CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO

van 23 februari 1995 *

1. De vraag van het Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre betreft de uitlegging van artikel 39, lid 1, van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Democratische Volksrepubliek Algerije, ondertekend te Algiers op 26 april 1976 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2210/78 van de Raad van 26 september 1978 (hierna: de „Overeenkomst"). [1]

In het bijzonder vraagt de verwijzende rechter of de aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité binnen de materiële werkingssfeer van artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst valt, en of ook de echtgenote van een reeds overleden Algerijns werknemer, die zelf geen beroepswerkzaamheden uitoefent, rechten op die uitkering kan doen gelden.

2. Vooraf dienen de belangrijkste bepalingen van de Overeenkomst en de relevante nationale wettelijke bepalingen in herinnering te worden gebracht.

De Overeenkomst heeft ten doel een algemene samenwerking tussen de partijen bij de Overeenkomst te bevorderen, teneinde bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van Algerije en de versteviging van hun betrekkingen in de hand te werken (artikel 1). Deze samenwerking komt tot stand en wordt geregeld op drie gebieden: de economische, technische, en financiële samenwerking (titel I), het handelsverkeer (titel II) en de arbeidskrachten (titel III).

In casu zijn de bepalingen van titel III, dus die betreffende de arbeidskrachten, van belang. De bepaling waarvan de uitlegging wordt gevraagd, artikel 39, lid 1, bepaalt dat behoudens het bepaalde in de volgende leden de werknemers van Algerijnse nationaliteit en de bij hen woonachtige gezinsleden op het gebied van de sociale zekerheid onder een regeling vallen die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de Lid-Staten waar zij werkzaam zijn. De volgende leden regelen het recht voor Algerijnse werknemers op samentelling van de in de verschillende Lid-Staten vervulde tijdvakken van verzekering of van woonplaats voor bepaalde uitkeringen (lid 2), het recht op gezinsbijslagen voor gezinsleden die binnen

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB 1978, L 263, blz. 1.

de Gemeenschap woonachtig zijn (lid 3) en de vrijheid van overmaking naar Algerije van ouderdomspensioenen en-renten (lid 4). Voor de in de leden 1, 3 en 4 van artikel 39 neergelegde regeling geldt de voorwaarde van reciprociteit ten aanzien van in Algerije werkzame werknemers die onderdaan van de Lid-Staten zijn (lid 5). Voorts verleent artikel 40, lid 1, de Samenwerkingsraad de bevoegdheid om binnen een jaar na inwerkingtreding van de Overeenkomst de nodige bepalingen vast te stellen teneinde de toepassing van de in artikel 39 genoemde beginselen te verzekeren. Ingevolge de artikelen 42 en 43 ten slotte, die tot de algemene en slotbepalingen (titel IV) behoren, heeft de Samenwerkingsraad, samengesteld uit leden van de Raad en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen enerzijds en leden van de Algerijnse regering anderzijds, beslissingsbevoegdheid voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst en zijn zijn besluiten bindend voor de partijen bij de Overeenkomst.

3. Tot zover de Overeenkomst. Vervolgens herinner ik eraan, dat verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [2], volgens artikel 2, lid 1, van toepassing is op „werknemers of zelfstandigen op wie de wetgeving van een of meer Lid-Staten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van een der Lid-Staten, dan wel op het grondgebied van een der Lid-Staten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen". Artikel 4 van de verordening, dat de materiële werkingssfeer afbakent, geeft in lid 1 een opsomming van de takken van sociale zekerheid waarop de verordening van toepassing is, waaronder, voor zover hier van belang, uitkeringen bij ouderdom (sub c); in lid 2 wordt daaraan toegevoegd: „Deze verordening is van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten, alsmede op de regelingen betreffende de verplichtingen van de werkgever (...) met betrekking tot de in lid 1 bedoelde prestaties." Ingevolge artikel 4, lid 4, vallen sociale en medische bijstand buiten de materiële werkingssfeer van de verordening.

