FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 23. februar 1995 *

1. Den præjudicielle forelæggelse i denne sag drejer sig om 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 [1] (herefter benævnt »aftalen«).

Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre har nærmere bestemt spurgt, om de supplerende tilskud fra Den Nationale Solidaritetsfond falder ind under det *materielle anvendelsesområde* for aftalens artikel 39, stk. 1, og om også ægtefællen til en afdød algerisk arbejdstager, som ikke er erhvervsmæssigt beskæftiget, kan påberåbe sig denne bestemmelse.

2. Jeg skal først nævne de væsentligste formål med aftalen, fællesskabsbestemmelserne på området samt de relevante nationale retsforskrifter.

Aftalens formål er at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter med henblik på at fremme en styrkelse af deres indbyrdes forbindelser og bidrage til Algeriets økonomiske og sociale udvikling (artikel 1). På tre områder indføres der et sådant samarbejde og fastsættes regler herfor, nemlig på det økonomiske, tekniske og finansielle område (afsnit I), med hensyn til samhandelen (afsnit II) og på arbejdskraftområdet (afsnit III).

I den foreliggende sag er det bestemmelserne på arbejdskraftområdet i afsnit III, som er af betydning. Blandt disse bestemmer artikel 39, stk. 1 — dvs. den retsforskrift, som ønskes fortolket — at med forbehold af bestemmelserne i de følgende stykker, skal der over for arbejdstagere med algerisk statsborgerskab og medlemmer af deres familie, der 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. Ved de følgende stykker i bestemmelsen indrømmes der for så vidt angår de heri omhandlede ydelser algeriske statsborgere ret til sammenlægning af de forsikrings-, beskæftigelses- og bopælsperioder, som de har fuldført i forskellige medlemsstater (stk. 2), ret til familieydelser for de medlemmer af deres familie, som bor inden

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 263, s. 1.

for Fællesskabet (stk. 3) og ret til fri overførsel til Algeriet af pensioner og aldersrenter (stk. 4). Rettighederne ifølge artikel 39, stk. 1, 3 og 4, er betinget af, at Algeriet anvender en tilsvarende ordning over for de statsborgere fra Fællesskabets medlemsstater, som er beskæftiget i Algeriet (stk. 5). Ved aftalens artikel 40, stk. 1, pålægges Samarbejdsrådet inden udgangen af det første år efter aftalens ikrafttræden at vedtage bestemmelser, som kan sikre anvendelsen af principperne i artikel 39. Endelig er der i medfør af aftalens artikel 42 og 43, som er indeholdt i de almindelige og afsluttende bestemmelser (afsnit IV) tillagt Samarbejdsrådet, som består af medlemmer af Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, på den ene side, og medlemmer af den algeriske regering, på den anden side, beføjelse til at vedtage beslutninger, som er bindende for de kontraherende parter, med henblik på virkeliggørelsen af de i aftalen opstillede mål.

3. Efter denne gennemgang af aftalen skal jeg behandle 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 [2], som ifølge forordningens artikel 2, stk. 1, finder anvendelse på »arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, 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«. Artikel 4, som fastlægger forordningens *materielle anvendelsesområde*, opregner i stk. 1 navnlig de sociale sikringsgrene, som forordningen finder anvendelse på, heriblandt — i det omfang, det er relevant for sagen — ydelser ved alderdom [litra c)]. I stk. 2 tilføjes, at forordningen »finder anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt samt på ordninger, der pålægger arbejdsgiveren ... forpligtelser med hensyn til de i stk. 1 omhandlede ydelser«. Ifølge artikel 4, stk. 4, er derimod bl.a. offentlig social og sundhedsmæssig forsorg undtaget fra forordningens anvendelsesområde.

Siden ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 [3] om ændring af forordning nr. 1408/71 er også særlige ikke-bidragspligtige ydelser udtrykkeligt omfattet af sidstnævnte forordning og falder under nærmere angivne betingelser ind under begrebet social sikring. Ved forordning nr. 1247/92 blev der nemlig indsat et stk. 2a i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, hvorved forordningens *materielle anvendelsesområde* udvides til også at omfatte »særlige ikke-bidragspligtige ydelser, der er fastsat i en anden lovgivning eller ordning end dem, der er omhandlet i stk. 1 eller udelukket i henhold til stk. 4, når disse ydelser har til formål a) enten at dække de risici,

2 — Jf. den kodificerede version i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 6).

3 — EFT L 136, s. 1.

der svarer til de i stk. 1, litra a)-h), omhandlede sikringsgrene, i stedet for eller som tillæg til andre ydelser, b) eller udelukkende at sikre særlig beskyttelse af handicappede«.

