

KRID

DOMSTOLENS DOM

5. april 1995 *

I sag C-103/94,

angående en anmodning, som Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Frankrig) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Zoulika Krid

mod

Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS),

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

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene F.A. Schockweiler (refererende dommer) og C. Gulmann samt dommerne G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch og L. Sevón,

generaladvokat: G. Tesaro
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ved directrice du contentieux A. Roses, som befuldmægtiget

- den franske regering ved sous-directeur á la direction des affaires juridiques C. de Salins, Udenrigsministeriet, og attaché principal d'administration centrale C. Chavance, sammesteds, som befuldmægtigede

- Det Forenede Kongerige ved S. Braviner, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister P. Duffy

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 31. januar 1995 af den franske regering, af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. februar 1995,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 16. december 1993 indgået til Domstolens Justitskontor den 25. marts 1994 har Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 39, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26. september 1978 (EFT L 263, s. 1, herefter benævnt »aftalen«).
- 2 Spørgsmålet er rejst under en tvist mellem Zoulika Krid, som er algerisk statsborger, og Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (herefter benævnt »CNAVTS«) vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele et supplerende tilskud fra Fonds national de solidarité (Den Nationale Solidaritetsfond, herefter benævnt »FNS«).
- 3 Det fremgår af sagen, at Zoulika Krid, som er enke efter en algerisk statsborger, der har været beskæftiget hele sit liv i Frankrig. Zoulika Krid har

aldrig selv været erhvervsmæssigt beskæftiget og er bosat i Asnières-sur-Seine (Frankrig).

- 4 Den 1. december 1984 fik Zoulika Krid's ægtefælle, da han fyldte 65 år, tildelt en alderspension af CNAVTS, som var beregnet på grundlag af de 123 kvartaler, hvorunder han havde indbetalt bidrag i Frankrig. Den 1. april 1987 blev hans pension forhøjet som følge af hans forsørgerpligt over for hustruen.
- 5 Da hendes ægtefælle afgik ved døden den 2. oktober 1992, fik Zoulika Krid fra den 1. november 1992 tildelt en efterladtepension, som blev udbetalt af CNAVTS.
- 6 Den 29. juni 1993 ansøgte Zoulika Krid i Frankrig om et supplerende tilskud fra FNS i henhold til lov af 30. juni 1956.
- 7 FNS blev oprettet i Frankrig med det formål at fremme en generel politik til beskyttelse af ældre ved forhøjelse af pensioner og andre aldersydelse. Med henblik herpå udbetales der et supplerende tilskud til personer, der oppebærer ydelser ved alderdom eller som følge af invaliditet med hjemmel i lov eller administrative bestemmelser, men ikke hermed har tilstrækkeligt underhold.
- 8 Reglerne for det supplerende tilskud er indeholdt i kapitel 5, afsnit I («Ydelser til ældre»), i bog VIII i Nouveau code français de la sécurité sociale (den nye franske

lov om social sikring). De nærmere betingelser for tildeling er indeholdt i lovens artikel L.815-2 — L.815-6.

- 9 Berettiget til supplerende tilskud fra FNS er ifølge artikel L.815-2 franske statsborgere, som er bosat på fransk område. Ifølge artikel L.815-5 »udbetales tillægsydelser kun til udlændinge, såfremt der er indgået internationale konventioner om gensidighed«.
- 10 Ved skrivelse af 18. august 1993 afslog CNAVTS Zoulika Krid's ansøgning med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger, og at den overenskomst om social sikring, som er undertegnet den 1. oktober 1980 mellem Frankrig og Algeriet, ikke indeholder nogen protokol om det supplerende tilskud fra FNS.
- 11 Den 11. september 1993 anlagde Zoulika Krid sag til prøvelse af CNAVTS' afslag ved Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre.
- 12 Zoulika Krid har for den nationale ret i det væsentlige gjort gældende, at hun som modtager af en efterladte pension er omfattet af den almindelige sociale sikringsordning i Frankrig og har ret til de ydelser, som udbetales i tilknytning hertil. Hun har videre anført, at de franske myndigheder som følge af samarbejdsaftalens artikel 39, stk. 1, ikke kan nægte hende de ydelser, hun har ansøgt om, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger.
- 13 Heroverfor har CNAVTS gjort gældende, at ud over den omstændighed, at Zoulika Krid ikke er fransk statsborger, og at der ikke er indgået nogen international konvention om gensidighed mellem Frankrig og Algeriet vedrørende det supplerende tilskud fra FNS, har kun fællesskabsstatsborgere ret til ikke-bidragspligtige

ydelser ifølge Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 (EFT L 136, s. 1) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som kodificeret i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, herefter benævnt »forordning nr. 1408/71«).

