

SÜRÜL

DOMSTOLENS DOM

4. maj 1999 *

I sag C-262/96,

angående en anmodning, som Sozialgericht Aachen (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Sema Sürül

mod

Bundesanstalt für Arbeit,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer (EFT 1983 C 110, s. 60),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, G. Hirsch og P. Jann samt dommerne J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón og R. Schintgen (refererende dommer),

generaladvokat: A. La Pergola

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Sema Sürül ved advokat Rainer Hofmann, Aachen

— den tyske regering ved afdelingschef Ernst Röder og ekspeditionssekretær Bernd Klope, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Anne de Bourgoing, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved kontorchef Wolf Okresek, Forbundskanslerens Kontor, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister Eleanor Sharpston

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter Peter Hillenkamp og Pieter van Nuffel, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 25. november 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Sema Sürül ved advokat Rainer Hofmann, af den tyske regering ved kontorchef Claus-Dieter Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, af den franske regering ved kontorchef Kareen Rispal-Bellanger, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den nederlandske regering ved juridisk konsulent Marc Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved Eleanor Sharpston og af Kommissionen ved Peter Hillenkamp,

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. februar 1998,

på grundlag af kendelsen af 23. september 1998 om genåbning af den mundtlige forhandling,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 11. november 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Sema Sürül ved advokat Rainer Hofmann, af den tyske regering ved Claus-Dieter Quasowski, af den franske regering ved Anne de Bourgoing, af den nederlandske regering ved Marc Fierstra, af Det Forenede Kongeriges regering ved John E. Collins, bistået af barrister Mark Hoskins, og af Kommissionen ved Peter Hillenkamp,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. december 1998,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 24. juli 1996, indgået til Domstolen den 26. juli 1996, har Sozialgericht Aachen i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer (EFT 1983 C 110, s. 60).
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med en sag anlagt af Sema Sürül, der er tyrkisk statsborger, mod Bundesanstalt für Arbeit vedrørende sidstnævntes afslag på at betale Sema Sürül børnetilskud fra den 1. januar 1994 at regne.

Associeringen EØF-Tyrkiet

- 3 Aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republiken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »aftalen«).

- 4 Aftalen har i henhold til sin artikel 2, stk. 1, til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne. Aftalen omfatter en indledende fase, hvor Republiken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af de økonomiske politikker (artikel 4) og en endelig fase, som bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af den økonomiske politik (artikel 5).

- 5 Aftalens artikel 6 har følgende ordlyd:

»For at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen mødes de kontraherende parter i et associeringsråd, som handler inden for grænserne af de beføjelser, som er blevet det tillagt ved aftalen.«

- 6 Aftalens artikel 8, der er indeholdt i afsnit II, som har overskriften »Iværksættelse af overgangsperioden«, bestemmer:

»Til virkeliggørelse af de i artikel 4 fastsatte mål bestemmer associeringsrådet, inden overgangsperiodens begyndelse og i overensstemmelse med den i artikel 1 i den midlertidige protokol fastsatte fremgangsmåde, betingelserne, formerne og tempoet for iværksættelsen af egnede foranstaltninger inden for de områder, der er omhandlet i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og som skal tages i betragtning, særligt de i denne del anførte, såvel som enhver beskyttelsesklausul, som måtte vise sig påkrævet.«

- 7 Artikel 9, der også er indeholdt i afsnit II, bestemmer følgende:

»De kontraherende parter erkender, at inden for denne aftales anvendelsesområde og med forbehold af de særlige bestemmelser, som kan indføres i medfør af artikel 8, er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt i henhold til det i artikel 7 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab anførte princip.«

- 8 Aftalens artikel 12 bestemmer:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel 48, 49 og 50 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

- 9 Aftalens artikel 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Til virkeliggørelse af de i aftalen fastlagte mål og i de tilfælde den opregner, er associeringsrådet beslutningsdygtigt. Hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør ...«

- 10 Den tillægsprotokol, der blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »protokollen«), fastsætter ifølge artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af den overgangsperiode, der er omhandlet i aftalens artikel 4. Protokollen udgør ifølge sin artikel 62 en integrerende del af aftalen.
- 11 Protokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis første kapitel vedrører »Arbejdskraften«.
- 12 Den fastsætter i artikel 36 fristen for den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Republikken Tyrkiet i overensstemmelse med de i aftalens artikel 12 anførte principper og bestemmer, at associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.
- 13 Protokollens artikel 39 har følgende ordlyd:

»1. Før udgangen af det første år efter denne protokols ikrafttræden vedtager associeringsrådet bestemmelser vedrørende social tryghed for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet, som bevæger sig inden for Fællesskabet og for deres familie, som opholder sig inden for Fællesskabet.

2. Disse bestemmelser skal gøre det muligt for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet efter endnu ikke fastlagte retningslinjer at opnå en sammenlægning af tidsrum, i hvilke de har været forsikret eller beskæftiget i de forskellige medlemsstater, for så vidt angår pension og andre ydelser udbetalt på grund af alderdom, dødsfald eller invaliditet, såvel som sygeforsorg for arbejdstageren og for hans familie, som opholder sig inden for Fællesskabet. Disse bestemmelser kan ikke skabe en forpligtelse for Fællesskabets medlemsstater til at tage hensyn til de tidsrum, der er forløbet i Tyrkiet.

3. De ovennævnte bestemmelser skal gøre det muligt at sikre udbetaling af familietillæg, såfremt arbejdstagerens familie opholder sig inden for Fællesskabet.

...«

- 14 Det er på grundlag af protokollens artikel 39, at det associeringsråd, der blev oprettet i henhold til aftalen, den 19. september 1980 traf afgørelse nr. 3/80.
- 15 Denne afgørelse har til formål at samordne medlemsstaternes sociale sikringsordninger med henblik på, at de tyrkiske arbejdstagere, der har eller har haft beskæftigelse i en eller flere af Fællesskabets medlemsstater, og deres familiemedlemmer og efterladte kan oppebære ydelser fra de almindelige sociale sikringsgrene.
- 16 Bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80 henviser hovedsageligt til visse bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366) og i mindre grad til Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149).
- 17 Artikel 1-4 i afgørelse nr. 3/80 er indeholdt i afsnit I, der har overskriften »Almindelige bestemmelser«.

