løses, ikke kan være de samme for begge forordningers vedkommende, idet Domstolen i sin praksis har anlagt en for-

4 — Da tillægsydelser fra fonds national de solidarité er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, vil det være på sin plads endnu engang at minde om Domstolens argumentation i dommen af 27. marts 1985 i sag 122/84, Scrivner (Sml. s. 1027, 1034, jfr. præmis 16), hvori Domstolen bemærkede, at det kun vil være nødvendigt at undersøge, om de pågældende ydelser (i sagen drejede det sig om belgiske »minimex«-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«.