Na de inwerkingtreding van verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 [3] zijn ook de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties uitdrukkelijk in deze verordening voorzien en behoren zij dus, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, tot het gebied van de sociale zekerheid. Bij verordening nr. 1247/92 is namelijk aan artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1408/71 een lid 2 bis toegevoegd, dat de materiële werkingssfeer van laatstbedoelde verordening uitbreidt tot „de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die vallen onder een andere wetgeving of een ander stelsel dan bedoeld in lid 1 of dan die welke krachtens lid 4 zijn uitgesloten, wanneer deze prestaties bestemd zijn: a) ofwel om, bij wijze van vervangende, aanvullende of bijkomende prestatie, de gebeurtenissen te

2 — Zie de gecodificeerde versie van verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6).

3 — PB 1992, L 136, blz. 1.

dekken die onder de in lid 1, onder a tot en met h, bedoelde takken van sociale zekerheid vallen; b) ofwel uitsluitend voor de specifieke bescherming van gehandicapten".

Artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 ten slotte, dat eveneens ingevoegd bij verordening nr. 1247/92, bekrachtigt dat deze uitkeringen niet kunnen worden uitgevoerd. Het bepaalt namelijk dat de personen waarop deze verordening van toepassing is, „de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als bedoeld in artikel 4, lid 2 bis, uitsluitend [ontvangen] op het grondgebied van de Lid-Staat waar zij wonen en krachtens de wetgeving van die Lid-Staat, voor zover deze prestaties zijn vermeld in bijlage II bis. De prestaties worden door en voor rekening van het orgaan van de woonplaats verleend." Genoemde bijlage II bis vermeldt onder letter E (Frankrijk) onder meer: „a) Aanvullende uitkering van het Fonds national de solidarité (Wet van 30 juni 1956)".

4. Wat de in casu relevante nationale bepalingen betreft: het Fonds national de solidarité (hierna: FNS) werd in Frankrijk bij wet van 30 juni 1956 opgericht ter bevordering van een algemeen beleid ter bescherming van bejaarden. In het bijzonder verstrekt het FNS een aanvullende uitkering aan ontvangers van ouderdoms- of invaliditeitsuitkeringen, wanneer die niet over voldoende inkomsten beschikken. De onderhavige uitkering is geregeld in hoofdstuk 5 van titel I, betreffende uitkeringen ten behoeve van bejaarden, van de nieuwe Franse code de la sécurité sociale, met name in de artikelen L 815-1 tot en met L 815-6, waarin de voorwaarden voor toekenning van deze uitkering zijn vastgelegd.

Voor de aanvullende uitkering komen vooral in Frankrijk wonende personen van Franse nationaliteit in aanmerking (artikel L 815-2, van de code de la sécurité sociale). Ook vreemdelingen kunnen ervoor in aanmerking komen, mits ter zake een internationale wederkerigheidsovereenkomst bestaat (artikel L 815-5). [4]

5. Ik kom thans tot de feiten die tot de onderhavige procedure hebben geleid. Mevrouw Krid, van Algerijnse nationaliteit, woont in Frankrijk, waar zij nooit beroepswerkzaamheden heeft verricht. Als weduwe van een Algerijns onderdaan die gedurende zijn gehele loopbaan in Frankrijk werkzaam is geweest, is zij sinds 1 november 1992 in het genot van een weduwenpensioen, uitgekeerd door de Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (hierna: de „CNAVTS"), hetzelfde orgaan dat aan de heer Krid tot diens overlijden een ouderdomspensioen had uitbetaald.

4 — Naar de nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikking aangeeft, is deze bepaling ongrondwettig verklaard bij beschikking van de Conseil constitutionnel van 22 januari 1990, op grond „dat de uitsluiting van de aanvullende uitkering van vreemdelingen die op wettige wijze in Frankrijk wonen, wanneer zij zich niet op internationale overeenkomsten of op basis daarvan vastgestelde regelingen kunnen beroepen, in strijd is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel" (zie *Revue du droit social*, 1990, blz. 352).

Nadat de CNAVTS had geweigerd haar een aanvullende uitkering van het FNS uit hoofde van de wet van 30 juni 1956 toe te kennen, en wel op grond van haar Algerijnse nationaliteit, wendde mevrouw Krid zich tot het Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, waarvoor zij betoogde dat zij op grond van artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst recht had op de door haar aangevraagde uitkering.

6. Omdat de nationale rechter de uitlegging van verordening nr. 1247/92, waarbij zoals gezegd het begrip sociale zekerheid uitdrukkelijk werd uitgebreid tot de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, waaronder juist de hier aan de orde zijnde uitkering, controversieel achtte, besloot hij het Hof de navolgende vragen voor te leggen: a) komt de onderhavige, in verordening (EEG) nr. 1247/92 uitdrukkelijk genoemde uitkering alleen aan EEG-onderdanen toe of ingevolge artikel 39 van de Overeenkomst ook aan Algerijnse onderdanen, en b) is deze uitkering bij analogie ook betaalbaar aan onderdanen van landen die op het gebied van de sociale zekerheid een samenwerkingsovereenkomst met de Europese Economische Gemeenschap hebben gesloten, waaronder Marokko en Tunesië.

De weinig orthodoxe formulering daargelaten, wil de rechter met deze vragen zien uitgemaakt of de onderhavige uitkering tot de sociale zekerheid behoort en daarmee binnen de werkingssfeer valt van artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst, wat zou betekenen dat ook de weduwe van een Algerijns werknemer die in de Lid-Staat woont waar haar echtgenoot zijn beroepswerkzaamheden heeft verricht, daarvoor in aanmerking zou moeten komen.

7. Vooraf herinner ik eraan, dat het Hof zich in de arresten Kziber [5] en Yousfi [6] reeds heeft kunnen uitspreken over de uitlegging van artikel 41, lid 1, van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko [7], welke bepaling gelijkluidend is aan artikel 39, lid 1, van de hier aan de orde zijnde Overeenkomst. In dat arrest heeft het Hof, na nog eens de voorwaarden te hebben genoemd waaraan een bepaling van een overeenkomst moet voldoen om rechtstreekse werking te hebben, zeer duidelijk gesteld, dat „uit de bewoordingen van artikel 41, lid 1, evenals uit het voorwerp en de aard van de Overeenkomst waarin deze bepaling is opgenomen, volgt dat deze bepaling rechtstreeks kan worden toegepast". [8]

In dat zelfde arrest verklaarde het Hof bovendien dat „het begrip sociale zekerheid in de zin van artikel 41, lid 1, van de Overeenkomst moet worden begrepen analoog aan het identieke begrip in verordening (...) nr. 1408/71". [9]

5 — Arrest van 31 januari 1991 (zaak C-18/90, Jurispr. 1991, blz. I-199).

6 — Arrest van 20 april 1994 (zaak C-58/93, Jurispr. 1994, blz. I-1353).

7 — Ondertekend te Rabat op 27 april 1976 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB 1978, L 264, blz. 1).

8 — Arrest Kziber, reeds aangehaald, r. o. 23, en arrest Yousfi, reeds aangehaald, r. o. 17.

9 — Arrest Kziber, reeds aangehaald, r. o. 25, en arrest Yousfi, reeds aangehaald, r. o. 24.

8. Waar, zoals ik reeds heb verklaard, artikel 41, lid 1, van de Samenwerkingsovereenkomst met Marokko en de onderhavige bepaling gelijkluidend zijn en bovendien in vergelijkbare overeenkomsten voorkomen, spreekt het vanzelf dat de hierboven geciteerde uitspraken ook gelden voor het onderhavige geval. Dat artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst rechtstreekse werking heeft en de dat het daarin gebezigde begrip sociale zekerheid moet worden uitgelegd onder verwijzing naar het overeenkomstige begrip in verordening nr. 1408/71, zijn trouwens twee feiten die in de loop van de onderhavige procedure niet zijn betwist.

Aangezien evenmin is betwist dat mevrouw Krid in haar hoedanigheid van lid van het gezin van een Algerijns werknemer volledig binnen de personele werkingssfeer van artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst valt, behoeft enkel nog te worden onderzocht, of de door het FNS verstrekte aanvullende uitkeringen onder het begrip sociale zekerheid in de zin van verordening nr. 1408/71, en dus binnen de materiële werkingssfeer van artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst vallen.