18 Artikel 1, der har overskriften »Definitioner«, er affattet således:

»For så vidt angår anvendelsen af denne afgørelse:

a) har udtrykkene ... 'familiemedlem', 'efterladte', 'bopæl' ... 'familieydelse', 'børnetilskud' ... den betydning, som er tillagt dem i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1408/71 ...

b) betyder udtrykket 'arbejdstager' enhver person:

i) der er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig videreført forsikring mod en eller flere risici, der svarer til de sikringsgrene, som indgår i en social sikringsordning for arbejdstagere, med forbehold af de i bilag V, punkt A, BELGIEN, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71 anførte begrænsninger

ii) der inden for rammerne af en social sikringsordning for samtlige indbyggere eller for hele den erhvervsmæssigt beskæftigede del af befolkningen er tvungent forsikret mod en eller flere risici, der svarer til de sikringsgrene, på hvilke denne afgørelse finder anvendelse:

— når det efter vedkommende sikringsordnings administrations- eller finansieringsmetode er muligt at identificere den pågældende som lønnet arbejdstager, eller

— i mangel af sådanne kriterier, når den pågældende er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig videreført forsikring mod en anden af de i bilaget opregnede risici inden for rammerne af en ordning for lønnede arbejdstagere

...«

19 For så vidt angår Tyskland indeholder det bilag, der er nævnt i artikel 1, litra b), nr. ii), andet led, i afgørelse nr. 3/80, ingen præcisering vedrørende definitionen af begrebet arbejdstager.

20 Artikel 2 i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Personkreds«, bestemmer følgende:

»Denne afgørelse finder anvendelse på:

— arbejdstagere, som er eller har været omfattet af lovgivningen i én eller flere medlemsstater, og som er tyrkiske statsborgere

— disse arbejdstageres familiemedlemmer, som er bosat på et af medlemsstaternes område

— disse arbejdstageres efterladte.«

21 Artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Ligebehandling« og som gengiver ordlyden af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, bestemmer:

»Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne afgørelse, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lov-

givning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne afgørelse.«

- 22 Artikel 4, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Sagligt anvendelsesområde«, bestemmer:

»Denne afgørelse finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

a) ydelser i anledning af sygdom og moderskab

b) ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen

c) ydelser ved alderdom

d) ydelser til efterladte

e) ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme

f) ydelser ved dødsfald

g) ydelser ved arbejdsløshed

h) familieydelser.«

- 23 Afsnit III i afgørelse nr. 3/80, der har overskriften »Særlige bestemmelser om de forskellige arter af ydelser«, omfatter samordningsbestemmelser, der er inspireret af forordning nr. 1408/71, vedrørende ydelser i anledning af sygdom og moderskab, invaliditet, alderdom og dødsfald (pensioner), arbejdsulykker og erhvervs-sygdomme, ydelser ved dødsfald samt familydelser og børnetilskud.
- 24 Til forskel fra de to andre afgørelser, som Associeringsrådet EØF-Tyrkiet udstedte samme dato, nemlig afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen og afgørelse nr. 2/80 om den ekstraordinære støtte til Tyrkiet (ikke offentliggjorte), præciseres det ikke i afgørelse nr. 3/80, på hvilken dato denne træder i kraft.
- 25 I henhold til artikel 32 i afgørelse nr. 3/80 gælder følgende:
- »Tyrkiet og Fællesskabet træffer hver især de foranstaltninger, som gennemførelsen af denne afgørelse indebærer.«
- 26 Den 8. februar 1983 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til forordning (EØF) om anvendelse i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab af afgørelse nr. 3/80 (EFT C 110, s. 1), hvorefter afgørelsen »anvendes i Fællesskabet« (artikel 1), og som fastsætter »supplerende regler til gennemførelse« af afgørelsen.
- 27 Rådet har endnu ikke vedtaget dette forordningsforslag.

Den nationale lovgivning

- 28 I Tyskland ydes der børnetilskud i henhold til Bundeskindergeldgesetz af 14. april 1964 (forbundslov om børnetilskud, BGBl. I, s. 265, herefter »BKGG«).
- 29 De børnetilskud, der er fastsat i BKGG, som indgår i en række familiepolitiske foranstaltninger, tjener til at lette forsørgerbyrden i forbindelse med børns opdragelse. I henhold til § 10 og 11 i BKGG modtager en familie med et barn således et beløb på 70 DEM pr. måned, hvilken ydelse forhøjes med et bestemt beløb for personer med lav indkomst.
- 30 BKGG bestemmer i § 1, stk. 1, punkt 1, og § 2, stk. 5, at enhver person, der har bopæl eller sædvanligt opholdssted inden for lovens anvendelsesområde, har ret til børnetilskud, såfremt det barn, han har forsørgerpligt over for, har bopæl eller sædvanligt opholdssted på dette område.
- 31 Efter en ændring, der trådte i kraft den 1. januar 1994, og som blev offentliggjort den 31. januar 1994 i BGBl. I, s. 168, bestemmer BKGG's § 1, stk. 3, at udlændinge, der bor i Tyskland, kun har ret til børnetilskud, såfremt de har opholdstilladelse med henblik på varigt ophold (»Aufenthaltsberechtigung« eller »Aufenthaltserlaubnis«).
- 32 I denne henseende sidestiller § 42 i BKGG kun statsborgere fra Det Europæiske Fællesskabs øvrige medlemsstater, flygtninge og statsløse med tyske statsborgere.

- 33 I henhold til Ausländergesetz (tysk udlændingelov) giver de to former for opholdstilladelse, Aufenthaltsberechtigung og Aufenthaltserlaubnis, udlændingen henholdsvis en selvstændig, ubegrænset opholdstilladelse eller en selvstændig, tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed for forlængelse. Derimod er opholdstilladelse i form af en »Aufenthaltsbewilligung« en formålsbetinget, tidsbegrænset opholdstilladelse, der udelukker, at der senere kan opnås ret til varigt ophold.

Hovedsagen

- 34 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at ægtefællerne Sürül er tyrkiske statsborgere, der lovligt er bosat i Tyskland.
- 35 Hr. Sürül fik således i 1987 tilladelse til at indrejse i denne medlemsstat for at studere der.
- 36 I 1991 fik hans ægtefælle tilladelse til at indrejse i Tyskland med henblik på familiesammenføring med sin ægtefælle.
- 37 Ægtefællerne Sürül er begge i den pågældende medlemsstat indehavere af opholdstilladelser i form af Aufenthaltsbewilligung.
- 38 Hr. Sürül har endvidere opnået tilladelse til ved siden af sine studier at tage ansættelse hos en bestemt arbejdsgiver i indtil 16 timer ugentligt og udøver denne beskæftigelse i henhold til den fornødne arbejdstilladelse. Hr. Sürül betaler ikke i

forbindelse med dette ansættelsesforhold bidrag til den lovbestemte syge- og pensionsforsikring, men han er gennem sin arbejdsgiver forsikret mod arbejdsulykker.