- 14 På denne baggrund har Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er det supplerende tilskud fra Den Nationale Solidaritetsfond, som er omhandlet i Rådets forordning nr. 1247/92 af 30. april 1992, alene forbeholdt statsborgere i EØF (som er bosat i Frankrig), eller kan det tillige ydes til algeriske statsborgere (som er bosat i Frankrig), enten på grundlag af artikel 39 i samarbejdsaftalen mellem EØF og Algeriet og/eller på grundlag af EØF's forordninger? Kan dette tilskud også udbetales til statsborgere fra lande, der har indgået en samarbejdsaftale med EØF om social sikring, som f.eks. Marokko, Tunesien ...?«

- 15 Indledningsvis skal formålet med aftalen og de relevante bestemmelser heri undersøges.

- 16 Aftalen har ifølge sin artikel 1 til formål at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter med henblik på at bidrage til Algeriets økonomiske og sociale udvikling og fremme en styrkelse af deres indbyrdes forbindelser. Der indføres et sådant samarbejde dels på det økonomiske, tekniske og finansielle område i medfør af bestemmelserne i afsnit I, dels med hensyn til samhandelen i medfør af bestemmelserne i afsnit II, og dels på det sociale område i medfør af bestemmelserne i afsnit III.

- 17 Artikel 39, som er indeholdt i afsnit III vedrørende samarbejdet på arbejdskraftområdet, indeholder følgende bestemmelse i stk. 1:

»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.«

- 18 De følgende stykker i artikel 39 vedrører sammenlægning af de forsikrings-, beskæftigelses- og bopælsperioder, som er tilbagelagt i forskellige medlemsstater, udbetaling af familieydelse for de familiemedlemmer, som er bosat inden for Fællesskabet, samt overførslen til Algeriet af pensioner, aldersrenter, efterladtepensioner og erstatning for arbejdsulykker, erhvervs sygdomme eller invaliditet.
- 19 Det fremgår af den sammenhæng, hvori hovedsagen indgår, at den nationale ret med sit præjudicielle spørgsmål i det væsentlige ønsker oplyst, om aftalens artikel 39, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at tildele en ydelse som det supplerende tilskud fra FNS — der er foreskrevet i medlemsstatens lovgivning til fordel for statsborgere, som er bosat i denne stat — til enken efter en algerisk arbejdstager, som er bosat i den pågældende medlemsstat, og som dér oppebærer en efterladtepension, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger.
- 20 For at kunne besvare dette spørgsmål må det først undersøges, om aftalens artikel 39, stk. 1, kan påberåbes direkte af private for en national ret, og dernæst, om bestemmelsen dækker situationen for et familiemedlem til en algerisk vandrende arbejdstager, som i den medlemsstat, hvor vedkommende er bosat og oppebærer en efterladtepension, ansøger om en ydelse af den art, som er omhandlet i hovedsagen.

Den direkte virkning af aftalens artikel 39, stk. 1

- 21 Ifølge Domstolens faste praksis (jf. dom af 31.1.1991, sag C-18/90, Kziber, Sml. I, s. 199, præmis 15-22, og af 20.4.1994, sag C-58/93, Yousfi, Sml. I, s. 1353, præmis 16) indeholder 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) — som efter sin ordlyd klart, præcist og ubetinget opstiller et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet af arbejdstagere med marokkansk statsborgerskab og deres familiemedlemmer, der bor hos dem, for så vidt angår social sikring — en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse eller retsvirkninger — for alle andre spørgsmål end dem, der omhandles i artiklens stk. 2, 3 og 4 — ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter. I samme domme har Domstolen tilføjet, at den omstændighed, at aftalen har til formål at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter, navnlig på arbejdskraftområdet, bekræfter, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 41, stk. 1, efter sin beskaffenhed direkte indgår i fastlæggelsen af den enkelte borgers retsstilling
- 22 Heraf har Domstolen udledt (jf. dommen i Kziber-sagen, præmis 23, og i Yousfi-sagen, præmis 17), at bestemmelsen kan skabe umiddelbare retsvirkninger.
- 23 Artikel 39, stk. 1, i samarbejdsaftalen EØF-Algeriet er affattet i tilsvarende vendinger som artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen EØF-Marokko, og de to aftaler har samme formål.
- 24 Den direkte virkning, som derfor må tillægges aftalens artikel 39, stk. 1, indebærer, at de retsundergivne, som bestemmelsen finder anvendelse på, er berettiget til at påberåbe sig den for de nationale domstole.