Endelig fastslår artikel 10a i forordning nr. 1408/71, som ligeledes blev indsat ved forordning nr. 1247/92, et princip om, at sådanne ydelser ikke kan eksporteres til andre medlemsstater, idet den bestemmer, at de personer, som er omfattet af forordningen, »udelukkende [modtager] de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i den medlemsstat, på hvis område de er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, såfremt disse ydelser er anført i bilag IIa. Ydelserne udredes af institutionen på bopælsstedet og på dennes bekostning«. Bilag IIa, litra E (Frankrig), indeholder bl.a. følgende anmærkning: »a) Supplerende tilskud fra Den Nationale Solidaritetsfond (lov af 30.6.1956)«.

4. Hvad angår de nationale retsforskrifter bør det først og fremmest nævnes, at der i Frankrig ved lov af 30. juni 1956 blev oprettet en National Solidaritetsfond (Fonds national de solidarité, herefter benævnt »FNS«) med det formål at fremme en generel politik til beskyttelse af ældre. Navnlig tildeler FNS et supplerende tilskud til personer, der oppebærer ydelser ved alderdom eller som følge af invaliditet, såfremt de ikke hermed har tilstrækkeligt underhold. Reglerne for dette tilskud er indeholdt i kapitel 5, afsnit I, i den nye franske lov om social sikring, som vedrører ydelser til ældre, nærmere bestemt lovens artikel L.815-1 — L.815-11, som bl.a. fastsætter betingelserne for udbetaling af tilskuddet.

Berettiget til tilskuddet er navnlig franske statsborgere, som er bosat på fransk område (jf. artikel L.815-2 i den franske lov om social sikring). Også udenlandske statsborgere, som er bosat i Frankrig, kan få udbetalt tilskud, forudsat der er indgået en international konvention om gensidighed på det pågældende område (jf. lovens artikel L.815-5) [4].

5. De faktiske omstændigheder i sagen er følgende. Zoulika Krid, som er algerisk statsborger, er bosat i Frankrig, men har aldrig været erhvervsmæssigt beskæftiget i dette land. Som enke efter en algerisk statsborger, der havde været beskæftiget hele sit liv i Frankrig, har Zoulika Krid siden den 1. november 1992 fået udbetalt en efterladtepension af Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (herefter benævnt »CNAVTS«), dvs. den samme institution, som udbetalte alderspension til hendes mand, indtil han afgik ved døden.

4 — I den forbindelse bør det fremhæves, som den nationale ret selv har anført i forelæggelseskendelsen, at Frankrigs Conseil constitutionnel ved en afgørelse af 22.1.1990 har erklæret denne bestemmelse for forfatningsstridig med den begrundelse, at »udelukkelse af udlændinge, der er lovligt bosat i Frankrig, fra adgang til at modtage det supplerende tilskud, når de ikke kan støtte ret på internationale aftaler eller forskrifter udfærdiget på grundlag heraf, strider mod den forfatningsmæssige lighedsgrundsætning« (jf. *Revue de droit social*, 1990, s. 352).

Da CNAVTS afslog at tildele Zoulika Krid det supplerende tilskud fra Den Nationale Solidaritetsfond i henhold til førnævnte lov af 30. juni 1956 med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger, anlagde hun sag ved Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, hvorunder hun gjorde gældende, at hun i medfør af aftalens artikel 39, stk. 1, har krav på den ydelse, som hun har ansøgt om.

6. Da den nationale ret fandt, at der var tvist om fortolkningen af forordning nr. 1247/92 — der som allerede anført udtrykkeligt har udvidet begrebet social sikring til også at omfatte særlige ikke-bidragspligtige ydelser, herunder de ydelser, som er omhandlet i den foreliggende sag — har den forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål. Den nationale rets spørgsmål går ud på, a) om det tilskud, som udtrykkeligt er nævnt i forordning nr. 1247/92, udelukkende er forbeholdt fællesskabsborgere, eller om det i medfør af aftalens artikel 39, stk. 1 også tilkommer algeriske statsborgere, b) om tilskuddet ved en analogi også kan udbetales til statsborgere fra lande, som har indgået en samarbejdsaftale med EØF om social sikring, såsom Marokko, Tunesien og andre lande.

Bortset fra, at spørgsmålene er noget usædvanligt formuleret, drejer de sig i det væsentligste om, hvorvidt den omhandlede ydelse er en social sikringsydelse og dermed falder ind under aftalens artikel 39, stk. 1, med den følge, at en enke efter en algerisk statsborger, som fortsætter med at være bosat i den medlemsstat, hvor manden var erhvervsmæssigt beskæftiget, også skal kunne oppebære ydelsen.