- 39 Sema Sürül har derimod ikke tilladelse til at have lønnet beskæftigelse.
- 40 Den 14. september 1992 fødte Sema Sürül på tysk område et barn, som hun passer i ægtefællernes hjem. Sozialgericht Aachen har i denne forbindelse udtalt, at de obligatoriske bidrag til den lovpligtige pensionsforsikring i henhold til den tyske lovgivning anses for betalt for den person, som passer sit barn i mindst tre år.
- 41 Bundesanstalt für Arbeit har således betalt børnetilskud til Sema Sürül, som for 1993 har modtaget det forhøjede tilskud, der ydes personer med lav indkomst.
- 42 Med virkning fra den 1. januar 1994 indstillede Bundesanstalt für Arbeit imidlertid betalingerne af børnetilskud under henvisning til, at Sema Sürül fra denne dato ikke længere opfyldte betingelserne herfor som fastsat i BKG, idet hun hverken havde opholdstilladelse i form af Aufenthaltsberechtigung eller Aufenthaltserlaubnis. I marts 1994 meddelte Bundesanstalt für Arbeit med den samme begrundelse afslag på fortsat at betale forhøjet børnetilskud til Sema Sürül.
- 43 Efter at have påklaget disse afgørelser anlagde Sema Sürül sag ved Sozialgericht Aachen, hvorunder hun gjorde gældende, at hun i henhold til reglerne om associeringen EØF-Tyrkiet har ret til den samme behandling som tyske statsborgere,

hvorfor karakteren af den opholdstilladelse, hun har modtaget fra den pågældende medlemsstat, er uden betydning.

- 44 Ifølge Sozialgericht Aachen foreligger der ingen bestemmelser i tysk ret, der giver Sema Sürül ret til fortsat at modtage børnetilskud, eftersom BKG i den affattelse, der var været gældende siden den 1. januar 1994, kun sidestiller statsborgere fra Det Europæiske Fællesskabs øvrige medlemsstater, flygtninge og statsløse med tyske statsborgere. Retten har imidlertid rejst det spørgsmål, om Sema Sürül ikke på grundlag af reglerne om associeringen EØF-Tyrkiet kan udlede en ret til børnetilskud på de samme betingelser som tyske statsborgere.

De præjudicielle spørgsmål

- 45 Da Sozialgericht Aachen anser en fortolkning af fællesskabsretten for nødvendig, for at den kan træffe afgørelse, har den udsat sagen og stillet Domstolen følgende tre præjudicielle spørgsmål:
- »1) Har en tyrkisk statsborger med bopæl i Tyskland, som tilhører den personkreds, der er anført i artikel 2 i afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 fra associeringsrådet, oprettet i henhold til aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter 'afgørelse nr. 3/80'), og som alene har en tidsbegrænset opholdstilladelse ('Aufenthaltsbewilligung'), et umiddelbart krav på børnetilskud ifølge tysk ret i medfør af artikel 3, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra h), i afgørelse nr. 3/80 i den forstand, at det alene kan kræves, at den pågældende opfylder samme betingelser som tyske statsborgere, men ikke, at den pågældende opfylder de yderligere betingelser, der ifølge § 1, stk. 3, første led, i Bundeskindergeldgesetz, som offentliggjort den 31. januar 1994 (BGBl. I, s. 168), kræves opfyldt af udlændinge?

Spørgsmålet er, mere generelt udtrykt:

Er det forbudt, at en medlemsstat nægter en tyrkisk statsborger, der tilhører den i artikel 2 i afgørelse nr. 3/80 anførte personkreds, en familiedyldelse ifølge national ret under henvisning til, at den pågældende ikke har opholdstilladelse med henblik på varigt ophold ('Aufenthaltsberechtigung' eller 'Aufenthaltserlaubnis')?

- 2) Skal en tyrkisk statsborger, der er bosat på en medlemsstats område, anses for arbejdstager i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, sammenholdt med artikel 1, litra b), i afgørelse nr. 3/80, for så vidt angår perioder med børnepasning, for hvilke bidrag til den lovpligtige pensionsforsikring ifølge national ret anses for betalt?
- 3) Skal en tyrkisk statsborger, der er bosat på en medlemsstats område, og som ved siden af sit studium er ansat som løsarbejder i indtil 16 timer ugentligt i henhold til en arbejdstilladelse, alene på dette grundlag anses for arbejdstager i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2, sammenholdt med artikel 1, litra b), i afgørelse nr. 3/80, eller skal han under alle omstændigheder anses for arbejdstager, fordi han er forsikret mod arbejdsulykker i henhold til den lovpligtige ulykkesforsikring?»

- 46 Med disse tre spørgsmål, som gennemgås samlet, har den forelæggende ret nærmere bestemt spurgt, om artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 skal fortolkes således, at den forbyder en medlemsstat at kræve, at en tyrkisk statsborger, som henhører under denne afgørelses anvendelsesområde, og som har tilladelse til at opholde sig på statens område, men som i værtsmedlemsstaten kun har en midlertidig opholdstilladelse, der er formålsbetinget og tidsbegrænset, skal have en selvstændig, ubegrænset opholdstilladelse eller en selvstændig, eventuelt tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed for forlængelse, for at han kan tildeles børnetilskud til sit barn, som bor hos ham i den nævnte medlemsstat, mens det i denne forbindelse alene kræves af medlemsstatens egne statsborgere, at de har bopæl der.

- 47 For at give en formålstjenlig besvarelse af de således omformulerede spørgsmål skal det først undersøges, om artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 skaber umiddelbare rettigheder for en borger, som vedkommende kan påberåbe sig for en medlemsstats domstole. I bekræftende fald må det derefter afgøres, om afgørelsen omfatter en situation for en tyrkisk arbejdstager svarende til den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, som i den medlemsstat, hvori han har tilladelse til at opholde sig, anmoder om at modtage en ydelse af den i hovedsagen omhandlede art, og endelig om princippet om forbud mod forskelsbehandling på området for social sikring, der er angivet i den nævnte bestemmelse i afgørelse nr. 3/80, er til hinder for, at værtslandet underkaster tildelingen af denne ydelse mere restriktive betingelser for vandrende tyrkiske statsborgere end for landets egne statsborgere.