9. Ofschoon, zoals reeds gezegd, artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1408/71 onder meer de bijstand uitdrukkelijk van de werkingssfeer van de verordening uitsluit, hebben de uitkeringen van het FNS volgens vaste rechtspraak van het Hof in feite een tweevoudige functie: „in de eerste plaats waarborgt zij een bestaansminimum aan personen die daaraan behoefte hebben, en in de tweede plaats zorgt zij voor een aanvulling op het inkomen van hen die ontoereikende sociale-zekerheidsuitkeringen ontvangen". [10] Ten aanzien van de uitkering van het FNS heeft het Hof dan ook reeds verklaard: „Voor zover een dergelijke wetgeving recht geeft op aanvullende uitkeringen ter verhoging van de sociale-zekerheidspensioenen, zonder dat daarbij de individuele behoeften en de persoonlijke situatie in aanmerking worden genomen — hetgeen kenmerkend is voor de bijstand —, behoort zij tot het stelsel van de sociale zekerheid in de zin van verordening nr. 1408/71." [11]

Daar komt bij dat, juist om met die rechtspraak rekening te houden, de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 bij verordening nr. 1247/92 uitdrukkelijk is uitgebreid tot „de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties", wanneer deze prestaties, zoals in het onderhavige geval, „bestemd zijn om, bij wijze van vervangende, aanvullende of bijkomende prestatie, de gebeurtenissen te dekken", die in artikel 4, lid 1, uitdrukkelijk zijn opgesomd, waaronder ook de uitkeringen bij ouderdom.

10. In het licht van het voorafgaande komt mij de stelling van de Britse regering dat de bij verordening nr. 1247/92 aangebrachte wijzigingen nog duidelijker doen uitkomen

10 — Arrest van 24 februari 1987 (gevoegde zaken 379/85-381/85 en 93/86, Giletti, Jurispr. 1987, blz. 955, r. o. 10).

11 — Arrest Giletti e. a., r. o. 11; zie ook het arrest van 12 juli 1990 (zaak C-236/88, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1990, blz. I-3163, r. o. 10).

dat de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties niet tot de sociale zekerheid behoren, zodat deze prestaties buiten de werkingssfeer van artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst vallen en het Hof zijn rechtspraak op dit gebied zou moeten herzien, nogal merkwaardig voor.

Op dit punt volsta ik met de opmerking, dat in verordening nr. 1247/92 zelf de invoeging van artikel 2 bis wordt toegelicht met de overweging, dat zulks noodzakelijk was teneinde „rekening te houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie volgens welke bepaalde prestaties die worden verstrekt uit hoofde van nationale wetgevingen tegelijk onder de sociale zekerheid en de bijstand kunnen vallen wegens hun personele werkingssfeer, hun doelstellingen en hun wijze van toepassing". [12]

11. Bijgevolg lijdt het mijns inziens geen twijfel dat een nationale prestatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, ook al heeft zij wegens enkele van haar kenmerken (zij berust namelijk niet op premie- of bijdragebetaling) het karakter van bijstand, krachtens artikel 4, lid 2 bis, sub a, van verordening nr. 1408/71 tot het gebied van de sociale zekerheid behoort, voor zover die prestatie bestemd is ter aanvulling van de uitkering bij ouderdom, bedoeld in artikel 4, lid 1, sub c.

Aangezien het begrip sociale zekerheid in de zin van artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst moet worden begrepen analoog aan het identieke begrip in verordening nr. 1408/71, geldt dit in beginsel eveneens voor de aanvragers die de Algerijnse nationaliteit bezitten en die werknemer of gezinslid van een werknemer zijn in de zin en ter fine van de relevante bepalingen van de Overeenkomst.

12. In verband met dit laatste aspect dien ik nog in te gaan op een argument dat de Franse regering in deze procedure naar voren heeft gebracht. Ofschoon zij niet bestrijdt, dat de echtgenote van een Algerijnse werknemer binnen de personele werkingssfeer van artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst valt en de litigieuze uitkering binnen de materiële werkingssfeer van die bepaling valt, stelt zij dat bedoelde uitkering niet ook kan worden toegekend aan de weduwe van een Algerijnse werknemer, omdat het hier niet zou gaan om een afgeleid recht, verworven uit hoofde van de hoedanigheid van gezinslid van een Algerijns werknemer, maar om een eigen recht, dat wil zeggen een recht dat toekomt aan een ieder die aan de in de betrokken nationale wetgeving genoemde vereisten voldoet. Dat zou betekenen dat mevrouw Krid, als Algerijns onderdaan die nooit in de betrokken Lid-Staat werkzaam is geweest en

12 — Derde overweging van de considerans.

wier echtgenoot (een werknemer) inmiddels is overleden, geen enkel recht op de bewuste aanvullende uitkering zou hebben, gelet op onder meer het feit dat de overeenkomst tussen Frankrijk en Algerije van 1980 ter zake geen wederkerigheidsclausule bevat.

Ter onderbouwing van haar standpunt wijst de Franse regering op het onderscheid tussen eigen rechten en afgeleide rechten, zoals het Hof dat heeft gehanteerd in een aantal arresten waarin het zich over de omvang van de personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 heeft uitgesproken. [13] In die arresten verklaarde het Hof namelijk, dat terwijl degenen die de hoedanigheid van werknemer hebben, *uit hoofde van eigen recht* aanspraak kunnen maken op de in verordening nr. 1408/71 bedoelde rechten, de gezinsleden van een werknemer alleen aanspraak kunnen maken op *afgeleide rechten*, dat wil zeggen de rechten die zij in de hoedanigheid van gezinslid van een werknemer hebben verkregen.

13. Die rechtspraak is in casu niet relevant. Artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst behelst niet meer dan het beginsel van nondiscriminatie tussen Algerijnse werknemers en hun gezinsleden enerzijds en Franse onderdanen anderzijds. Dat betekent heel eenvoudig dat de personele werkingssfeer van artikel 39 van de Overeenkomst een andere is dan die van verordening nr. 1408/71, wat ook zeker geen verbazing kan wekken wanneer men let op het verschil in strekking en doelstelling van de Overeenkomst.

Overigens heeft het Hof zelf zich reeds in deze zin uitgesproken in het meermaals aangehaalde arrest Kziber, waarin het met betrekking tot de draagwijdte van rechten van het gezinslid van een Marokkaans werknemer op een werkloosheidsuitkering voor jonge werkzoekenden verklaarde, dat „(...) het beginsel van het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit op het gebied van de sociale zekerheid, neergelegd in artikel 41, lid 1, (impliceert) dat de belanghebbende die voldoet aan alle door een nationale wetgeving gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering voor jonge werkzoekenden, het recht op deze uitkeringen niet mag worden ontzegd op grond van zijn nationaliteit". [14]

14. Dezelfde overwegingen gelden ingevolge artikel 39, lid 1, van de Overeenkomst uiteraard ook ten aanzien van de gezinsleden van een Algerijns werknemer. Daaruit volgt dat, nu als onweersproken vaststaat dat de Franse echtgenoot van een Frans werknemer, die in het genot is van een weduwenpensioen, recht zou hebben op de aanvullende uitkering van het FNS wanneer zij aan de overige vereisten voldoet, deze zelfde behandeling ook toekomt aan de weduwe van een Algerijns werknemer.

13 — Zie arrest van 23 november 1976 (zaak 40/76, Kermaschek, Jurispr. 1976, blz. 1669, r. o. 8). In dezelfde zin laatstelijk het arrest van 27 mei 1993 (zaak C-310/91, Schmid, Jurispr. 1993, blz. I-3011, r. o. 12).

14 — Arrest Kziber, reeds aangehaald, r. o. 28.

15. In het licht van deze overwegingen geef ik het Hof in overweging de vragen van het Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre te beantwoorden als volgt:

„Artikel 39, lid 1, van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Democratische Volksrepubliek Algerije, ondertekend te Algiers op 26 april 1976 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2210/78 van de Raad van 26 september 1978, moet aldus worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet, dat een Lid-Staat weigert een prestatie als de aanvullende uitkering van het FNS, die in zijn wetgeving is voorzien ten behoeve van zijn onderdanen die op zijn grondgebied wonen, toe te kennen aan de weduwe van een Algerijns werknemer, die in die Lid-Staat woont en aldaar een weduwenpensioen geniet, op grond dat de betrokkene de Algerijns nationaliteit bezit."