7. Jeg skal indledningsvis bemærke, at Domstolen tidligere i Kziber- [5] og Yousfi-sagerne [6], har haft lejlighed til at udtale sig om fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen med Marokko [7], hvilken bestemmelse er affattet i tilsvarende vendinger som artikel 39, stk. 1, i den her i sagen omhandlede aftale. I disse domme fastslog Domstolen, efter at have opregnet de betingelser, som en bestemmelse i en aftale skal opfylde for at have direkte virkning, aldeles utvetydigt, at »det følger af ordlyden af artikel 41, stk. 1, såvel som af formålet med og karakteren af den aftale, hvori artikel 41 findes, at bestemmelsen vil kunne skabe umiddelbare retsvirkninger« [8].

I samme domme fastslog Domstolen endvidere, at »indholdet af begrebet social sikring i aftalens artikel 41, stk. 1, må fastlægges analogt med indholdet af det samme begreb i ... forordning (EØF) nr. 1408/71« [9].

5 — Dom af 31.1.1991, sag C-18/90, Sml. I, s. 199.

6 — Dom af 20.4.1994, sag C-58/93, Sml. I, s. 1353.

7 — Denne aftale blev 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).

8 — Førnævnte dom i Kziber-sagen, præmis 23, og førnævnte dom i Yousfi-sagen, præmis 17.

9 — Dommen i Kziber-sagen, præmis 25, og i Yousfi-sagen, præmis 24.

8. Da artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen med Marokko og den her i sagen omhandlede bestemmelse som nævnt er identiske, og bestemmelserne i øvrigt er indeholdt i parallelle aftaler, har de nævnte betragtninger utvivlsomt også gyldighed for den foreliggende sag. Hertil kommer de to for sagen uomtvistede kendsgerninger, at aftalens artikel 39, stk. 1, har direkte virkning, og at det heri indeholdte begreb social sikring skal fortolkes på grundlag af det tilsvarende begreb i forordning nr. 1408/71.

Da det endvidere er lige så uomtvistet, at Zoulika Krid som familiemedlem til en algerisk statsborger klart falder ind under det personelle anvendelsesområde for aftalens artikel 39, stk. 1, står alene tilbage at undersøge, om de tillægsydelser, som udbetales af FNS, er omfattet af begrebet social sikring i forordning nr. 1408/71 og dermed falder ind under det materielle anvendelsesområde for aftalens artikel 39, stk. 1.

9. Selv om artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 som tidligere nævnt udtrykkeligt undtager bl.a. social forsorg fra sit anvendelsesområde, har Domstolen i en fast praksis udtalt, at ydelserne fra FNS må antages at have 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« [10]. Heraf følger i overensstemmelse med, hvad Domstolen har fastslået vedrørende tilskuddet fra FNS, at »for så vidt en sådan ordning 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« [11].

Hertil kommer, at det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 udtrykkeligt er blevet udvidet ved forordning nr. 1247/92 til også at omfatte »særlige ikke-bidragspligtige ydelser«, for at tage hensyn til Domstolens praksis på området, nemlig når disse ydelser, som tilfældet er her, »har til formål enten [i stedet for eller som tillæg til andre ydelser] at dække de risici, der svarer til de ... omhandlede sikringsgrene«, som udtrykkeligt er nævnt i forordningens artikel 4, stk. 1, som netop bl.a. omfatter ydelser ved alderdom.

10. På baggrund af det anførte må den opfattelse, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, betegnes som i det mindste ejendommelig, da det gør gældende, at de

10 — Dom af 24.2.1987, forenede sager 379/85-381/85 og 93/86, Giletti m.fl., Sml. s. 955, præmis 10.

11 — Fornævnte dom i sagen Giletti m.fl., præmis 11, samt dom af 12.7.1990, sag C-236/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3163, præmis 10.

ændringer, som blev indført ved forordning nr. 1247/92, har gjort det endnu klarere, at ikke-bidragspligtige sociale ydelser ikke er omfattet af begrebet social sikring, hvorfor de falder uden for anvendelsesområdet for aftalens artikel 39, stk. 1, og hvorfor Domstolen bør ændre praksis på dette område.

Jeg skal her blot nøjes med at erindre om den forklaring på indsættelsen af stk. 2a i forordningen, som gives i selve forordning nr. 1247/92, og som er, at det var nødvendigt for »at tage hensyn til Domstolens praksis, ifølge hvilken visse ydelser, der er fastsat i national lovgivning, samtidig hører ind under social sikring og social forsorg som følge af ydelsernes anvendelsesområde, målsætning og de nærmere betingelser, der er knyttet til disse ydelser« [12].

11. Jeg mener således ikke, at man alt i alt kan være i tvivl om, at en national ydelse af den art, som er omhandlet i hovedsagen — selv om den på grund af visse af sine kendetegn (dens ikke-bidragspligtige karakter) har lighed med social forsorg — henhører under begrebet social sikring i medfør af artikel 4, stk. 2a, litra a), i forordning nr. 1408/71, når ydelsen udgør et tillæg til en ydelse ved alderdom som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c).