Den direkte virkning af artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80

- 48 Den tyske, den franske, den nederlandske, den østrigske og Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at selv om Domstolen ikke har taget stilling til spørgsmålet om den direkte virkning af artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 i dommen af 10. september 1996 (sag C-277/94, Taflan-Met m.fl., Sml. I, s. 4085), fremgår det dog af dommens præmisser, at bestemmelsen er generel.
- 49 I den nævnte dom udtalte Domstolen, at afgørelse nr. 3/80 efter sin art skal suppleres og gennemføres i Fællesskabet ved en yderligere retsakt fra Rådet (præmis 33), og at selv om nogle af afgørelse nr. 3/80's bestemmelser er klare og præcise, kan den ikke anvendes, så længe Rådet ikke har vedtaget supplerende regler til dens gennemførelse (præmis 37).
- 50 Det følger heraf, at ingen af bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80 har direkte virkning på en medlemsstats område, så længe de supplerende foranstaltninger, der er nødvendige til konkret gennemførelse af denne afgørelse, som disse fremgår af det af Kommissionen fremsatte forslag, ikke er truffet af Rådet.

- 51 Det bemærkes i denne forbindelse, at Domstolen i dommen i sagen Taflan-Met m.fl. i præmis 21 og 22 har udtalt, at det følger af den bindende karakter, som aftalen tillægger Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelser, at afgørelse nr. 3/80 er trådt i kraft på datoen for dens udstedelse, dvs. den 19. september 1980, og fra dette tidspunkt har været bindende for de kontraherende parter.
- 52 Domstolen udtalte i samme dom, at så længe Rådet ikke har vedtaget de supplerende regler, der er nødvendige til gennemførelse af afgørelse nr. 3/80, har denne afgørelses artikel 12 og 13 ikke direkte virkning på medlemsstaternes område og kan derfor ikke skabe en ret for private til at påberåbe sig dem for de nationale domstole.
- 53 I Taflan-Met-sagen ansøgte sagsøgerne i hovedsagen om invalidepension eller efterladtepension på grundlag af samordningsreglerne i artikel 12 og 13 i afgørelse nr. 3/80. Sagen vedrørte således retten for tyrkiske vandrende arbejdstagere, der successivt havde haft beskæftigelse i flere medlemsstater, eller retten for efterladte til sådanne arbejdstagere til visse sociale sikringsydelser på grundlag af de tekniske bestemmelser til samordning af de forskellige gældende nationale lovgivninger, som er anført i kapitel 2, der har overskriften »Invaliditet«, og i kapitel 3, der har overskriften »Alderdom og dødsfald (pensioner)«, i denne afgørelses afsnit III.
- 54 Domstolen udtalte i denne sammenhæng i præmis 29 og 30 i Taflan-Met-dommen, at en sammenligning af forordning nr. 1408/71 og dens gennemførelsesforordning nr. 574/72 med afgørelse nr. 3/80 viser, at selv om sidstnævntes ordlyd henviser til visse bestemmelser i de to forordninger, indeholder denne afgørelse ikke mange præcise og detaljerede bestemmelser, som dog er blevet anset for nødvendige til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 inden for Fællesskabet. Domstolen fremhævede i præmis 32 navnlig, at selv om afgørelse nr. 3/80 fastslår det grundlæggende princip om sammenlægning af perioder for de sociale sikringsgrene sygdom og moderskab, invaliditet, alderdom, ydelser ved dødsfald og familieydelser ved at henvise til de relevante bestemmelser i forordning nr. 1408/71, kræver anvendelsen af dette princip dog, at der først fastsættes yderligere gennemførelsesbestemmelser

som dem, der findes i forordning nr. 574/72. Imidlertid udtalte Domstolen i præmis 35 og 36, at foranstaltninger af denne art, såsom nærmere regler om forbud mod sammenlægning af ydelser og om, hvilken lovgivning der skal anvendes, kun fremgår af det forslag til Rådets forordning (EØF), som blev fremsat af Kommissionen den 8. februar 1983 med henblik på gennemførelsen af afgørelse nr. 3/80 i Fællesskabet, men som endnu ikke er blevet vedtaget af Rådet. Domstolen udledte heraf, at så længe Rådet ikke har vedtaget supplerende gennemførelsesregler, kan samordningsreglerne i afgørelse nr. 3/80, som sagsøgerne i hovedsagen havde baseret deres påstand på, ikke påberåbes direkte for en medlemsstats domstole.

- 55 Den foreliggende sag er imidlertid ikke baseret på sådanne samordningsbestemmelser i afsnit III i afgørelse nr. 3/80. Sema Sürül har derimod udelukkende baseret sit krav på princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som fremgår af denne afgørelses artikel 3, stk. 1, for i den medlemsstat, hvor hun har bopæl og i henhold til dennes lovgivning, at opnå ret til en social sikringsydelse på samme betingelser som dem, der er fastsat for værtslandets statsborgere.
- 56 Det af Kommissionen fremsatte forslag til forordning, der har til formål at gennemføre afgørelse nr. 3/80 i Fællesskabet, indeholder endvidere ikke nogen bestemmelse om anvendelsen af artikel 3, stk. 1, der ordret gengiver forordning nr. 1408/71, hvis gennemførelsesforordning nr. 574/72 heller ikke indeholder regler til gennemførelse af denne bestemmelse.
- 57 Der følger heraf, at selv om den begrundelse, som har ført Domstolen til at udtale, at artikel 12 og 13 i afgørelse nr. 3/80 på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke har direkte virkning, bør finde tilsvarende anvendelse på alle andre bestemmelser i denne afgørelse, som forudsætter supplerende regler, for at de kan finde anvendelse i praksis, kan begrundelsen derimod ikke overføres på det ligebehandlingsprincip på området for social sikring, der fremgår af afgørelsens artikel 3, stk. 1.

- 58 I et tilfælde som det, der foreligger i hovedsagen, kan der ikke opstå noget problem af teknisk art vedrørende sammenlægning af perioder, der er tilbagelagt i flere medlemsstater, forbud mod sammenlægning af de ydelser, der udbetales af forskellige kompetente institutioner og fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der skal anvendes, eftersom sagsøgeren i hovedsagen alene har påberåbt sig værtslandets lovgivning sammenholdt med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80. Dette krav kan undersøges, uden at det er nødvendigt at gøre brug af samordningsforanstaltninger, som Rådet endnu ikke har truffet.
- 59 Under disse omstændigheder kan det standpunkt, som er fremført af den tyske, den franske, den nederlandske, den østrigske og Det Forenede Kongeriges regering, ikke tages til følge, og det må således efterprøves, om den nævnte artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 opfylder betingelserne for at have direkte virkning på medlemsstaternes område.
- 60 Ifølge Domstolens faste praksis må en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. bl.a. dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 14, af 31.1.1991, sag C-18/90, Kziber, Sml. I, s. 199, præmis 15, og af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 31). I dommen af 20. september 1990 i sag C-192/89 (Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 14 og 15) præciserede Domstolen, at de samme kriterier finder anvendelse, når det skal afgøres, om bestemmelserne i en afgørelse fra associeringsrådet kan have direkte virkning.
- 61 For at afgøre, om artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 opfylder disse kriterier, skal bestemmelsens ordlyd først gennemgås.