Rækkevidden af aftalens artikel 39, stk. 1

- 25 For at bestemme princippet om forbud mod forskelsbehandling i aftalens artikel 39, stk. 1, må det undersøges dels, om en person som sagsøgeren i hovedsagen er omfattet af bestemmelsens personelle anvendelsesområde, dels, om en ydelse som det i hovedsagen omhandlede supplerende tilskud fra FNS er omfattet af begrebet social sikringsordning i samme bestemmelse.
- 26 Hvad for det første angår det personelle anvendelsesområde for aftalens artikel 39, stk. 1, bemærkes, at denne bestemmelse først og fremmest finder anvendelse på arbejdstagere med algerisk statsborgerskab, hvilket begreb må forstås i vid betydning. Det omfatter ifølge Domstolens praksis vedrørende den tilsvarende bestemmelse i samarbejdsaftalen EØF-Marokko (jf. dommen i Kziber-sagen, præmis 27, og i Yousfi-sagen, præmis 21) — hvilken praksis skal anvendes analogt på den foreliggende sag — såvel erhvervsaktive arbejdstagere som arbejdstagere, der har forladt arbejdsmarkedet efter at have nået en sådan alder, at de har krav på alderspension, eller efter at være blevet udsat for en af de begivenheder, der giver ret til ydelser inden for andre sociale sikringsordninger.
- 27 Det bemærkes endvidere, at aftalens artikel 39, stk. 1, også finder anvendelse på medlemmer af sådanne arbejdstageres familie, som bor hos dem i den medlemsstat, hvor de er beskæftiget.
- 28 Artikel 39, stk. 2, indeholder i så henseende, hvad angår retten til sammenlægning af forsikrings-, beskæftigelses- og bopælsperioder, som er tilbagelagt i forskellige medlemsstater, en udtrykkelig henvisning til de pensioner og efterladtepensioner, som tilkommer familien til en vandrende algerisk arbejdstager, der er bosat inden for Fællesskabet.

- 29 I øvrigt kan der ifølge artikel 39, stk. 4, frit overføres visse sociale sikringsydelse til Algeriet, som er erhvervet i medlemsstaterne, herunder pensioner og efterladtepensioner.
- 30 Følgelig omfatter aftalens artikel 39, stk. 1, også familiemedlemmerne til en algerisk vandrende arbejdstager, som efter arbejdstagerens død fortsætter med at være bosat i den medlemsstat, hvor han var beskæftiget.
- 31 Herefter finder aftalens artikel 39, stk. 1, anvendelse på en person som sagsøgeren i hovedsagen, som er enke efter en algerisk vandrende arbejdstager og bosat i den medlemsstat, hvor arbejdstageren før sin død var beskæftiget hele sit liv, og som i samme medlemsstat oppebærer en efterladtepension, der udbetales som følge af denne beskæftigelse.
- 32 Hvad for det andet angår begrebet social sikringsordning i aftalens artikel 39, stk. 1, fremgår det ved en analogi fra dommene i Kziber-sagen (præmis 25) og Yousfi-sagen (præmis 24), at dette begreb skal forstås på samme måde som det tilsvarende begreb i forordning nr. 1408/71.
- 33 Selv om forordning nr. 1408/71 — før den blev ændret ved forordning nr. 1247/92 — ikke særligt blandt de sociale sikringsgrene, som den finder anvendelse på, udtrykkeligt nævnte sociale sikringsydelse af den art, som det supplerende tilskud fra FNS henhører under, fremgik det dog af Domstolens faste praksis (jf. navnlig dom af 24.2.1987, forenede sager 379/85-381/85 og 93/86, Giletti m.fl., Sml. s. 955, og af 12.7.1990, sag C-236/88, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3163), at dette tilskud var omfattet af det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 i kraft af forordningens artikel 4, stk. 1.

- 34 Domstolen har nemlig fastslået (jf. navnlig dommen i Giletti-sagen, præmis 10), at en national lovgivning som den, der vedrører det supplerende tilskud fra FNS, i realiteten har et dobbelt formål, nemlig dels at sikre et mindsteunderhold for personer, der har behov herfor, dels at sikre en supplerende indkomst for modtagere af utilstrækkelige sociale sikringsydelser.
- 35 Heraf har Domstolen udledt (jf. dommen i Giletti-sagen, præmis 11), at for så vidt en sådan lovgivning indebærer et retligt krav på tillægsydelser, hvorved den sociale sikrings pensionsbeløb forhøjes, og dette uden den bedømmelse af individuelle behov og omstændigheder, som er karakteristisk for forsorgen, er ydelsen omfattet af det sociale sikringssystem som omhandlet i forordning nr. 1408/71. Domstolen tilføjede, at den omstændighed, at en sådan lov også hjemler sociale ydelser, der kan betegnes som sociale forsorgsydelser, ikke kan ændre den fællesskabsretlige begrebsbestemmelse, hvorefter en ydelse, der umiddelbart efter loven knytter sig som et tillæg til en invalide-, alders- eller efterladtepension, har karakter af en egentlig social sikringsydelse.
- 36 I øvrigt er ydelser af tilsvarende art som det supplerende tilskud fra FNS siden ikrafttrædelsen af forordning nr. 1247/92 den 1. juni 1992 udtrykkeligt blevet medtaget i det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 netop for at tage hensyn til ovennævnte praksis, således som det fremgår af tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 1247/92. Det fremgår nemlig af det nye stk. 2a, som blev indsat i artikel 4 i forordning nr. 1408/71, at forordningen ligeledes finder anvendelse på særlige ikke-bidragsspligtige ydelser, når de, som i det foreliggende tilfælde, har til formål at dække de risici, der svarer til de i stk. 1, litra a)-h), omhandlede sikringsgrene, som netop bl.a. omfatter alderdomsydelser.
- 37 Da begrebet social sikringsordning i aftalens artikel 39, stk. 1, ud fra en analogi med dommene i Kziber- og Yousfi-sagerne ikke kan have et andet indhold end det, som det er tillagt efter forordning nr. 1408/71, er en ydelse som det supplerende

tilskud fra FNS omfattet af begrebet social sikringsordning i aftalens artikel 39, stk. 1.

38 Heroverfor har den franske regering imidlertid gjort gældende, at en algerisk statsborger, som er enke efter en algerisk vandrende arbejdstager, men som aldrig selv har været arbejdstager, ikke kan påberåbe sig aftalens artikel 39 for at få tildelt en ydelse som det supplerende tilskud fra FNS, da dette efter fransk ret har karakter af en selvstændig rettighed og ikke er nogen afledt rettighed, som er erhvervet som følge af den pågældendes status som familiemedlem til en vandrende arbejdstager.

39 Herved er det tilstrækkeligt at fastslå, at aftalens artikel 39, stk. 1, begrænser sig til at fastslå princippet om forbud mod enhver form for forskelsbehandling, begrundet i nationalitet, af algeriske vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som bor hos dem, i forhold til statsborgerne i de medlemsstater, hvor de er beskæftiget. Da det personelle anvendelsesområde for denne bestemmelse i aftalen ikke er identisk med det personelle anvendelsesområde for artikel 2 i forordning nr. 1408/71, kan den domspraksis vedrørende forordning nr. 1408/71, som bygger på en sondring mellem afledte og selvstændige rettigheder for familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager, ikke overføres på aftalen, således som det fremgår af dommen i Kziber-sagen.

40 Herefter indebærer princippet om forbud mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling inden for det sociale sikringsområde, som er indeholdt i aftalens artikel 39, stk. 1, at enken efter en algerisk vandrende arbejdstager, som er bosat på området i den medlemsstat, hvor arbejdstageren har været beskæftiget, og som opfylder alle betingelserne — bortset fra betingelsen om statsborgerskab — for at få tildelt en ydelse som det supplerende tilskud fra FNS, der tilkommer modtagere af en efterladte pension, og som ikke er afhængig af, at modtageren tidligere selv har været arbejdstager, ikke kan nægtes denne ydelse under henvisning til hendes nationalitet.

- 41 Af samtlige disse betragtninger følger, at spørgsmålet fra Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre må besvares med, at aftalens artikel 39, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat afslår at tildele en ydelse som det supplerende tilskud fra FNS — der er foreskrevet i medlemsstatens lovgivning til fordel for statsborgere, som er bosat i denne stat — til enken efter en algerisk arbejdstager, som er bosat i den pågældende medlemsstat, og som dér oppebærer en efterladtepension, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger.

Sagens omkostninger

- 42 De udgifter, der er afholdt af den franske regering, Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, ved dom af 16. december 1993, for ret:

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 en ydelse som det supplerende tilskud fra Den Nationale Solidaritetsfond — der er foreskrevet i medlemsstatens lovgivning til fordel for statsborgere, som er bosat i denne stat — til enken efter en algerisk arbejdstager, som er bosat i den pågældende medlemsstat, og som dér oppebærer en efterladtepenion, med den begrundelse, at hun er algerisk statsborger.

Rodríguez Iglesias	Schockweiler	Gulmann	Mancini
Kakouris	Moitinho de Almeida	Murray	Edward
Puissochet	Hirsch	Sevón	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. april 1995.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident