DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
15. januar 1998 *

I sag C-113/97,

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

Henia Babahenini

mod

État belge,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 39, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26. september 1978 (EFT L 263, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Schintgen (refererende dommer), og dommerne G. F. Mancini og G. Hirsch,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den belgiske regering ved kommitteret J. Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Wolfcarius, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. november 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 18. marts 1997, indgået til Domstolen den 20. marts 1997, har Tribunal du travail de Charleroi i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 39, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26. september 1978 (EFT L 263, s. 1, herefter »aftalen«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Henia Babahenini, der er algerisk statsborger, og den belgiske stat til prøvelse af afslaget på at udbetale hende en ydelse til handicappede.

3 Det fremgår af sagen, at Henia Babahenini er gift med en pensioneret algerisk arbejdstager. Hun bor i Belgien med sin ægtefælle, som har været arbejdstager i Belgien, og som oppebærer en belgisk alderspension. Hun har aldrig selv udøvet erhvervsmæssig beskæftigelse i Belgien. Det er ubestridt, at hun er fysisk handicappet.

4 Den 11. september 1995 ansøgte Henia Babahenini om at få tilkendt en ydelse til handicappede i henhold til den belgiske lov af 27. februar 1987 (*Moniteur belge* af 1.4.1987, s. 4832).

5 Lovens artikel 4, stk. 1, som ændret ved lov af 20. juli 1991 (*Moniteur belge* af 1.8.1991, s. 16951), bestemmer, at en ydelse til handicappede kun kan tilkendes personer, der faktisk har bopæl i Belgien og har belgisk statsborgerskab eller er statsborgere i en anden af Fællesskabets medlemsstater, er statsløse, flygtninge, eller hvis statsborgerskab er ukendt, eller som indtil det fyldte 21. år har fået udbetalt det forhøjede børnetilskud i henhold til belgisk lovgivning. Loven af 20. juli 1991 trådte i kraft den 1. januar 1992.

6 Ved afgørelse af 27. september 1995 afslog de belgiske myndigheder Henia Babahenini's ansøgning med den begrundelse, at hun ikke opfyldte den betingelse med hensyn til statsborgerskab, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i loven af 27. februar 1987.

7 Ved stævning af 29. november 1995 anlagde Henia Babahenini sag ved Tribunal du travail de Charleroi til prøvelse af afgørelsen. Til støtte for søgsmålet gjorde hun gældende, at afgørelsen var i strid med aftalens artikel 39, stk. 1, hvorefter en med-

lemsstats myndigheder ikke kan påberåbe sig, at ansøgeren er algerisk statsborger, til støtte for ikke at tilkende hende de ansøgte sociale sikringsydelser.

8 Auditeur du travail ved Tribunal du travail de Charleroi anførte heroverfor, at Henia Babahenini ikke er omfattet af anvendelsesområdet for aftalens artikel 39, stk. 1, da den ret til ydelser til handicappede, der er fastsat i belgisk lovgivning, må antages at være en selvstændig rettighed, og sagsøgeren i hovedsagen ikke selv har status som arbejdstager.

9 Tribunal du travail de Charleroi rejste det spørgsmål, om ikke dette synspunkt ville medføre en begrænsning af aftalens rækkevidde. I henhold til Domstolens faste praksis (jf. tilsvarende dom af 31.1.1991, sag C-18/90, Kziber, Sml. I, s. 199) finder aftalen også anvendelse på vandrende algeriske arbejdstageres familiemedlemmer. Retten bemærkede i øvrigt, at Henia Babahenini var meddelt afslag på de ansøgte ydelser med henvisning til hendes nationalitet og ikke, fordi hun ikke havde udøvet erhvervsmæssig beskæftigelse, en betingelse, som belgiske statsborgere i øvrigt ikke skal opfylde.

10 Tribunal du travail de Charleroi fandt, at sagen rejste problemer vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten. Den udsatte derfor sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når henses til artikel 39 i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, godkendt ved forordning (EØF) nr. 2210/78, kan en medlemsstat da lovligt afslå at udbetale ydelser til handicappede (konkret de ydelser, der omhandles i den belgiske lov af 27.2.1987) til en handicappet algerisk statsborger, der ikke selv har arbejdet i Belgien, når hun har bopæl i Belgien med sin ægtefælle, der er algerisk statsborger og oppebærer en belgisk alderspension?«

11 Der skal først gøres rede for aftalens formål og de relevante bestemmelser heri.

12 I henhold til artikel 1 har den til formål at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter med henblik på at bidrage til Algeriets økonomiske og sociale udvikling og fremme en styrkelse af deres indbyrdes forbindelser. Samarbejdet iværksættes i henhold til afsnit I inden for økonomisk, teknisk og finansielt samarbejde, i henhold til afsnit II inden for samhandel og i henhold til afsnit III på det sociale område.

13 I artikel 39, der indgår i afsnit III, som omhandler samarbejde på arbejdskraftsområdet, hedder det i stk. 1:

»Med forbehold af bestemmelserne i de følgende stykker skal der over for arbejdstagere med algerisk statsborgerskab og medlemmer af deres familie, som bor hos dem, anvendes en social sikringsordning, som udelukker enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet i forhold til statsborgere i de medlemsstater, hvor de er beskæftiget.«

14 De følgende stykker i artiklen indeholder bestemmelser om sammenlægning af de forsikrings-, beskæftigelses- og bopælsperioder, der er fuldført i de forskellige medlemsstater, tilkendelse af familieydelser for de medlemmer af deres familie, som bor inden for Fællesskabet, og overførsel til Algeriet af pensioner, aldersrenter, efterladtepensioner, erstatning for arbejdsulykker, erhvervssygdomme eller invaliditet.

15 Det fremgår af oplysningerne i hovedsagen, at den forelæggende ret med det præjudicielle spørgsmål reelt ønsker oplyst, om bestemmelsen i aftalens artikel 39, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at

tildele en ydelse som ydelsen til handicappede — der er foreskrevet i medlemsstatens lovgivning til fordel for statsborgere, som er bosat i denne stat, uanset om de udøver lønnet beskæftigelse — til en pensioneret algerisk arbejdstagers handicappede ægtefælle, som er bosat med sin mand i den pågældende medlemsstat, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger og aldrig har udøvet erhvervsmæssig beskæftigelse.

16 For at kunne give en relevant besvarelse af spørgsmålet må det først undersøges, om aftalens artikel 39, stk. 1, kan påberåbes direkte af private for en national ret, og dernæst, om bestemmelsen dækker situationen for en algerisk vandrende arbejdstagers ægtefælle, som i den medlemsstat, hvor de er bosat og hvor hendes ægtefælle oppebærer en alderspension, ansøger om en ydelse af den art, som er omhandlet i hovedsagen.

Spørgsmålet om den direkte virkning af aftalens artikel 39, stk. 1

17 Det fremgår af fast retspraksis (jf. dom af 5.4.1995, sag C-103/94, Krid, Sml. I, s. 719, præmis 21, 22 og 23, og, analogt, Kziber-dommen, a.st., præmis 15-22, dom af 20.4.1994, sag C-58/93, Yousfi, Sml. I, s. 1353, præmis 16, 17 og 18, og af 3.10.1996, sag C-126/95, Hallouzi-Choho, Sml. I, s. 4807, præmis 19, der alle vedrører artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27.4.1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26.9.1978 (EFT L 264, s. 1), der har samme ordlyd som artikel 39, stk. 1, i samarbejdsaftalen EØF-Algeriet), at aftalens artikel 39, stk. 1, som efter sin ordlyd klart, præcist og ubetinget opstiller et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet af arbejdstagere med algerisk statsborgerskab og deres familiemedlemmer, der bor hos dem, for så vidt angår social sikring — en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse eller retsvirkninger — for alle andre spørgsmål end dem, der omhandles i artiklens stk. 2, 3 og 4 — ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter. I samme domme har Domstolen tilføjet, at den omstændighed, at

aftalen har til formål at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter, navnlig på arbejdskraftsområdet, bekræfter, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 39, stk. 1, efter sin beskaffenhed direkte indgår i fastlæggelsen af den enkelte borgers retsstilling.