- 62 I denne forbindelse må det konstateres, at bestemmelsen i klare, præcise og ubetingede vendinger fastsætter et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet af de personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af bestemmelserne i afgørelse nr. 3/80.
- 63 Som Kommissionen med rette har fremhævet, fastsætter denne regel om ligebehandling en præcis forpligtelse til at nå et bestemt resultat og kan grundlæggende påberåbes af borgerne for de nationale domstole til støtte for en påstand om tilsidesættelse af diskriminerende bestemmelser i en medlemsstats lovgivning, som underkaster tildelingen af en ret en betingelse, som ikke gælder for statens egne statsborgere, uden at det er nødvendigt at fastsætte supplerende gennemførelsesregler i så henseende (jf. denne doms præmis 56 og 58).
- 64 Denne konstatering støttes af den omstændighed, at artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 på det særlige område for social sikring kun gennemfører og konkretiserer det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er fastsat i aftalens artikel 9, som henviser til EØF-traktatens artikel 7, efter ændring EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF).
- 65 Dette fortolkning bekræftes også af Domstolens faste praksis (jf. Kziber-dommen, præmis 15-23, bekræftet ved dom af 20.4.1994, sag C-58/93, Yousfi, Sml. I, s. 1353, præmis 16-19, af 15.4.1995, sag C-103/94, Krid, Sml. I, s. 719, præmis 21-24, af 3.10.1996, sag C-126/95, Hallouzi-Choho, Sml. I, s. 4807, præmis 19 og 20, og af 15.1.1998, sag C-113/97, Babahenini, Sml. I, s. 183, præmis 17 og 18) vedrørende ligebehandlingsprincippet som fastsat i 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), og i artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26. september 1978 (EFT L 264, s. 1).

- 66 I henhold til denne praksis har disse bestemmelser, som fastsætter et forbud mod enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på området for social sikring af algeriske og marokkanske statsborgere i forhold til værtslandets statsborgere, direkte virkning til trods for den omstændighed, at samarbejdsrådet ikke har truffet foranstaltninger til gennemførelse af artikel 40, stk. 1, i aftalen EØF-Algeriet og artikel 42, stk. 1, i aftalen EØF-Marokko vedrørende gennemførelsen af de i henholdsvis artikel 39 og artikel 41 omhandlede principper.
- 67 Den ovennævnte fortolkning ændres ikke af den omstændighed, at artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 præciserer, at det i bestemmelsen fastsættes forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet finder anvendelse, »medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne afgørelse«.
- 68 Det er herved tilstrækkeligt at bemærke, at hvad angår de pågældende børnetilskud i hovedsagen, fastsætter afgørelse nr. 3/80 ingen undtagelse eller begrænsning til det i artikel 3, stk. 1, fastsatte ligebehandlingsprincip. Når henses til den grundlæggende karakter af dette princip, kan den blotte eksistens af dette forbehold, som er en ordret gengivelse af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, og som i øvrigt også fremgår af aftalens artikel 9 og af traktatens artikel 6, ikke i sig selv berøre den umiddelbare anvendelighed af den bestemmelse, som det giver mulighed for at fravige (jf. i denne retning Sevince-dommen, præmis 25), ved at berøve reglen om national behandling dens ubetingede karakter.
- 69 Konstateringen af, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 direkte vil kunne være bestemmende for situationen for borgerne, modsiges i øvrigt ikke af gennemgangen af formålet med og karakteren af den aftale, som bestemmelsen er indeholdt i.
- 70 Aftalen har til formål at oprette en associering, der skal fremme udviklingen af de handelsmæssige og økonomiske forbindelser mellem de kontraherende parter, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvis at gennemføre arbejdskraftens frie

bevægelighed med henblik på at højne det tyrkiske folks levestandard og senere at lette Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (jf. aftalens fjerde betragtning).

- 71 Protokollen, som i henhold til sin artikel 62 udgør en integrerende del af aftalen, fastsætter i artikel 36 fristerne for den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed og bestemmer i artikel 39, at associeringsrådet vedtager bestemmelser vedrørende social sikring for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet, som bevæger sig inden for Fællesskabet og for deres familie, som opholder sig i medlemsstaterne. Det er på dette grundlag, at associeringsrådet vedtog afgørelse nr. 3/80, der har til formål at sikre betalingen af sociale sikringsydelser til vandrede tyrkiske statsborgere i Fællesskabet.
- 72 Den omstændighed, at aftalen grundlæggende tilsigter at bidrage til Tyrkiets økonomiske udvikling og således indebærer en uligevægt i de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig over for det pågældende tredjeland, er endvidere ikke til hinder for, at Fællesskabet tillægger visse af aftalens bestemmelser direkte virkning (jf. analogt dom af 5.2.1976, sag 87/75, *Bresciani*, Sml. s. 129, præmis 23, *Kziberdommen*, præmis 21, og dom af 21.12.1995, sag C-469/93, *Chiquita Italia*, Sml. I, s. 4533, præmis 34).
- 73 Endelig fremgår det af denne doms præmis 55, 56 og 58, at i en sag som hovedsagen er den regel om sidestilling med værtslandets statsborgere af personer, der henhører under anvendelsesområdet for afgørelse nr. 3/80, og som er bosat i denne medlemsstat, i form af et forbud mod enhver form for forskelsbehandling på grundlag af de pågældendes nationalitet, som følger af den pågældende medlemsstats lovgivning, som denne regel fremgår af afgørelsens artikel 3, stk. 1, ikke betinget af andre bestemmelser i afgørelsen.
- 74 Det følger af ovenstående, at artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 med hensyn til afgørelsens anvendelsesområde opstiller et præcist og ubetinget princip, der er tilstrækkeligt operationelt til at kunne anvendes af en national domstol, og som derfor

kan regulere borgernes retsstilling. Det må således anerkendes, at bestemmelsen har direkte virkning, hvilket indebærer, at de borgere, som denne bestemmelse finder anvendelse på, kan påberåbe sig den for medlemsstaternes domstole.

Anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80

- 75 Selv om det er ubestridt, at børnetilskud som det i hovedsagen omhandlede udgør familieydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra h), i afgørelse nr. 3/80, og som følge heraf henhører under afgørelsens saglige anvendelsesområde, har den tyske regering bestridt, at Sema Sürül er omfattet af afgørelsens personelle anvendelsesområde.
- 76 Sagsøgeren i hovedsagen kan ikke anses for arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra b), sammenholdt med artikel 2, første led, i afgørelse nr. 3/80.
- 77 Den tyske regering har i sine skriftlige indlæg fremhævet, at en tilknytning til en social sikringsgren ikke er tilstrækkelig til at give en person status af arbejdstager i relation til andre sociale sikringsgrene, eftersom de definitioner, der er indeholdt i artikel 1, litra b), nr. i) og ii), i afgørelse nr. 3/80 ikke kan fortolkes som værende alternativer, men derimod som værende specielt anvendelige på forskellige risici og ordninger. Selv om det antoges, at Sema Sürül var dækket af den lovpligtige pensionsforsikring i de tre første år efter sit barns fødsel (jf. denne doms præmis 40), ville denne omstændighed ikke alene kunne medføre, at hun henhørte under andre sociale sikringsgrene, bl.a. i forbindelse med tildeling af børnetilskud.

- 78 Regeringen har tilføjet, at retten til børnetilskud i Tyskland ikke afhænger af en tvungen eller frivillig tilknytning til en socialforsikring, men tilkommer alle indbyggere uanset deres erhvervsmæssige status. Selv om bilaget til afgørelse nr. 3/80, som artikel 1, litra b), nr. ii), andet led, henviser til, ikke fastsætter nærmere regler for anvendelsen for så vidt angår Tyskland, må man i det foreliggende tilfælde ved en analogi — i henhold til artikel 25, stk. 1, i den nævnte afgørelse — anvende afsnit I, punkt C (»Tyskland«), i bilag I til forordning nr. 1408/71.
- 79 Ifølge den tyske regering følger det heraf, at på området for familieydelser, under hvilket den i hovedsagen omtvistede ydelse henhører, kan kun personer, som er lovpligtigt arbejdsløshedsforsikret, eller som i forbindelse med denne forsikringsordning oppebærer kontantydelser fra sygeforsikringen eller tilsvarende ydelser, betegnes som arbejdstagere. Sema Sürül opfylder imidlertid ingen af disse betingelser.
- 80 Den tyske regering har endvidere anført, at sagsøgeren i hovedsagen heller ikke kan anses for familiemedlem til en arbejdstager i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), sammenholdt med artikel 2, andet led, i afgørelse nr. 3/80.
- 81 Sema Sürül's ægtefælle har ganske vist haft lønnet beskæftigelse i Tyskland ved siden af sine studier, men han har ikke i henhold til den tyske lovgivning været forpligtet til at være forsikret mod arbejdsløshed, sygdom og alderdom. Det har alene været obligatorisk at betale ydelser til den lovpligtige arbejdsulykkesforsikring, og alle disse ydelser er betalt af hr. Sürül's arbejdsgiver. Af de samme grunde som dem, der er anført i denne doms præmis 77, henhører hr. Sürül alene under de bestemmelser i afgørelse nr. 3/80, der vedrører ulykkesforsikring, men ikke under dem, der regulerer andre sociale sikringsgrene, herunder børnetilskud. Under disse omstændigheder kan hr. Sürül ikke anses for arbejdstager og hans ægtefælle ikke som familiemedlem til en arbejdstager i denne afgørelses forstand i forbindelse med tildeling af børnetilskud.

- 82 Med henblik på at afgøre, om der kan gives medhold i denne argumentation, skal det for det første fremhæves, at den definition, som artikel 1, litra b), i afgørelse nr. 3/80 med henblik på afgørelsens anvendelse giver af »arbejdstager«, i vidt omfang svarer til begrebet »arbejdstager« i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71.
- 83 I henhold til artikel 1, litra a), i afgørelse nr. 3/80 har udtrykket »familiemedlem« den betydning, som er tillagt det i artikel 1, litra f), i forordning nr. 1408/71.
- 84 Definitionen af det personelle anvendelsesområde for afgørelse nr. 3/80, som fremgår af afgørelsens artikel 32, er inspireret af den samme definition, der er anført i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.
- 85 Det bemærkes for det andet, at det fremgår af retspraksis, at definitionen af begrebet »arbejdstager« i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, der gælder »i denne forordning«, er generel og således omfatter enhver, der, uanset om han er erhvervsmæssigt beskæftiget, har status som forsikret i henhold til en eller flere medlemsstaters lovgivning om social sikring (jf. dom af 31.5.1979, sag 182/78, Pierik II, Sml. s. 1977, præmis 4). Begrebet betegner enhver person, som er forsikret i henhold til en af de sociale sikringsordninger, der er nævnt i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, mod de risici og på de betingelser, som er nævnt i denne bestemmelse (jf. dom af 3.5.1990, sag C-2/89, Kits van Heijningen, Sml. I, s. 1755, præmis 9).
- 86 Heraf følger, som Domstolen for så vidt angår forordning nr. 1408/71 bl.a. har udtalt i dom af 12. maj 1998 (sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 36) og af 11. juni 1998 (sag C-275/96, Kuusijärvi, Sml. I, s. 3419, præmis 21), at en person har status som arbejdstager, såfremt den pågældende er forsikret, eventuelt

blot mod en enkelt risiko, i henhold til en tvungen eller frivillig forsikring som led i en almindelig eller særlig social sikringsordning, uanset om der består et arbejdsforhold.

- 87 For så vidt angår den tyske regerings indsigelse vedrørende en analog anvendelse af afsnit I, punkt C (»Tyskland«), i bilag I til forordning nr. 1408/71, bemærkes, at artikel 25, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 bestemmer, at »bilag I, III og IV i forordning (EØF) nr. 1408/71 gælder ved gennemførelsen af denne afgørelse«, hvorfor det nævnte bilag finder anvendelse i forbindelse med afgørelse nr. 3/80.

