CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JÁN MAZÁK
prezentate la 29 noiembrie 2007 [1]

I — Introducere

1. Prin Decizia din 10 august 2006, primită de Curte la 25 august 2006, Finanzgericht Köln (Tribunalul Financiar din Köln) (Germania) a sesizat Curtea cu un număr de patru întrebări preliminare în temeiul articolului 234 CE. Aceste întrebări privesc interpretarea articolului 13 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității [2], astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 647/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 aprilie 2005 [3] (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1408/71”), precum și interpretarea articolului 10 din Regulamentul (CEE) nr. 574/72 [4] al Consiliului din 21 martie 1972 de stabilire a modalităților de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 647/2005 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 574/72”).

2. Aceste întrebări au fost formulate în cadrul unei acțiuni introduse de doamna Brigitte Bosmann, resortisantă belgiană cu domiciliul în Germania, care exercită o activitate profesională în Țările de Jos, împotriva Bundesagentur für Arbeit (Agenția Federală a Muncii, denumită în continuare „Bundesagentur”), prin care contestă refuzul instituției de a-i acorda alocația familială germană pentru cei doi copii aflați în îngrijirea sa, pentru motivul că dreptul său la alocații familiale este exclusiv reglementat de legislația statului locului de muncă, mai exact Țările de Jos.

3. Instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă, în situația în care, dată fiind vârsta copiilor, salariatul nu îndeplinește condițiile pentru a beneficia de

1 — Limba originală: engleza.

2 — JO L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26.

3 — Regulament de modificare a Regulamentului nr. 1408/71, precum și a Regulamentului (CEE) nr. 574/72 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 (JO L 117, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 211).

4 — JO L 74, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 74.

alocația familială în statul locului de muncă, este posibil să se aplice legislația statului de reședință, în temeiul căreia salariatul respectiv ar putea avea dreptul să primească alocația familială.

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

1. Regulamentul nr. 1408/71

4. Articolul 13 din Regulamentul nr. 1408/71, intitulat „Reguli generale", cuprinde următoarele prevederi relevante în materia stabilirii legislației aplicabile:

„(1) Sub rezerva articolelor 14c și 14f, persoanele cărora li se aplică prezentul regulament se află sub incidența legislației unui singur stat membru. Această legislație se stabilește în conformitate cu dispozițiile prezentului titlu.

(2) Sub rezerva articolelor 14-17:

(a) persoana care desfășoară o activitate salariată pe teritoriul unui stat membru se supune legislației statului respectiv chiar dacă își are domiciliul pe teritoriul altui stat membru sau dacă întreprinderea sau angajatorul la care persoana este încadrată își are sediul social sau adresa pe teritoriul altui stat membru;

[...]"

5. Potrivit articolului 73 din Regulamentul nr. 1408/71, intitulat „Lucrătorii salariați sau lucrătorii care desfășoară activități independente ai căror membri de familie au reședința într-un stat membru, altul decât statul competent":

„Lucrătorul salariat sau lucrătorul care desfășoară o activitate independentă aflat sub incidența legislației unui stat membru are dreptul, în ceea ce privește membrii de familie care au reședința într-un alt stat membru, la prestațiile familiale prevăzute de legislația primului stat, ca și cum ar avea reședința în acel stat, sub rezerva dispozițiilor anexei VI."

2. Regulamentul nr. 574/72

6. Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 574/72, care instituie regulile aplicabile în cazul cumulului de drepturi la prestații sau alocații familiale ale lucrătorilor salariați sau lucrătorilor care desfășoară activități independente, prevede:

„(a) Dreptul la prestații sau alocații familiale datorate în temeiul legislației unui stat membru, conform căreia dobândirea dreptului la aceste prestații sau alocații nu este subordonată unor condiții de asigurare, activitate salariată sau independentă, se suspendă atunci când, în cursul aceleiași perioade și pentru același membru de familie, sunt datorate prestații numai în temeiul legislației naționale a altui stat membru sau prin aplicarea articolului 73, 74, 77 sau 78 din regulament, până la concurența sumei prestațiilor respective.

(b) Cu toate acestea, dacă se exercită o activitate profesională sau comercială pe teritoriul primului stat membru:

(i) În cazul prestațiilor datorate fie numai în temeiul legislației naționale a altui stat membru, fie în temeiul articolului 73 sau 74 din regulament persoanei îndreptățite să primească prestațiile familiale sau persoanei căreia urmează să îi fie acordate acestea, dreptul la prestațiile familiale datorate fie numai în temeiul legislației naționale a acelui alt stat membru, fie în temeiul articolelor menționate anterior se suspendă până la concurența sumei prestațiilor familiale prevăzute de legislația statului membru pe al cărui teritoriu are reședința membrul de familie. Prestațiile plătite de statul membru pe al cărui teritoriu are reședința membrul de familie sunt suportate de statul membru respectiv;

[…]”

B — *Dreptul național*

7. Dreptul la alocația familială germană este reglementat prin articolele 62 și 63 din Legea privind impozitul pe venit (Einkommensteuergesetz, denumită în continuare „EStG”). Prevederile relevante din cadrul acestei legi sunt cele prezentate mai jos.

8. Potrivit articolului 62 alineatul 1 punctul 1:

„Orice persoană având domiciliul sau reședința obișnuită în Germania are dreptul, pentru copiii săi, în sensul articolului 63, la alocații familiale în conformitate cu prezenta lege.”

9. Conform articolului 63 alineatul 1 punctul 1:

„Copii înseamnă: copii, în sensul articolului 32 alineatul 1.”

10. Potrivit articolului 32 alineatul 1 punctul 1:

„Copii înseamnă descendenți de gradul 1 ai contribuabilului.”

Articolul 32 alineatul 4 prima teză punctul 2 litera a prevede:

„Cu începere de la vârsta de 18 ani, un copil este luat în considerare dacă nu a împlinit vârsta de 27 de ani și urmează o formare profesională.”

III — Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

11. Doamna Bosmann este cetățean belgian și trăiește de mulți ani în Germania, alături de cei doi copii ai săi, Caroline și Thomas, pe care îi crește singură la domiciliul său din Germania. Copiii studiază în prezent în Germania. Veniturile proprii ale acestora se situează sub pragul începând de la care, în Germania, se pierde beneficiul alocațiilor familiale.

12. Potrivit deciziei de trimitere, părțile din acțiunea principală nu contestă că doamna Bosmann ar avea în principiu dreptul la alocația familială germană în temeiul EStG, lege pe baza căreia de altfel îi fusese acordată inițial alocația pentru ambii copii.

13. La 1 septembrie 2005, doamna Bosmann a fost angajată în Țările de Jos și, prin urmare, prin Ordinul din 18 octombrie 2005, Bundesagentur a dispus încetarea acordării alocației în privința ambilor copii cu începere din luna octombrie 2005.

14. Contestația formulată de doamna Bosmann împotriva acestei decizii a fost respinsă de Bundesagentur prin Decizia din 10 noiembrie 2005, în special cu motivarea că acordarea alocației este exclusă de articolul 10 din Regulamentul nr. 574/72 și că, deoarece este salariată, doamna Bosmann se află din acest punct de vedere exclusiv sub incidența legislației statului locului de muncă, mai exact Țările de Jos. Potrivit Bundesagentur, împrejurarea că statul menționat nu acordă alocații pentru copiii în vârstă de peste 18 ani este lipsită de relevanță.

15. În acțiunea principală, doamna Bosmann susține că refuzul de acordare a alocației familiale reprezintă o încălcare clară a dreptului la liberă circulație și că Ordinul din 18 octombrie 2005 și Decizia din 10 noiembrie 2005 trebuie anulate.

16. În cadrul deciziei de trimitere, Finanzgericht Köln arată că, în cazul în care ar fi aplicată exclusiv EStG și nu s-ar ține seama de dreptul comunitar, reclamanta ar avea dreptul să primească în Germania alocații familiale pentru ambii săi copii. Însă, în situația dată, dreptul doamnei Bosmann la alocația familială este în principiu exclus de normele comunitare, în special de articolul 13 alineatul (1) și alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 1408/71, precum și de articolul 10 din Regulamentul nr. 574/72, în temeiul cărora, în opinia instanței de trimitere [5], doamna Bosmann se află exclusiv sub incidența legislației Țărilor de Jos, în conformitate cu care, dată fiind vârsta copiilor, nu are dreptul să primească alocația familială ori altă prestație similară.

17. Finanzgericht Köln dorește să afle dacă această prevedere legală este compatibilă cu dreptul la liberă circulație instituit de articolul 39 CE sau chiar cu principiile generale ale dreptului comunitar, în special principiile egalității și nediscriminării pe motiv de sex [6].

18. În această privință, instanța de trimitere subliniază, între altele, că, întrucât o măsură de armonizare legislativă precum Regulamentul nr. 1408/71 nu poate face, în principiu, obiectul unei trimiteri preliminare, nu

5 — Instanța face trimitere, în această privință, la Hotărârea Bundesfinanzhof din 13 august 2002 (VIII R 61/00, BStBl-II 2002, p. 869) și la Hotărârea din 7 iunie 2005, Dodl și Oberhollenzer (C-543/03, Rec., p. I-5049).

6 — În această privință, instanța de trimitere examinează Hotărârea din 10 iulie 1986, Luijten (60/85, Rec., p. 2365), Hotărârea din 20 septembrie 1988, Spania/Consiliul (203/86, Rec., p. 4563), Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman (C-415/93, Rec., p. I-4921), Hotărârea din 17 aprilie 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Rec., p. I-1961), și Hotărârea din 13 decembrie 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Rec., p. I-9897).

solicită efectuarea unui control de legalitate al regulamentului în cauză, ci dorește să afle dacă acesta poate fi interpretat restrictiv, în lumina principiilor fundamentale.

19. În acest context, Finanzgericht Köln a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 13 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității trebuie interpretat în mod restrictiv în sensul că nu se opune dreptului la alocații familiale, în statul de reședință (Republica Federală Germania), al unei mame care își crește singură copiii și care, dată fiind vârsta acestora, nu primește alocații familiale în statul membru al locului de muncă (Regatul Țărilor de Jos)?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

Articolul 10 din Regulamentul (CEE) nr. 574/72 al Consiliului din 21 martie 1972 de stabilire a modalităților de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 trebuie interpretat în mod restrictiv în sensul că nu se opune dreptului la alocații familiale, în statul de reședință (Republica Federală Germania), al unei mame care își crește singură copiii și care, dată fiind vârsta acestora, nu primește alocații familiale în statul membru al locului de muncă (Regatul Țărilor de Jos)?

3) În cazul unui răspuns negativ la prima și la a doua întrebare:

Dreptul unei mame care lucrează și își crește singură copiii de a beneficia de aplicarea normelor mai favorabile în statul său de reședință în materie de acordare a alocațiilor familiale decurge direct din Tratatul CE sau din principiile generale ale dreptului?

4) Răspunsul la întrebările precedente depinde de aspectul că persoana interesată revine la reședința familială la sfârșitul fiecărei zile de muncă?”

IV — Analiză juridică

A — *Principalele argumente ale părților*

20. În prezenta cauză au depus observații scrise guvernele german și spaniol, Comisia și doamna Bosmann.

21. Guvernul german consideră că articolul 13 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 1408/71 trebuie să fie interpretat în sensul că se opune acordării alocației familiale într-un caz precum cel din speță. Alocația germană constituie o prestație familială în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul nr. 1408/71. Potrivit guvernului german, din formularea clară a articolului 13 din acest regulament reiese că persoanele cărora le este aplicabil se află sub incidența legislației unui singur stat membru.