Da begrebet social sikring i aftalens artikel 39, stk. 1, skal fortolkes i analogi med det tilsvarende begreb i forordning nr. 1408/71, må den anførte konklusion principielt tillige have gyldighed for de ansøgere med algerisk statsborgerskab, som enten er arbejdstagere eller er familiemedlemmer til en arbejdstager, således som dette forstås efter de relevante bestemmelser i aftalen og med de retsvirkninger, der følger heraf.

12. Hvad angår dette sidste spørgsmål er der grund til at kommentere den opfattelse, som den franske regering har gjort gældende under sagen. Den franske regering bestrider ikke, at ægtefællen til en algerisk statsborger er omfattet af det personelle anvendelsesområde for aftalens artikel 39, stk. 1, og at den i sagen omtvistede ydelse falder ind under samme bestemmelses materielle anvendelsesområde, men gør dog ikke desto mindre gældende, at ydelsen ikke kan udvides til at omfatte enken efter en algerisk statsborger, da ydelsen ikke har karakter af en afledt rettighed — dvs. som er erhvervet som følge af den pågældendes status som familiemedlem til en arbejdstager — men er en selvstændig rettighed, som tilkommer enhver, der opfylder betingelserne i de pågældende nationale retsforskrifter. Efter den franske regerings opfattelse kan Zoulika Krid derfor, efter at hendes mand (som var arbejdstager) er afgået ved døden, ikke gøre krav på det omhandlede supplerende tilskud, dels da hun er alge-

12 — Forordningens tredje betragtning.

risk statsborger og aldrig har været erhvervsmæssigt beskæftiget på den pågældende medlemsstats område, dels da konventionen af 1980 mellem Frankrig og Algeriet ikke indeholder nogen klausul om gensidighed på det pågældende område.

Til støtte for sin opfattelse har den franske regering påberåbt sig den sondring mellem selvstændige og afledte rettigheder, som Domstolen har lagt til grund i en række domme, hvori den udtalte sig om det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 [13]. I disse domme fastslog Domstolen, som den franske regering har anført, at enhver arbejdstager kan gøre krav på de i forordning nr. 1408/71 omhandlede ydelser som *selvstændige rettigheder*, mens hans familiemedlemmer kun kan gøre krav på *afledte rettigheder*, dvs. de rettigheder, de har erhvervet som familiemedlemmer til en arbejdstager.

13. Denne del af Domstolens praksis er imidlertid ikke relevant for den foreliggende sag. Aftalens artikel 39, stk. 1, fastslår nemlig alene et forbud mod forskelsbehandling af algeriske arbejdstagere og deres familiemedlemmer på den ene side og franske statsborgere på den anden side. Heraf følger ganske enkelt, at det personelle anvendelsesområde for aftalens artikel 39 er forskelligt fra forordning nr. 1408/71's personelle anvendelsesområde, hvilket ikke kan undre i betragtning af aftalens forskellige rækkevidde og formål.

Domstolen har i øvrigt allerede udtalt sig i denne retning i Kziber-dommen, som jeg flere gange har nævnt i det foregående. Heri fastslog den nemlig i forbindelse med sin behandling af spørgsmålet om rækkevidden af de rettigheder, som tilkommer et familiemedlem til en marokkansk arbejdstager i forhold til en arbejdsløshedsydelse til unge, følgende: »Princippet i artikel 41, stk. 1, om forbud mod enhver form for forskelsbehandling inden for den sociale sikring på grundlag af nationalitet indebærer, at opfylder en person samtlige de betingelser, som i henhold til en national lovgivning er knyttet til retten til at oppebære arbejdsløshedsydelser i form af ydelser til unge arbejdssøgende, kan sådanne ydelser ikke nægtes den pågældende på grund af hans eller hendes nationalitet« [14].

14. Disse samme betragtninger har naturligvis også gyldighed for familiemedlemmerne til en algerisk statsborger i kraft af aftalens artikel 39, stk. 1. Da det er ubestridt, at en fransk ægtefælle til en fransk arbejdstager, som oppebærer en efterladtepension, ville have ret til det supplerende tilskud fra FNS, såfremt de øvrige betingelser var opfyldt, er konsekvensen heraf, at også enken til en algerisk statsborger har krav på den samme behandling.

13 — Dom af 23.11.1976, sag 40/76, Kermaschek, Sml. s. 1669, præmis 8. I samme retning, se senest dom af 27.5.1993, sag C-310/91, Schmid, Sml. I, s. 3011, præmis 12.

14 — Kziber-dommens præmis 28.

15. På grund af de anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen, at de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, besvares på følgende måde:

»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, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at tildele det i sin lovgivning til fordel for dens statsborgere, som er bosat på nationalt område, foreskrevne supplerende tilskud fra Den Nationale Solidaritetsfond, til en enke efter en arbejdstager, som er bosat på dens område, og som oppebærer en efterladtepension, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger.«