- 88 Afsnit I — »Arbejdstagere og/eller selvstændige erhvervsdrivende [forordningens artikel 1, stk. 1, litra a), nr. ii) og nr. iii)]« —, punkt C (»Tyskland«), i bilag I til forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

»Såfremt en tysk institution er kompetent institution for tilkendelse af familieydelse i overensstemmelse med forordningens afsnit III, kapitel 7, anses i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii),

- a) som arbejdstager, enhver person, der er tvungent forsikret mod arbejdsløshed, eller som i forbindelse med denne forsikring modtager kontantydelse fra sygeforsikringen eller dertil svarende ydelser

...«

- 89 I denne forbindelse skal det bemærkes, at det, som det klart fremgår af affattelsen af denne bestemmelse, udelukkende er for så vidt angår tilkendelse af familie-

ydelser på grundlag af afsnit III, kapitel 7, i forordning nr. 1408/71, at afsnit I, punkt C, i bilag I har præciseret eller begrænset rækkevidden af begrebet arbejdstager i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii) (Matínes Sala-dommen, præmis 43).

- 90 Som generaladvokaten har anført i punkt 57 og 58 i forslaget til afgørelse af 12. februar 1998 er situationen for en person, som den sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, imidlertid ikke omfattet af nogen af bestemmelserne i afsnit III, kapitel 7. I hovedsagen vedrører alle de relevante forhold værtslandet, hvor ægtefællerne Sürül er bosat med deres barn, og hvor sagsøgeren i hovedsagen gør krav på børnetilskud i henhold til den nævnte stats lovgivning (jf. præmis 55 og 58).
- 91 Under disse omstændigheder kan begrænsningen i afsnit I, punkt C, i bilag I til forordning nr. 1408/71 ikke anvendes på sagsøgeren i hovedsagen, hvorfor hendes status som arbejdstager i henhold til afgørelse nr. 3/80 alene skal bestemmes ud fra afgørelsens artikel 1, litra b).
- 92 Det fremgår i øvrigt af hovedsagen, at de tyske kompetente myndigheder i en første periode udbetalte børnetilskud til Sema Sürül på trods af, at hun ikke opfyldte betingelserne i dette bilag til forordning nr. 1408/71, og at de først indstillede disse betalinger efter ikrafttrædelsen af den nye nationale lovgivning den 1. januar 1994, som gjorde tildelingen af denne type ydelse til udlændinge bosat i Tyskland betinget af, at de pågældende havde en bestemt form for opholdstilladelse.
- 93 Når henses til det ovenfor anførte kan en tyrkisk statsborger som sagsøgeren i hovedsagen således kun nyde godt af de rettigheder, der er knyttet til status som arbejdstager i afgørelse nr. 3/80's forstand, når det godtgøres, at hun er forsikret, eventuelt blot mod en enkelt risiko, i henhold til en tvungen eller frivillig forsikring som led i en almindelig eller særlig ordning som nævnt i artikel 1, litra b), i denne afgørelse. Dette ville være tilfældet for den periode, hvor den pågældende

var dækket af den lovpligtige pensionsforsikring, som den nationale ret har anført i det andet præjudicielle spørgsmål.

- 94 Hvad angår den periode, hvor den pågældende ikke var tilknyttet en social sikringsordning, vil hun kunne nyde godt af de rettigheder, der er knyttet til status som familiemedlem til en arbejdstager, i afgørelse nr. 3/80's forstand, når det godtgøres, at hendes ægtefælle er forsikret, eventuelt blot mod en enkelt risiko, i henhold til en tvungen eller frivillig forsikring som led i en almindelig eller særlig ordning som nævnt i artikel 1, litra b), i den nævnte afgørelse. Som den forelæggende ret har anført i det tredje præjudicielle spørgsmål, er denne betingelse opfyldt, hvis den pågældende er dækket af en lovpligtig arbejdsulykkesforsikring.
- 95 Det tilkommer den forelæggende ret, der alene har kompetence til at fastslå og vurdere de faktiske omstændigheder i den sag, der er forelagt den, samt til at fortolke og anvende den nationale ret, at afgøre, om Sema Sürül selv kan anses for arbejdstager i den omtvistede periode. Såfremt dette ikke er tilfældet i hele perioden eller en del af denne, påhviler det endvidere den forelæggende ret at afgøre, om Sema Sürül's ægtefælle i den pågældende periode opfyldte den betingelse, der er anført i denne doms præmis 94, for at kunne anses for arbejdstager, således at Sema Sürül i sin egenskab af ægtefælle til en tyrkisk arbejdstager, som hun har fået tilladelse til at rejse til med henblik familiesammenføring, er familiemedlem til en arbejdstager i afgørelse nr. 3/80's forstand.

Rækkevidden af det princip om forbud mod forskelsbehandling, som er indeholdt i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80

- 96 Såfremt en person som sagsøgeren i hovedsagen henhører under det personelle anvendelsesområde for afgørelse nr. 3/80, skal det endelig undersøges, om artikel 3, stk. 1, i denne afgørelse skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen

af en medlemsstats lovgivning, som kræver, at en tyrkisk statsborger, som har tilladelse til at være bosat og at have lovligt ophold på statens område, skal have en særlig form for opholdstilladelse for at kunne opnå børnetilskud.

- 97 Det bemærkes indledningsvis, at det princip, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80, om, at der på området for anvendelsen af afgørelsen ikke må ske nogen forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, indebærer, at en tyrkisk arbejdstager, der er omfattet af afgørelsen, skal behandles på samme måde som værtsmedlemsstatens egne statsborgere, således at denne medlemsstats lovgivning ikke kan underkaste tildelingen af en ret til en sådan tyrkisk statsborger supplerende eller strengere betingelser end dem, der finder anvendelse på medlemsstatens egne statsborgere (jf. analogt, dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195, præmis 10, Kziber-dommen, præmis 28, og Hallouzi-Choho-dommen, præmis 35 og 36).
- 98 Det følger heraf, at en tyrkisk statsborger, som har fået tilladelse til indrejse på en medlemsstats område med henblik på familiesammenføring med en tyrkisk arbejdstager, og som er lovligt bosat sammen med denne, i værtslandet skal kunne opnå en social sikringsydelse, som er foreskrevet i denne stats lovgivning, på samme betingelser som den pågældende medlemsstats statsborgere.
- 99 Det bemærkes endvidere, at i henhold til en lovgivning som BKGK kan enhver, som har bopæl eller sædvanligt opholdssted inden for lovgivningens anvendelsesområde, gøre krav på børnetilskud, såfremt de børn, vedkommende har forsørgerpligt over for, har bopæl eller sædvanligt opholdssted på det samme område.
- 100 Fra den 1. januar 1994 bestemmer BKGK imidlertid, at udenlandske statsborgere, der er bosat i Tyskland, som ikke kan sidestilles med tyskere, kun har ret til børnetilskud, hvis de har en særlig form for opholdstilladelse.