22. În opinia guvernului german, orice interpretare diferită ar fi contrară finalității Regulamentului nr. 1408/71, astfel cum este definită de jurisprudența Curții [7], finalitate care constă în a garanta că toate persoanele interesate se află sub incidența unui regim de securitate socială al unui singur stat membru. În plus, potrivit jurisprudenței Curții, principiul potrivit căruia aplicarea Regulamentului nr. 1408/71 nu poate avea drept consecință pierderea drepturilor dobândite exclusiv în temeiul unei legislații naționale nu se aplică normelor prin care se determină dreptul aplicabil cuprinse în titlul II din acest regulament [8].

23. În opinia guvernului german, dată fiind formularea clară a articolului 10 din Regulamentul nr. 574/72, răspunsul la a doua întrebare ar trebui de asemenea să fie unul negativ. Guvernul amintit consideră că acest articol nu se aplică în speță: reclamanta își desfășoară activitatea într-un singur stat membru și locuiește într-un alt stat membru și, prin urmare, nu poate exista niciun cumul de drepturi la alocații familiale.

24. În ceea ce privește a treia întrebare, guvernul german consideră că, spre deosebire de cele exprimate de Finanzgericht Köln în cuprinsul deciziei de trimitere, este neîndoielnic posibil să se examineze în cadrul unei trimiteri preliminare conformitatea unui act precum Regulamentul nr. 1408/71 cu dreptul comunitar primar. Guvernul german susține totuși că articolul 13 din regulamentul respectiv nu încalcă nici dreptul la liberă

7 — Acesta face trimitere în special la Hotărârea din 12 iunie 1986, Ten Holder (302/84, Rec., p. 1821, punctele 19-21).

8 — Hotărârea Luitjen, citată la nota de subsol 6, punctul 15.

circulație instituit prin articolul 39 CE și nici principiile generale ale egalității de tratament sau nediscriminării pe motiv de sex menționate în decizia de trimitere.

25. În sfârșit, în ceea ce privește a patra întrebare, guvernul german consideră că, având în vedere articolul 13 din Regulamentul nr. 1408/71, care se referă la statul locului de muncă, faptul că salariatul se întoarce la sfârșitul fiecărei zile de muncă în statul de reședință este lipsit de relevanță.

26. Guvernul spaniol consideră că problema esențială nu este interpretarea articolului 13 din Regulamentul nr. 1408/71, ci mai curând conformitatea acestui articol cu articolul 39 CE și cu principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de sex.

27. Acesta susține că dispozițiile legale germane referitoare la dreptul la alocațiile familiale, întemeiate pe o interpretare literală a Regulamentului nr. 1408/71 și în aplicarea cărora doamna Bosmann a încetat să perceapă alocații pentru copiii săi, o plasează pe aceasta într-o situație defavorabilă care ar putea-o împiedica să își exercite dreptul la liberă circulație. Dispozițiile respective nu sunt justificate și nu sunt adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului pe care îl urmăresc.

28. Pe baza jurisprudenței Curții referitoare la libera circulație a persoanelor [9], guvernul spaniol conchide că, în măsura în care au ca efect pierderea de către un lucrător salariat, în circumstanțe precum cele din speță, a alocațiilor familiale, dispozițiile relevante din Regulamentele nr. 1408/71 și nr. 574/72 sunt contrare articolului 39 CE.

29. În opinia Comisiei, este necesar să se răspundă la prima și la a doua întrebare că, într-o situație precum cea prezentată Curții, prevederile articolului 13 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 1408/71 coroborate cu cele ale articolului 10 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 547/72 nu exclud dreptul la alocația familială în statul de reședință.

30. Întemeindu-se în principal pe Hotărârea McMenamin și pe concluziile avocatului general Darmon prezentate în această cauză [10], Comisia susține că în speță este aplicabil nu numai articolul 13 din Regulamentul nr. 1408/71, ci și articolul 10 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 574/72. Aceasta consideră că articolul 73 din Regulamentul nr. 1408/71 prevede doar că trebuie să se aplice dreptul statului locului de muncă,

9 — Guvernul spaniol face trimitere, asupra acestui aspect, în special la Hotărârea din 17 martie 2005, Kranemann (C-109/04, Rec., p. I-2421), la Hotărârea din 16 februarie 2006, Öberg (C-185/04, Rec., p. I-1453), și la Hotărârea din 30 martie 2006, Mattern și Cikotic (C-10/05, Rec., p. I-3145).

10 — Hotărârea din 9 decembrie 1992 (C-119/91, Rec., p. I-6393) și concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauza respectivă.

fără a preciza dacă o prestație este cu adevărat datorată și cine ar trebui să o plătească. Privit astfel, articolul 10 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 574/72 trebuie interpretat în sensul că, deși statul locului de muncă este competent, dreptul la alocație în temeiul legislației statului de reședință poate continua să existe. Dat fiind că, în litigiul cu a cărui soluționare a fost sesizată instanța de trimitere, „prestația datorată" în statul locului de muncă este egală cu zero, dreptul la obținerea alocației familiale germane operează *de facto,* iar alocația trebuie plătită. Comisia evidențiază în continuare că, în cazul în care articolul 10 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 574/72 nu ar fi aplicabil într-o situație precum cea din speță întrucât nu există niciun cumul de drepturi, același raționament ar trebui aplicat și în cazul articolelor 13 și 73 din Regulamentul nr. 1408/71.

31. Comisia consideră că acceptarea punctului de vedere al guvernului german ar determina apariția unei situații contrare principiului potrivit căruia aplicarea Regulamentului nr. 1408/71 nu poate avea drept consecință pierderea drepturilor dobândite exclusiv prin aplicarea unei legislații naționale și ar da naștere unei serii de contradicții nejustificabile.

32. În această privință, Comisia aprobă argumentele expuse de instanța de trimitere în cuprinsul cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare, potrivit cărora un părinte care își crește singur copiii, având reședința într-un stat membru și lucrând într-un alt stat membru, ar fi tratat mai puțin favorabil decât un părinte singur care lucrează atât în statul de reședință, cât și într-un alt stat membru și că, la o scară mai largă, o mamă singură ar fi tratată mai puțin favorabil decât o mamă care face parte dintr-un cuplu.

33. Doamna Bosmann este, în esență, de acord cu opiniile exprimate de Comisie și susține că refuzul autorităților germane de a-i acorda alocațiile familiale încalcă articolul 39 CE și principiul egalității de tratament.

B — *Apreciere*

1. Observații introductive

34. Înainte de a iniția analiza, se impun anumite observații introductive pentru delimitarea problemelor ridicate de întrebările adresate.

35. Înainte de toate, trebuie remarcat că nu se contestă în prezenta procedură împrejurarea că situația de fapt din acțiunea principală intră, *ratione personae* și *ratione*

materiae, în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1408/71, altfel spus, mai precis, că doamna Bosmann poate fi considerată drept „lucrător salariat" în sensul articolului 2 alineatul (1) din acest regulament coroborat cu articolul 1 litera (a) din regulament și că alocația familială germană poate fi calificată drept „prestație familială" în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (h) din același regulament.

36. În continuare, în ceea ce privește contextul prezentei cauze, trebuie subliniat că litigiul din acțiunea principală privește refuzul din partea autorităților statului de reședință al doamnei Bosmann – în speță Bundesagentur – de a-i acorda alocația familială pentru cei doi copii ai săi, cu motivarea că rezultă din Regulamentele nr. 1408/71 și nr. 574/72 că doamna Bosmann se află din acest punct de vedere sub incidența legislației statului locului său de muncă, mai exact Țările de Jos. Această poziție este contestată de doamna Bosmann prin acțiunea principală, aceasta invocând mai cu seamă o încălcare a dreptului său de a circula liber și a principiului egalității de tratament.

37. Împărtășind pe cât se pare punctul de vedere al doamnei Bosmann, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă decizia normativă în temeiul căreia aplicarea Regulamentului nr. 1408/71 și a Regulamentului nr. 574/72 unor fapte precum cele din acțiunea principală înlătură dreptul la obținerea alocației familiale în Germania, statul de reședință, este compatibilă cu dreptul la liberă circulație și cu principiile generale ale dreptului comunitar privind egalitatea de tratament și interzicerea discriminării pe motiv de sex. În această privință, instanța de trimitere pornește însă, în mod greșit [11], de la prezumția că validitatea unui act comunitar precum Regulamentul nr. 1408/71 nu poate fi examinată, în lumina acestor norme și principii ale dreptului comunitar primar, în cadrul unei proceduri de pronunțare a unei hotărâri preliminare și, astfel, solicită să se stabilească dacă Regulamentele nr. 1408/71 și nr. 574/72 pot fi „interpretate restrictiv", astfel încât să nu excludă dreptul la plata alocației familiale în statul de reședință, sau dacă acest drept poate izvorî direct din tratat sau din principiile generale de drept comunitar.

38. În acest context, se pare că primele trei întrebări, pe care este necesar să le examinăm împreună, urmăresc, în esență, să se stabilească dacă, în temeiul Regulamentului nr. 1408/71 și al Regulamentului nr. 574/72, ținând totodată cont de principiile liberei circulații și egalității de tratament, legislația statului de reședință – în temeiul căreia persoana interesată ar avea dreptul să obțină alocația familială – se poate aplica într-o situație precum cea din acțiunea principală.

39. Pentru a putea propune un răspuns la această întrebare, vom examina pentru început dreptul la alocația familială într-o situație precum cea din acțiunea principală exclusiv în lumina prevederilor Regulamentului nr. 1408/71 și ale Regulamentului nr. 574/72, privite ca atare. Trebuie

11 — În ceea ce privește Regulamentul nr. 1408/71, este suficient să ne referim, de exemplu, la Hotărârea din 19 martie 2002, Hervein și alții (C-393/99 și C-394/99, Rec., p. I-2829).

evidențiat că, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a oferi un răspuns util instanței aflate la originea trimiterii preliminare, Curtea poate lua în considerare norme de drept comunitar diferite de cele la care face trimitere instanța națională în întrebările sale preliminare – în speță articolul 13 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 1408/71 și articolul 10 din Regulamentul nr. 574/72 [12].

40. În continuare, vom analiza în mod special aspectele ivite în speță în legătură cu articolul 39 CE și cu principiile generale ale egalității și nediscriminării.

41. În încheiere, vom examina a patra întrebare, privind relevanța întoarcerii în cadrul reședinței familiale la sfârșitul fiecărei zile de muncă, la care se poate oferi un răspuns separat.

2. Dreptul aplicabil

42. Pentru început, trebuie amintit că titlul II din Regulamentul nr. 1408/71 – din care face parte articolul 13 – cuprinde normele generale de determinare a dreptului aplicabil lucrătorilor salariați care își exercită, în diferite circumstanțe, dreptul la liberă circulație [13].

43. Aceste dispoziții au ca scop în special evitarea aplicării simultane a mai multe legislații naționale și a complicațiilor care ar putea rezulta [14]. Astfel, articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1408/71 instituie principiul că lucrătorul căruia i se aplică regulamentul se află sub incidența legislației unui singur stat membru [15], care trebuie stabilită potrivit dispozițiilor titlului II din regulamentul menționat.

44. În această privință, articolul 13 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 1408/71 stabilește în mod clar că, dacă persoana interesată desfășoară o activitate salariată pe teritoriul unui stat membru și are domiciliul pe teritoriul unui alt stat membru, se aplică legislația statului în care lucrează (regula *lex loci laboris*).

45. Cu toate acestea, trebuie evidențiat că anumite prestații sunt guvernate de dispozițiile specifice din cadrul titlului III din

12 — A se vedea în această privință, între altele, Hotărârea din 7 iulie 2005, Weide (C-153/03, Rec., p. I-6017, punctul 25).

13 — A se vedea în această privință, între altele, Hotărârea Hervein și alții, citată la nota de subsol 11, punctul 52.

14 — A se vedea Ordonanța din 20 octombrie 2000, Vogler (C-242/99, Rec., p. I-9083, punctul 26), și Hotărârea din 20 ianuarie 2005, Laurin Effing (C-302/02, Rec., p. I-553, punctul 38).

15 — A se vedea în această privință, între altele, Ordonanța Vogler, citată la nota de subsol 14, punctul 19.

Regulamentul nr. 1408/71. În ceea ce privește prestațiile familiale precum cea în discuție în acțiunea principală, pentru care sunt aplicabile dispozițiile capitolului 7 din regulament, articolul 73 prevede că un lucrător aflat sub incidența legislației unui stat membru are dreptul, în ceea ce privește membrii de familie care au reședința într-un alt stat membru, la prestațiile familiale prevăzute de legislația primului stat, ca și cum ar avea reședința în acel stat.

46. Prin urmare, articolul 73 din Regulamentul nr. 1408/71 confirmă faptul că, potrivit normei de la articolul 13 alineatul (2) litera (a) din același regulament, dreptul la alocațiile familiale în ceea ce privește membrii de familie este guvernat de legislația statului membru al locului de muncă al lucrătorului [16].

47. Așadar, din prevederile coroborate ale articolelor 13 și 73 din Regulamentul nr. 1408/71 rezultă în mod clar că, în temeiul sistemului de coordonare instituit prin regulament, într-un caz precum cel din speță, în care salariatul și membrii de familie nu au reședința în statul membru al locului de muncă, dreptul la alocațiile familiale este reglementat de legislația acestui din urmă stat.

48. Este adevărat că, astfel cum subliniază Comisia și doamna Bosmann, aplicarea legislației unui alt stat membru, în special a statului de reședință, nu este întotdeauna înlăturată prin prevederile Regulamentului nr. 1408/71, deoarece norma de la articolul 13 – potrivit căreia o persoană salariată nu se află sub incidența legislației statului membru al locului de muncă – nu exclude posibilitatea de a obține anumite prestații reglementate prin prevederile specifice ale acestui regulament [17].

49. Prin urmare, aplicarea prevederilor anticumul cuprinse în articolul 10 din Regulamentul nr. 574/72, citat în întrebările preliminare adresate Curții, sau în articolul 76 din Regulamentul nr. 1408/71 ar putea conduce la o inversare a priorităților în favoarea competenței statului membru de reședință (*lex loci domicilii*), rezultând astfel posibilitatea de a obține dreptul la alocații în acest stat și suspendarea alocațiilor datorate în statul membru al locului de muncă [18].

50. Astfel se prezenta situația în cauza McMenamin, invocată de Comisie [19]. Această cauză privea cazul a doi soți care lucrau în două state membre diferite, în care legislațiile prevedeau plata unor prestații similare. Curtea a soluționat cauza în lumina prevederilor anticumul cuprinse în articolul 76 din Regulamentul nr. 1408/71 și în articolul 10 din Regulamentul nr. 574/72, dispunând că

16 — A se vedea în această privință Hotărârea Dodl și Oberhollenzer, citată la nota de subsol 5, punctele 47 și 48.

17 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea McMenamin, citată la nota de subsol 10, punctul 14. Pentru o argumentație similară privind articolul 73 din Regulamentul nr. 1408/71, a se vedea Hotărârea Dodl și Oberhollenzer, citată la nota de subsol 5, punctul 49.

18 — A se vedea în această privință Hotărârea Weide, citată la nota de subsol 12, punctul 28.

19 — Hotărârea citată la nota de subsol 10.

exercitarea de către o persoană în îngrijirea căreia se aflau copiii – mai precis de soțul beneficiarului prevăzut la articolul 73 din Regulamentul nr. 1408/71 – a unei activități profesionale în statul membru de reședință al copiilor suspendă dreptul la alocații dobândit în temeiul articolului 73 din Regulamentul nr. 1408/71, până la concurența valorii prestațiilor de aceeași natură plătite efectiv de statul de reședință [20].

51. Totuși, trebuie subliniat faptul că, într-un asemenea caz, inversarea priorităților în favoarea competenței statului de reședință în temeiul normei de la articolul 10 alineatul (1) litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 574/72 este determinată de împrejurarea că activitatea profesională este exercitată sau desfășurată în statul membru de reședință, în cauza McMenamin fiind exercitată de soțul beneficiarului prevăzut la articolul 73 din Regulamentul nr. 1408/71 [21].

52. Aceleași constatări sunt valabile în ceea ce privește cauzele Dodl și Oberhollenzer [22] și Weide [23].

53. Spre deosebire de acestea, în opinia noastră, niciun element descris de instanța de trimitere în prezenta cauză nu ar putea determina aplicarea legislației statului de reședință pe baza dispozițiilor anticumul stabilite de Regulamentul nr. 1408/71 și de Regulamentul nr. 574/72.

54. În special, nici doamna Bosmann însăși [24] și nici vreun soț nu exercită o activitate profesională în statul de reședință și nu există niciun alt indiciu în sensul că situația sa nu ar trebui să se afle exclusiv sub incidența articolului 73 din Regulamentul nr. 1408/71. Pe cale de consecință, contrar tezei oarecum artificiale susținute de Comisie, în opinia noastră nu există niciun cumul de drepturi în sensul Regulamentului nr. 1408/71 și al Regulamentului nr. 574/72 care ar putea determina, pe de o parte, o inversare a priorităților în favoarea legislației statului membru de reședință și, pe de altă parte, în temeiul articolului 10 alineatul (1) litera (a) din acest din urmă regulament, plata integrală a alocației familiale germane (argumentul Comisiei cu privire la acest punct fiind că valoarea alocațiilor plătite în statul locului de muncă este zero în speță și că, potrivit acestei dispoziții, alocațiile ar trebui să fie suspendate până la concurența acestei sume).

55. Din cele de mai sus rezultă că, în speță, doamna Bosmann se află exclusiv sub incidența regimului de securitate socială stabilit prin legislația Țărilor de Jos.

20 — *Ibidem*, punctele 15 și 27.

21 — *Ibidem*, punctele 18, 24 și 25.

22 — Hotărârea citată la nota de subsol 5, punctul 60.

23 — Hotărârea citată la nota de subsol 12, punctul 33.

24 — Ca exemplu de caz în care o persoană (care desfășoară activități independente) se află sub incidența legislației statului membru de reședință datorită faptului că își exercită o parte din activitate pe teritoriul acestui stat, a se vedea Ordonanța Vogler, citată la nota de subsol 14, punctul 19.

3. Aplicabilitatea legislației din Țările de Jos — problema competenței

56. În plus, considerăm că elementul esențial pentru corecta înțelegere a prezentei cauze îl constituie distincția între problema competenței unui stat membru în ceea ce privește o alocație determinată și problema dreptului propriu-zis la o alocație.

57. Aspectele legate de competență sunt guvernate de prevederile Regulamentului nr. 1408/71. Potrivit unei jurisprudențe constante, acest regulament nu face decât să instituie un sistem de coordonare care stabilește numai legislația aplicabilă în diferite situații [25]. Astfel cum a subliniat Curtea în repetate rânduri, dispozițiile regulamentului nu conferă ele însele, ca atare, vreun drept la alocații [26].

58. Astfel de alocații se acordă în realitate pe baza dispozițiilor relevante de drept intern [27]. Statele membre au dreptul de a defini conținutul regimurilor proprii de securitate socială și, în special, de a stabili condițiile de fond care conferă dreptul la obținerea de alocații [28].

59. Odată stabilită legislația aplicabilă unui lucrător salariat (în mod logic, problema normelor aplicabile precedă problema dreptului la alocații) în temeiul Regulamentului nr. 1408/71, dreptul persoanei în cauză la obținerea de alocații este guvernat de legislația în cauză, care poate în mod evident varia de la un stat membru la altul deoarece, potrivit dreptului comunitar, sistemele de securitate socială sunt doar coordonate, iar nu armonizate [29].

60. Desigur, ca efect al determinării dreptului aplicabil conform Regulamentului nr. 1408/71 se poate întâmpla ca un lucrător migrant să nu beneficieze de niciun drept la obținerea unei prestații determinate, deoarece nu îndeplinește condițiile impuse de acest sistem de drept. Totuși, în această privință, trebuie subliniat că regulamentul amintit nu are ca scop să garanteze în general că salariații cărora li se aplică au dreptul la alocații, ci mai curând să garanteze că nicio persoană nu este privată de protecție în materie de securitate socială pentru motivul că „nu este aplicabil niciun sistem de drept” [30].

61. Privită din această perspectivă, este necesar să evidențiem că situația de fapt din acțiunea principală, analizată mai atent, nu conține niciun conflict (negativ) de competență.

25 — A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea Hervein și alții, citată la nota de subsol 11, punctul 52.

26 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 12 iunie 1997, Merino García (C-266/95, Rec., p. I-3279, punctul 29), și Hotărârea din 11 iunie 1998, Kuusijärvi (C-275/96, Rec., p. I-3419, punctul 29).

27 — A se vedea Hotărârea Merino García, citată la nota de subsol 26, punctul 29.

28 — A se vedea în acest sens Hotărârile Hervein și alții, citată la nota de subsol 11, punctul 53, și Kuusijärvi, citată la nota de subsol 26, punctul 29.

29 — A se vedea Hotărârea Hervein și alții, citată la nota de subsol 11, punctul 52.

30 — A se vedea Hotărârea Kuusijärvi, citată la nota de subsol 26, punctul 28.

62. Cu alte cuvinte, potrivit articolelor 13 și 73 din Regulamentul nr. 1408/71, în prezenta cauză aplicabilitatea legislației Țărilor de Jos (statul locului de muncă) nu a fost refuzată și nici nu este condiționată de îndeplinirea vreunui criteriu privind reședința.

63. Prin urmare, în mod evident, problema în speță nu o reprezintă lipsa unei legislații aplicabile și nici faptul că sistemele legislative ale mai multor state membre ar putea să fie considerate simultan și în mod legitim aplicabile.

64. Esența problemei privește mai curând dreptul substanțial și calitatea de beneficiar, prin aceea că doamna Bosmann nu are dreptul la alocația familială în statul membru al locului de muncă, deoarece nu este îndeplinită una dintre condițiile necesare pentru a obține alocația potrivit legislației din Țările de Jos (condiția privind vârsta copiilor), în timp ce, în această privință, legea germană ar fi mai favorabilă întrucât alocația familială este acordată și pentru copiii în vârstă de peste 18 ani.

65. Astfel cum reiese din considerațiile de mai sus, situația menționată nu este totuși în principiu de natură să pună în discuție sistemul normelor privind conflictul de legi [31] instituit prin Regulamentul nr. 1408/71 sau să priveze acest sistem de efectul său util. Mai cu seamă, sistemul de coordonare prevăzut de regulamentul respectiv nu determină dreptul aplicabil pe baza principiului că persoanele care trăiesc sau muncesc în două sau mai multe țări trebuie să se beneficieze de legislația care le este mai favorabilă [32].

66. Prin urmare, se pare că refuzul statului de reședință de a acorda alocația familială într-un caz precum cel în discuție respectă atât Regulamentul nr. 1408/71, cât și Regulamentul nr. 574/72. Mai trebuie examinat în continuare, în detaliu, în ce măsură această abordare este, astfel cum pretinde doamna Bosmann, contrară articolului 39 CE și principiului egalității de tratament.

4. Libera circulație și nediscriminarea

67. Astfel cum a subliniat în special guvernul spaniol în prezenta cauză, situația unei persoane care, asemenea doamnei Bosmann, și-a exercitat dreptul la libera circulație a lucrătorilor și a fost angajată într-un alt stat decât cel de reședință intră în domeniul de aplicare al articolului 39 CE [33].

31 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Ten Holder, citată la nota de subsol 7, punctul 21.

32 — A se vedea în acest sens Hotărârea Hervein și alții, citată la nota de subsol 11, punctul 51.

33 — A se vedea, între altele, Hotărârea Öberg, citată la nota de subsol 9, punctul 11.

68. Articolul 39 CE – pus în aplicare, în privința securității sociale a lucrătorilor migranți, prin articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1408/71 – interzice, în primul rând, discriminările evidente pe motiv de cetățenie a beneficiarilor regimurilor de securitate socială, precum și, în egală măsură, orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc, în fapt, la același rezultat [34].

69. În al doilea rând, potrivit unei jurisprudențe constante, este evident că prevederile tratatului referitoare la libera circulație a persoanelor vizează facilitarea exercitării de către resortisanții comunitari a unor activități profesionale variate pe întreg teritoriul Comunității și se opun măsurilor care ar putea defavoriza resortisanții comunitari atunci când doresc să exercite o activitate economică pe teritoriul unui alt stat membru [35].

70. În această privință, trebuie evidențiat că obiectivul Regulamentului nr. 1408/71, astfel cum este enunțat în al doilea și în al patrulea considerent, este acela de a asigura libera circulație a lucrătorilor salariați și care desfășoară activități independente în carul Comunității Europene, cu respectarea caracteristicilor proprii sistemelor naționale de securitate socială. În acest sens, astfel cum rezultă din al cincilea, al șaselea și al zecelea considerent, regulamentul garantează principiul egalității de tratament al lucrătorilor în privința legislațiilor diferitelor state membre și urmărește să asigure cât mai eficient cu putință egalitatea de tratament între toți lucrătorii care desfășoară activități pe teritoriul unui stat membru, precum și să nu penalizeze lucrătorii care își exercită dreptul la liberă circulație [36].

71. Cu toate acestea, astfel cum am subliniat mai sus, Regulamentul nr. 1408/71 contribuie la facilitarea exercitării libertății de circulație a persoanelor și la garantarea egalității de tratament exclusiv prin elaborarea unui sistem de coordonare, astfel cum prevede articolul 42 CE [37]. Diferențele de fond și de formă între regimurile de securitate socială în vigoare în statele membre și, prin urmare, diferențele între drepturile persoanelor care lucrează în diferitele state membre nu sunt afectate de tratat [38].

72. În consecință, astfel cum a decis Curtea în repetate rânduri, tratatul nu garantează unui lucrător faptul că extinderea sau transferul activităților sale într-un alt stat membru va produce consecințe neutre pe planul securității sociale. Ținând seama de

34 — A se vedea, între altele, Hotărârea din 21 septembrie 2000, Borawitz (C-124/99, Rec., p. I-7293, punctul 24), și Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Celozzi (C-332/05, Rep., p. I-563, punctul 23).

35 — A se vedea, între altele, Hotărârea din 11 septembrie 2007, Comisia/Germania (C-318/05, Rep., p. I-6957, punctul 114), Hotărârea Öberg, citată la nota de subsol 9, punctul 14, și Hotărârea Bosman, citată la nota de subsol 6, punctul 94.

36 — A se vedea, între altele, Hotărârea din 9 martie 2006, Piatkowski (C-493/04, Rec., p. I-2369, punctul 19 și jurisprudența citată).

37 — A se vedea Hotărârea din 8 martie 2001, Comisia/Germania (C-68/99, Rec., p. I-1865, punctele 22 și 23).

38 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 15 ianuarie 1986, Pinna (41/84, Rec., p. 1, punctul 20).

deosebirile între regimurile de securitate socială ale diferitelor state membre, o astfel de extindere sau un transfer ar putea, după caz, să fie sau să nu fie în avantajul lucrătorului în ceea ce privește protecția socială [39].

73. Prin urmare, în lipsa armonizării regimurilor de securitate socială, prevederile Tratatului CE referitoare la libera circulație a persoanelor nu înlătură anumite restricții ale liberei circulații, mai precis restricții care rezultă din deosebirile ce se mențin între regimurile de securitate socială ale statelor membre și care sunt inerente unui sistem ce urmărește o simplă coordonare [40].

74. Același raționament trebuie în realitate să se aplice diferențelor de tratament care decurg din simpla existență a unor deosebiri admisibile între legislațiile în materie de securitate socială în vigoare în statele membre și care nu ar putea fi considerate drept contrare principiului egalității [41].

39 — A se vedea în acest sens Hotărârile Piatkowski, citată la nota de subsol 36, punctul 34, și Hervein și alții, citată la nota de subsol 11, punctul 51.

40 — Din jurisprudența amintită reiese totuși că această afirmație este valabilă numai în măsura în care normele comunitare care decurg din articolul 42 CE nu completează categoria discrepanțelor care rezultă din lipsa de armonizare a legislațiilor naționale: a se vedea în acest sens, între altele, Hotărârea Pinna, citată la nota de subsol 38, punctele 20 și 21.

41 — Pentru un raționament similar urmat de Curte în materia fiscalității directe, a se vedea Hotărârea din 25 octombrie 2007, Porto Antico di Genova (C-427/05, Rep., p. I-9303, punctul 20).

75. În acest context trebuie remarcat, în primul rând, că ocuparea unui loc de muncă în Țările de Jos era cu adevărat în dezavantajul doamnei Bosmann în măsura în care determina, potrivit principiului legislației din statul locului de muncă instituit prin Regulamentul nr. 1408/71, aplicarea legislației olandeze, care nu prevede acordarea de alocații familiale pentru copiii de vârsta celor din speță, în condițiile în care doamna Bosmann ar fi primit alocația respectivă în Germania dacă ar fi fost încadrată în muncă în acest stat.

76. Cu toate acestea, în opinia noastră, acest dezavantaj se înscrie în categoria diferențelor de fond existente în privința alocației familiale între regimurile de securitate socială adoptate în Germania și în Țările de Jos, diferențe referitoare în special la vârsta copiilor ca o condiție a dreptului la alocație. Prin urmare, un astfel de dezavantaj nu poate constitui o încălcare a libertății de circulație garantată de tratat.

77. În al doilea rând, în ceea ce privește aspectele legate de discriminare invocate de doamna Bosmann și de instanța de trimitere, este deopotrivă clar că sistemul de coordonare instituit prin Regulamentul nr. 1408/71 nu garantează (și nici nu ar putea garanta) egalitatea de tratament sub toate aspectele. Astfel cum a subliniat avocatul general Sharpston în cadrul Concluziilor prezentate în cauza Gouvernement de la Communauté française și Gouvernement wallon

(C-212/06), în măsura în care articolul 13 alineatul (2) litera (a) prevede că, în general, legislația aplicabilă este *lex loci laboris*, statul membru pe teritoriul căruia egalitatea trebuie înfăptuită va fi în mod obișnuit statul locului de muncă [42].

78. Astfel, în cazul în care, precum în speță, această normă este pusă în aplicare, lucrătorul migrant trebuie să fie tratat egal cu toți ceilalți lucrători încadrați în muncă pe teritoriul statului respectiv.

79. În prezenta cauză aceasta pare să fie situația, de vreme ce în general legislația Țărilor de Jos nu recunoaște dreptul la obținerea de alocații familiale pentru copiii de vârsta celor aflați în discuție, astfel încât doamna Bosmann este tratată din acest punct de vedere în exact același fel în care sunt tratate persoanele care au reședința și lucrează în Țările de Jos.

80. Doamna Bosmann nu ar putea pretinde că o persoană aflată în situația sa, care are reședința într-un stat membru și doar își exercită activitatea salariată într-un alt stat membru, suferă o discriminare în comparație cu persoanele care își desfășoară și activitatea profesională în statul membru de reședință sau în comparație cu persoanele ai căror soți sunt încadrați în muncă în acest stat. Considerăm că, în cazul unui sistem de coordonare întemeiat pe principiul *lex loci laboris* și pe criteriul locului de muncă, situațiile comparate în cadrul motivului invocat sunt diferite din punct de vedere obiectiv [43]. Fiind distincte, aceste situații ar putea, așadar, conduce la apariția unor rezultate diferite în ceea ce privește aplicabilitatea sistemului de drept al statului de reședință și, totodată, în ceea ce privește dreptul la alocația familială acordată în acest stat.

81. Rezultă că aplicarea articolului 13 din Regulamentul nr. 1408/71 și în special a principiilor menționate în acest articol (*lex loci laboris* și aplicabilitatea legislației unui singur stat membru), care au ca efect faptul că un salariat care se găsește în situația reclamantei din acțiunea principală nu are dreptul la alocația familială în statul membru de reședință și nu poate primi o alocație familială în statul membru al locului de muncă din cauza vârstei copiilor, este compatibilă cu libera circulație și cu principiul egalității.

82. Pentru rațiunile expuse mai sus, este evident că, în temeiul Regulamentului nr. 1408/71 și al Regulamentului nr. 574/72 și luând în considerare libera circulație și principiul egalității de tratament, o persoană aflată într-o situație precum cea care face obiectul acțiunii principale nu este îndreptățită să solicite aplicarea legislației statului de reședință pentru a primi alocația familială prevăzută de această legislație.

42 — Cauză aflată pe rolul Curții, punctul 77.

43 — Principiul nediscriminări impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în mode egal. A se vedea în acest sens, între altele, Hotărârea din 17 iulie 1997, National Farmers' Union și alții (C-354/95, Rec., p. I-4559, punctul 61), și Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec., p. I-11613, punctul 31).

5. Relevanța revenirii zilnice a salariatului la reședința familială

83. În ceea ce privește a patra întrebare, este suficient să se remarce, astfel cum a susținut guvernul german, că articolul 13 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 1408/71 prevede că se aplică legislația statului locului de muncă în cazul în care o persoană are domiciliul pe teritoriul unui stat membru și desfășoară o activitate salariată pe teritoriul unui alt stat membru. Principiul *lex loci laboris* se aplică, așadar, indiferent de aspectul dacă salariatul respectiv revine la sfârșitul fiecărei zile de muncă la reședința familială. Aceasta reprezintă în realitate o împrejurare aleatorie lipsită de consecințe juridice în speță.

V — Concluzie

84. Pentru motivele prezentate anterior, propunem Curții să răspundă la cele patru întrebări preliminare adresate de Finanzgericht Köln după cum urmează:

„În temeiul Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 647/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 aprilie 2005, precum și în temeiul Regulamentului (CEE) nr. 574/72 al Consiliului din 21 martie 1972 de stabilire a modalităților de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 1408/71, astfel cum a fost modificat la rândul său prin același Regulament (CE) nr. 647/2005, și luând în considerare dreptul la liberă circulație și la tratament egal, o persoană aflată într-o situație precum cea din litigiul cu a cărui soluționare a fost sesizată instanța de trimitere nu este îndreptățită să solicite aplicarea legislației statului de reședință pentru a primi alocația familială prevăzută de această legislație, indiferent de împrejurarea că persoana în cauză revine la sfârșitul fiecărei zile de muncă la reședința familială."