18 Domstolen har heraf udledt (jf. Krid-dommen, præmis 24, og, analogt, Kziber-dommen, præmis 23, Yousfi-dommen, præmis 19, og Hallouzi-Choho-dommen, præmis 20), at bestemmelsen har direkte virkning, og at de borgere, der er omfattet af bestemmelsen, kan påberåbe sig den ved de nationale domstole.

Rækkevidden af aftalens artikel 39, stk. 1

19 Med henblik på at fastslå rækkevidden af det principielle forbud mod forskelsbehandling i aftalens artikel 39, stk. 1, må det undersøges dels, om en person som sagsøgeren i hovedsagen er omfattet af bestemmelsens personelle anvendelsesområde, dels om en ydelse som den i belgisk lovgivning omhandlede ydelse til handicappede, der omtvistes i hovedsagen, er omfattet af begrebet social sikringsordning ifølge nævnte bestemmelse.

20 Hvad først angår det personelle anvendelsesområde for aftalens artikel 39, stk. 1, bemærkes, at denne bestemmelse først og fremmest finder anvendelse på arbejdstagere med algerisk statsborgerskab. Ifølge fast retspraksis (jf. Krid-dommen, præmis 26, og, analogt, Kziber-dommen, præmis 27, Yousfi-dommen, præmis 21, og Hallouzi-Choho-dommen, præmis 22) omfatter dette begreb såvel erhvervsaktive arbejdstagere som arbejdstagere, der har forladt arbejdsmarkedet, f.eks. efter at have nået en sådan alder, at de har krav på alderspension.

21 Det bemærkes endvidere, at aftalens artikel 39, stk. 1, også finder anvendelse på medlemmer af sådanne arbejdstageres familie, som bor hos dem i den medlemsstat, hvor de er eller har været beskæftiget.

22 En person som sagsøgeren i hovedsagen, der er ægtefælle til en vandrende algerisk arbejdstager og har bopæl hos ham i den medlemsstat, hvor han som arbejdstager får udbetalt en alderspension efter at have udøvet erhvervsmæssig beskæftigelse i den pågældende stat, er derfor omfattet af aftalens artikel 39, stk. 1.

23 Heroverfor har den belgiske stat anført, at en algerisk statsborger, der er ægtefælle til en vandrende algerisk statsborger, men som aldrig selv har været arbejdstager, ikke kan påberåbe sig aftalens artikel 39, stk. 1, til støtte for et krav om at få udbetalt en ydelse som den i belgisk lovgivning omhandlede ydelse til handicappede, idet ydelsen efter lovgivningen betragtes som en selvstændig rettighed og ikke som en afledt rettighed, som den berørte person har erhvervet i sin egenskab af familiemedlem til en vandrende arbejdstager.

24 Hertil bemærkes blot, at det personelle anvendelsesområde for aftalens artikel 39, stk. 1, ikke er identisk med det personelle anvendelsesområde for 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), der er defineret i forordningens artikel 2. Den retspraksis, der vedrører forordning nr. 1408/71, og som bygger på en sondring mellem afledte rettigheder og selvstændige rettigheder for familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager, og som i øvrigt senest er blevet nærmere præciseret ved dom af 30. april 1996 (sag C-308/93, Cabanis-Isarte, Sml. I, s. 2097), kan derfor ikke overføres på aftalen, således som det fremgår af Krid-dommen, præmis 39 (jf. analogt Kziber- og Hallouzi-Choho-dommene, præmis 30).

25 En person som sagsøgeren i hovedsagen er derfor omfattet af det personelle anvendelsesområde for aftalens artikel 39, stk. 1, uanset om den ydelse, hun har ansøgt om, udbetales, fordi der er tale om en selvstændig rettighed, eller fordi den ydelsesberettigede er familiemedlem til en vandrende algerisk arbejdstager.

26 Hvad for det andet angår begrebet social sikringsordning i bestemmelsen fremgår det af Krid-dommen, præmis 32, og, analogt, af Kziber-dommen, præmis 25, Yousfi-dommen, præmis 24, og Hallouzi-Choho-dommen, præmis 25, at det skal forstås på samme måde som det tilsvarende begreb i forordning nr. 1408/71.

27 Siden forordning nr. 1408/71 blev ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 (EFT L 136, s. 1), omhandler den udtrykkeligt i artikel 4, stk. 2a, litra b) (jf. også artikel 10a, stk. 1, i bilag IIa til forordningen), ydelser, der har til formål at sikre særlig beskyttelse af handicappede. Selv inden denne ændring af forordning nr. 1408/71 har det været fast retspraksis siden dom af 28. maj 1974 (sag 187/73, Callemeyn, Sml. s. 553), at ydelser til handicappede er omfattet af forordningens saglige anvendelsesområde, jf. dens artikel 4, stk. 1, litra b), som udtrykkeligt omhandler »ydelser ved invaliditet« (se i samme retning også Yousfi-dommen, præmis 25).

28 Heraf følger, at en ydelse som den i belgisk lovgivning omhandlede ydelse til handicappede er omfattet af det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 og derfor også af aftalens artikel 39, stk. 1.

29 Herefter indebærer princippet om forbud mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling inden for det sociale sikringsområde af vandrende algeriske arbejdstagere og af deres familiemedlemmer, der bor hos dem, i forhold til statsborgerne i de medlemsstater, hvor de er beskæftiget, at de personer, der er omfattet

af bestemmelsen, kan gøre krav på ydelser til handicappede på de samme betingelser som dem, de pågældende medlemsstaters egne statsborgere skal opfylde.

30 Det må derfor anses for uforeneligt med dette princip, såfremt det ikke alene kræves af de personer, der er omfattet af bestemmelsen, at de skal opfylde betingelsen om at være statsborgere i den pågældende medlemsstat, hvilket statens egne statsborgere nødvendigvis er, men også skal opfylde den betingelse, at den, der ansøger om at få udbetalt den omtvistede sociale sikringsydelse, skal have udøvet erhvervsmæssig beskæftigelse, når, som den forelæggende ret har understreget, landets egne statsborgere ikke skal opfylde en sådan betingelse.

31 Herefter indebærer princippet om forbud mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling inden for det sociale sikringsområde, som er indeholdt i aftalens artikel 39, stk. 1, at en vandrende algerisk arbejdstagers ægtefælle, som er bosat i den medlemsstat, hvor arbejdstageren har været beskæftiget, og som opfylder alle betingelserne — bortset fra betingelsen om statsborgerskab — for at få tildelt en ydelse som den ydelse til handicappede, der i henhold til belgisk lovgivning kan tildeles personer, der har bopæl i den pågældende medlemsstat, ikke kan nægtes denne ydelse.

32 Det forelagte spørgsmål må herefter besvares med, at bestemmelsen i artikel 39, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at tildele en ydelse som ydelsen til handicappede — der er foreskrevet i medlemsstatens lovgivning til fordel for statsborgere, som er bosat i denne stat, uanset om de udøver lønnet beskæftigelse — til en pensioneret algerisk arbejdstagers handicappede ægtefælle, som er bosat med sin mand i den pågældende medlemsstat, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger og aldrig har udøvet erhvervsmæssig beskæftigelse.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke

erstattes. 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 det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal du travail de Charleroi ved dom af 18. marts 1997, for ret:

Bestemmelsen i artikel 39, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26. april 1996 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26. september 1978, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at tildele en ydelse som ydelsen til handicappede — der er foreskrevet i medlemsstatens lovgivning til fordel for statsborgere, som er bosat i denne stat, uanset om de udøver lønnet beskæftigelse — til en pensioneret algerisk arbejdstagers handicappede ægtefælle, som er bosat med sin mand i den pågældende medlemsstat, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger og aldrig har udøvet erhvervsmæssig beskæftigelse.

Schintgen Mancini Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. januar 1998.

R. Grass R. Schintgen

Justitssekretær Formand for Anden Afdeling