- 101 En tyrkisk statsborger som sagsøgeren i hovedsagen, som har tilladelse til at være bosat på værtsmedlemsstatens område, som faktisk bor dér med sit barn og således opfylder alle de betingelser, den pågældende lovgivning pålægger statens egne statsborgere, bliver således nægtet tildeling af børnetilskud til sit barn alene på grund af den omstændighed, at hun ikke opfylder betingelsen om at have en selvstændig, ubegrænset opholdstilladelse eller en selvstændig, eventuelt tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed for forlængelse.
- 102 Da denne betingelse ikke kan gøres gældende mod en statsborger fra den pågældende medlemsstat, selv for det tilfælde, at han kun midlertidigt har ophold dér, finder den kun anvendelse på udlændinge, og dens anvendelse fører således til, at der udøves en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 103 Under disse omstændigheder må det konstateres, at det forhold, at en medlemsstat kræver, at en tyrkisk statsborger, der henhører under anvendelsesområdet for afgørelse nr. 3/80, har en særlig form for opholdstilladelse, for at han kan tildeles en ydelse som den i hovedsagen omtvistede, mens der ikke kræves noget dokument af denne art af statens egne statsborgere, udgør en forskelsbehandling i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, stk. 1, i den nævnte afgørelse.
- 104 Da der ikke for Domstolen er blevet fremført noget argument, der objektivt kan begrunde denne forskelsbehandling, er en sådan forskelsbehandling uforenelig med artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80.
- 105 Under hensyn til det ovenfor anførte skal de stillede spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 skal fortolkes således, at den forbyder en medlemsstat at kræve, at en tyrkisk arbejdstager, som henhører under denne afgørelses anvendelsesområde, og som har tilladelse til at opholde sig på statens område, men som i værtsmedlemsstaten kun har en midlertidig opholdstilladelse, som er formålsbetinget og tidsbegrænset, skal have en selvstændig, ubegrænset opholdstilladelse eller en selvstændig, eventuel tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed

for forlængelse, for at han kan tildeles børnetilskud til sit barn, som bor hos ham i den nævnte medlemsstat, mens det i denne forbindelse alene kræves af medlemsstatens egne statsborgere, at de har bopæl der.

Nærværende doms tidsmæssige virkninger

- 106 Den tyske, den franske og Det Forenede Kongeriges regering har i deres mundtlige indlæg anmodet Domstolen om at begrænse nærværende doms tidsmæssige virkninger, såfremt Domstolen skulle fastslå, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som fastsat i artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 skal fortolkes således, at det giver en tyrkisk statsborger som sagsøgeren i hovedsagen mulighed for i værtsmedlemsstaten at gøre krav på børnetilskud på de samme betingelser som medlemsstatens egne statsborgere. Regeringerne har fremhævet, at en sådan dom vil kunne rejse tvivl om et betydeligt antal retsforhold, der er baseret på en national lovgivning, som har været i kraft i en vis periode, og medføre alvorlige økonomiske konsekvenser for medlemsstaternes sociale sikringsordninger.
- 107 I denne forbindelse må der henvises til Domstolens praksis, hvorefter den fortolkning, som Domstolen foretager af en fællesskabsretlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til traktatens artikel 177, i nødvendigt omfang belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Heraf følger, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt (jf. bl.a. dom af 2.2.1988, sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379, præmis 27).

- 108 Domstolen vil kun undtagelsesvis under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er knæsat i Fællesskabets retsorden, finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. En sådan begrænsning kan ifølge fast praksis kun antages at bestå på grundlag af selve den dom, der afgør fortolkningsspørgsmålet (jf. bl.a. dom af 24.9.1998, sag C-35/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5325, præmis 49).
- 109 I den foreliggende sag må det indledningsvis fastslås, at det er første gang, Domstolen har anledning til at fortolke artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80.
- 110 Endvidere har dommen i sagen Taflan-Met m.fl. muligvis kunnet skabe usikkerhed vedrørende borgernes mulighed for at påberåbe sig artikel 3, stk. 1, i den nævnte afgørelse for de nationale domstole.
- 111 Det må herefter fastslås, at tungtvejende retssikkerhedshensyn stiller sig hindrende i vejen for nu at anfægte retsforhold, der endeligt er gennemført før afsigelsen af denne dom, idet en anfægtelse af dem negativt og med tilbagevirkning vil gribe afgørende ind i finansieringen af medlemsstaternes sociale sikringsordninger.
- 112 Da man i modsat fald uretmæssigt vil påvirke den retslige beskyttelse af de rettigheder, som borgerne har i henhold til fællesskabsretten, må der fastsættes en undtagelse til begrænsningen af de tidsmæssige virkninger af denne dom til fordel for de personer, der før datoen for dens afsigelse har anlagt sag eller indgivet en tilsvarende klage.
- 113 Det beslutes derfor, at den direkte virkning af artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 ikke kan påberåbes til støtte for krav vedrørende ydelser for perioder, der ligger

forud for nærværende doms dato, bortset fra de tilfælde, hvor personer forud for denne dato har anlagt sag eller indgivet en tilsvarende klage.

Sagens omkostninger

- 114 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den franske, den nederlandske, den østrigske og Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen, 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Sozialgericht Aachen ved kendelse af 24. juli 1996, for ret:

- 1) Artikel 3, stk. 1, i associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer skal fortolkes således, at den forbyder en medlemsstat at kræve, at en tyrkisk arbejdstager, som henhører under denne afgørelses anvendelsesområde, og som har tilladelse til at opholde sig på statens område, men som i værtsmed-

lemsstaten kun har en midlertidig opholdstilladelse, som er formålsbetinget og tidsbegrænset, skal have en selvstændig, ubegrænset opholdstilladelse eller en selvstændig, eventuelt tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed for forlængelse, for at han kan tildeles børnetilskud til sit barn, som bor hos ham i den nævnte medlemsstat, mens det i denne forbindelse alene kræves af medlemsstatens egne statsborgere, at de har bopæl der.

- 2) Den direkte virkning af artikel 3, stk. 1, i afgørelse nr. 3/80 kan ikke påberåbes til støtte for krav vedrørende ydelser for perioder, der ligger forud for nærværende doms dato, bortset fra de tilfælde, hvor personer forud for denne dato har anlagt sag eller indgivet en tilsvarende klage.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Hirsch

Jann

Moitinho de Almeida

Gulmann

Murray

Edward

Ragnemalm

Sevón

Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. maj 1999.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident