af underafsnit ii) i forhold til den britiske lovgivning.

2. En person, der ifølge en medlemsstats lovgivning har ret til ydelser, som er omfattet af forordning nr. 1408/71, og som beror på betaling af bidrag, som vedkommende tidligere var forpligtet til at indbetale, mister ikke sin status som »arbejdstager« ifølge forordningerne nr. 1408/71 og 574/72 alene på grund af, at vedkommende på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden ikke betalte bidrag og ikke var forpligtet hertil.

3. Udtrykket »lovgivningen i to eller flere medlemsstater« i artikel 8 i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at det også omfatter bestemmelserne i fællesskabsforordningerne.

4. Artikel 86 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at såfremt en begæring, erklæring, appel eller anmodning om genoptagelse indbringes for en myndighed, en institution eller en domstol i en anden medlemsstat end den, i henhold til hvis lovgivning ydelsen skal tildeles, er vedkommende myndighed, institution eller domstol ikke kompetent til at afgøre, hvorvidt begæringen, erklæringen, appellen eller anmodningen om genoptagelse kan realitetsbehandles. En sådan kompetence tilkommer udelukkende den myndighed, institution eller domstol i den medlemsstat, i henhold til hvis lovgivning ydelsen skal tilkendes og til hvilken begæringen, appellen eller anmodningen om genoptagelse under alle omstændigheder skal oversendes.

5. Artikel 8 i forordning nr. 574/72 finder kun anvendelse i det omfang, en begæring fra den berettigede faktisk vil kunne imødekommes i henhold til lovgivningen i to eller flere medlemsstater, og kun med hensyn til den periode, for hvilken ansøgeren kan kræve ydelser i henhold til den lovgivning, artiklen udpeger.

   Bestemmelsen udelukker således ikke, at en person, som har udtømt de maksimale rettigheder i henhold til lovgivningen i den stat, hvor fødslen har fundet sted, i en yderligere periode kan oppebære de ydelser, som kan tilkendes i henhold til en anden lovgivning, af hvilken hun har været omfattet, og som af hensyn til beskyttelsen af moder og barn giver en længere orlovsperiode. Et sådant resultat kan nemlig ikke anses for sådanne »uberettigede dobbeltydelser«, som bestemmelsen har til formål at afskære.

I sag 143/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af National Insurance Commissioner, London, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

MARGARET WALSH

og

NATIONAL INSURANCE OFFICER

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 86 i Rådets forordning 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 artikel 8 i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149), samt af begrebet »arbejdstager« i de to forordninger,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af: afdelingsformanden A. Touffait, og dommerne P. Pescatore og O. Due,

generaladvokat: F. Caportorti
justitssekretær: H. A. Rühl, ekspeditionssekretær

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i EØF-Domstolens statut, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Sagsøgeren i hovedsagen, Margaret Walsh, har været tilsluttet den sociale sikringsordning i Storbritannien siden 1967. Hun arbejdede i republikken Irland fra august 1973 til januar 1974, da hun vendte tilbage til Storbritannien, hvor hun fortsatte med at arbejde. Efter at have indgået ægteskab i 1974 — på hvilket tidspunkt hun ophørte med at betale fulde ydelser i Storbritannien — vendte hun tilbage til Irland til sin mand. Den 31. juli 1975 fødte hun et barn i Irland og vendte den 21. august samme år tilbage for at tage bopæl i Storbritannien.

2. Insurance Officer afslog at tildele hende de moderskabsydelser, hun den 3. oktober 1975 havde gjort krav på i Storbritannien, under henvisning til, at

hendes begæring ikke var fremsat inden for de foreskrevne tidsfrister, og at hun ikke havde bevist, at der var vedvarende skellig grund til, at begæringen var fremsat for sent. Efter ikke at have fået medhold under en appel til en lokal retsinstans, indbragte hun sagen for National Insurance Commissioner. Det blev under denne sag gjort gældende, at der ikke i henhold til britisk lovgivning bestod nogen ret til ydelser for så vidt angår den periode, hun opholdt sig i Irland, og at artiklerne 19 og 22 i forordning nr. 1408/71 heller ikke fandt anvendelse, idet Walsh ikke længere var »arbejdstager« i forordningens forstand. Der blev herudover rejst det spørgsmål, om det sted, fødslen skete, ikke — ved anvendelse af forordning nr. 1408/71 — var afgørende i henhold til artikel 8 i forordning nr. 574/72, og om sagen derfor ikke burde oversendes til de irske myndigheder i henhold til artikel 86 i forordning nr. 1408/71.

3. Ved kendelse af 11. september 1979 har National Insurance Commissioner udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Er en person, som opfylder en medlemsstats bidragsbetingelser (her Det forenede Kongeriges) for ret til moderskabsydelse (her med et nedsat beløb) i hele det tidsrum, for hvilket hun i denne stat har anmodet om moderskabsydelse 'arbejdstager' i den i

a) forordning (EØF) nr. 1408/71 og

b) forordning (EØF) nr. 574/72

forudsatte betydning, skønt hun i denne periode ikke har betalt bidrag og ikke har været forpligtet til at betale bidrag?

2) Skal en arbejdstager, som opfylder bidragsbetingelserne for moderskabsydelse (enten med det fulde eller med et nedsat beløb) efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater (her Det forenede Kongerige og republikken Irland) anses for at have 'ret til moderskabsydelser' efter nævnte lovgivninger i den i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 574/72 forudsatte betydning,

a) selv om arbejdstageren er blevet nægtet ret til sådanne ydelser efter lovgivningen i én eller flere af disse medlemsstater på grundlag af, at begæringen herom er fremsat for sent, eller på andet grundlag, eller

b) alene hvis begæringen fra arbejdstageren faktisk ville blive taget til følge i alle disse medlemsstater?

3) Skal henvisningen i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 574/72 til 'lovgivningen i to eller flere medlemsstater' anses for at a) omfatte eller b) udelukke forordninger fra Det europæiske økonomiske Fællesskab?

4) Udelukker bestemmelsen i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 574/72 om, at arbejdstager, som i medfør af denne artikel har ret til moderskabsydelser i to eller flere medlemsstater, alene

tilkendes disse ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område fødslen har fundet sted (her republikken Irland), ansøgeren fra at få tildelt moderskabsydelser i medlemsstater, hvor fødslen ikke har fundet sted (her Det forenede Kongerige)

a) alene for så vidt angår den periode, for hvilken ansøgeren har ret til moderskabsydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor fødslen har fundet sted, eller

b) for så vidt angår enhver moderskabsydelse med hensyn til fødslen i de medlemsstater, hvor fødslen ikke har fundet sted?

5) Er den nævnte artikel 8 gyldig, og har den fornøden hjemmel, i det omfang den afskærer ansøgeren fra at opnå moderskabsydelser i medlemsstater, hvor fødslen ikke har fundet sted?

6) Finder bestemmelserne i artikel 86 i forordning (EØF) nr. 1408/71 om oversendelse til den kompetente myndighed anvendelse i et tilfælde, hvor en begæring skulle have været, men ikke er blevet, fremsat over for en myndighed, institution eller domstol i en medlemsstat (her republikken Irland) inden for en bestemt frist for at være i overensstemmelse med denne stats lovgivning, men efter denne frist er blevet fremsat over for en tilsvarende myndighed, institution eller domstol i en anden medlemsstat (her Department of Health and Social Security, London, Det forenede Kongerige)?«

4. I Storbritannien tildeles moderskabsydelser for en maksimumsperiode af 11 uger før og 7 uger efter fødslen (section 22 (2) i Social Security Act 1975). Det er en betingelse for tildelingen af ydelserne, at den pågældende som arbejdstager har betalt bidrag i en vis periode (section 22 (1) litra b), og bilag (schedule) 3, pkt. I, stk. 3, i Social Security Act). Begæringen om moderskabsydelser kan indgives enten før eller efter fødslen, men ydelserne tildeles i sidstnævnte tilfælde kun for en maksimumsperiode af 7 uger (regulation 6, (1) litra b), i Social Security (Maternity Benefit) Regulations, Statutory instrument 1975 nr. 553), og begæringen skal indgives inden for de første tre uger efter fødslen. Hvis begæringen indgives efter dette tidspunkt, tildeles ydelser almindeligvis kun fra og med den uge, hvor begæringen er blevet indgivet, og indtil udløbet af den 6. uge efter fødslen. (Social Security (Claims and Payments) Regulations 1975 (bkg. om social sikring (begæring og betalinger)), bilag 1, Statutory instrument 1975, nr. 560). Begæringer indgivet efter udløbet af disse frister kan dog tages til følge, såfremt det bevises, at der har foreligget skellig grund til, at de er indgivet for sent (Section 82 (1) i Social Security Act og section 13 i Statutory instrument 1975, nr. 560).

5. Reglerne i den irske Social Welfare Act fra 1952 og de i medfør heraf udstedte bekendtgørelser svarer i princippet til reglerne i Det forenede Kongerige. I Irland tildeles ydelserne imidlertid for en maksimumsperiode af 6 uger før og 6 uger efter fødslen.

6. Ifølge artikel 1, litra a), ii), i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366) betyder udtrykket »arbejdstager« enhver person »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 forordning finder anvendelse,

. . .«

7. De regler, der skal anvendes i tilfælde af samtidig ret til moderskabsydelser efter lovgivningen i flere medlemsstater findes i artikel 8, 1. led, i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1972 I, s. 150). Artiklen har følgende ordlyd:

»Dersom en arbejdstager eller et af hans familiemedlemmer har ret til moderskabsydelser efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater, tilkendes disse ydelser alene efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område fødslen har fundet sted, eller — såfremt fødslen ikke har fundet sted på en af disse medlemsstaters område — alene efter lovgivningen i den medlemsstat, hvoraf den pågældende arbejdstager senest har været omfattet.«

8. Artikel 86 i forordning nr. 1408/71 indeholder regler for det tilfælde, at begæringer, erklæringer, appel eller anmodning om genoptagelse fremsættes over for en myndighed, institution eller domstol i en anden medlemsstat end den kompetente stat. Den bestemmer følgende:

»Begæringer, erklæringer, appel eller anmodning om genoptagelse, der i medfør af en medlemsstats lovgivning skal være fremsat over for en myndighed, en institution eller en domstol i den pågældende stat inden en bestemt frist, skal anses for rettidigt indgivet, såfremt de inden for samme frist er indgivet til en tilsvarende myndighed, institution eller domstol i en anden medlemsstat. I så fald skal den myndighed, institution eller domstol, der har modtaget nævnte begæringer, erklæringer, appel eller anmodning om genoptagelse, straks oversende dem, enten direkte eller gennem de kompetente myndigheder i de pågældende medlemsstater, til den kompetente myndighed, institution eller domstol i den førstnævnte stat . . .«

9. Forelæggelseskendelsen fra National Insurance Commissioner registreredes på Domstolens justitskontor den 14. september 1979. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af G. S. Kerrigan, Senior Legal Assistant Solicitor's Office, Department of Health and Social Security, og Kommissionen, repræsenteret af J. Forman, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

Rådet, repræsenteret af sin juridiske konsulent J. Carbery, som befuldmægtiget, har forbeholdt sig at indgive skriftligt indlæg med henblik på at forsvare gyldigheden af artikel 8 i forordning nr. 574/72, såfremt der under sagen fortsat skulle bestå tvivl om gyldigheden og baggrunden for denne tvivl nærmere angives.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved afgørelse af 16. januar 1980 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1, besluttet at henvise sagen til anden afdeling.

II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

Vedrørende det første præjudicielle spørgsmål

1. *Kommissionen* har understreget, at definitionen af begrebet »arbejdstager« i ii) i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 omfatter enhver person, som er forsikret mod en risiko, men ikke indebærer, at personen skal være tvungent forsikret ved forsikringsbegivenhedens indtræden. Efter Kommissionens opfattelse skal en person i Walsh's situation anses for arbejdstager, for så vidt retten til de krævede ydelser afhænger af bidrag, som hun som arbejdstager har betalt, eller som er blevet indbetalt på hendes vegne, under en tvungen ordning, der er omfattet af den ovennævnte artikel. Kommissionen henviser herved til præmis 18 og, især, til præmis 21 i Domstolens dom i sag 17/76 Brack mod Insurance Officer (Sml., s. 1429).

Kommissionen har tilføjet, at definitionerne i artikel 1, i forordning nr. 1408/71 ifølge artikel 1, litra c), i forordning nr. 574/72 finder tilsvarende anvendelse på forordning nr. 574/72.

2. *Insurance Officer* har anført, at en person er »sikret« i udtrykkets almindelige forstand, så længe hans forsikring mod en bestemt risiko løber.

Han har anført, at ved afgørelsen af, om en person er arbejdstager, må det være afgørende, om personen havde denne status, ikke på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden, men på det tidspunkt, da de forsikringsperioder, som skal tages i betragtning ved erhvervelsen af ydelsen, er blevet tilbagelagt. Denne opfattelse bestyrkes ifølge Insurance Officer af ordlyden af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 samt af formålet med traktatens artikler 45 til 51.

Vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål

1. *Kommissionen* har vedrørende spørgsmålet om samtidig ret til ydelser henvist til artikel 8 i forordning nr. 574/72 og udtaler, at der som forudsætning for at den heri indeholdte regel kan finde anvendelse må bestå en reel eller faktisk ret til den omhandlede ydelse. Kommissionen har herved understreget, at dersom det præjudicielle spørgsmåls alternativ a) skulle være gældende, kunne man forestille sig, at en person, som i princippet har ret til moderskabsydelser i stat A og i stat B samtidig, og som har født i stat B, hvor hun er blevet nægtet ret til ydelsen, fordi hendes

begæring er blevet fremsat for sent, også ville blive nægtet retten i stat A under henvisning til artikel 8.

2. *Insurance Officer* har understreget, at formålet med artikel 8 er at begrænse udbetalingen af moderskabsydelser til den stat, hvor fødslen har fundet sted. Efter hans opfattelse kan dette formål opnås, dersom Domstolen besvarer det andet spørgsmål således, at en arbejdstager, som opfylder bidragsbetingelsen med hensyn til moderskabsydelse i to eller flere medlemsstater i henhold til artikel 8 i forordning nr. 574/72 skal anses for at have »ret til moderskabsydelser« efter disse lovgivninger, hvis arbejdstagerens begæring ville blive taget til følge efter lovgivningen i en af medlemsstaterne, og uanset om arbejdstageren er blevet nægtet ret til ydelserne efter lovgivningen i de andre medlemsstater.

Vedrørende det tredje præjudicielle spørgsmål

1. *Kommissionen* har henvist til, at artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71 definerer ordet »lovgivning« på følgende måde: »... love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler vedrørende de ... sociale sikringsgrene eller sikringsordninger.« Da forordningerne 1408/71 og nr. 574/72 er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart finder Kommissionen, at de udgør en del af den sociale sikring i alle medlemsstaterne.

Det følger efter dens opfattelse heraf, at alternativ a), i det præjudicielle spørgsmål bør følges.

2. Indlægget fra *Insurance Officer* går i samme retning. Denne støtter sig især på Domstolens dom af 7. november 1973 i sag 51/73, Bestuur der Sociale Verzekeringsbank mod Smieja (Sml., s. 1213).

Vedrørende det fjerde præjudicielle spørgsmål

1. Kommissionen har henvist til det eksempel, den opstillede vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål, og anført, at artikel 8 i forordning nr. 574/72 ikke kan finde anvendelse i en periode, hvor moderskabsydelserne er stillet i bero eller er uforfaldne efter en medlemsstats lovgivning, og at den heller ikke kan finde anvendelse, så længe retten endnu ikke er opstået eller er udtømt i henhold til en medlemsstats lovgivning, selv om den fortsat består i henhold til en anden medlemsstats lovgivning.

2. *Insurance Officer* har navnlig henvist til Domstolens domme af 13. juli 1976 i sag 19/76, Triches (Sml., s. 831), og foreslået at besvare det fjerde spørgsmål således, at når der ikke består en ret til moderskabsydelse i henhold til national lovgivning i en anden medlemsstat end den, hvor fødslen har fundet sted, eller når moderskabsydelsernes beløb er mindre end det beløb, som udbetales i den stat, hvor fødslen har fundet sted, udelukker artikel 8 i forordning nr. 574/72 fuldstændig ansøgeren fra at modtage moderskabsydelser i den anden medlemsstat. Dersom der imidlertid består ret til ydelser alene i kraft af en medlemsstats nationale lovgivning, eller dersom ydelserne er højere end dem,

som ydes i den stat, hvor fødslen har fundet sted, bevirker artikel 8 kun, at ansøgeren ikke i den førstnævnte medlemsstat kan opnå samme beløb i moderskabsydelser, som udbetales i den stat, hvor fødslen har fundet sted.

Vedrørende det femte præjudicielle spørgsmål

1. Ifølge *Kommissionen* fremgår det af Domstolens praksis, at for så vidt retten til de omhandlede ydelser er blevet opnået i medfør af fællesskabsreglerne om sammenlægning, må tilkendelsen af ydelserne alene efter lovgivningen i den stat, hvor fødslen fandt sted i henhold til artikel 8 i forordning nr. 574/72 betragtes som modstykket til en fordel, som ikke ville have eksisteret uden fællesskabsretten. Den tilføjer, at selv om der uafhængigt af fællesskabsretten består særskilt ret til moderskabsydelser i henhold til lovgivningen i hver enkelt medlemsstat, synes reglen i artikel 8 om, at retten til ydelsen stilles i bero, også at kunne begrundes i det grundlæggende princip, hvorefter en person kun kan opnå dækning én gang for samme risiko.

Kommissionen har herudover anført, at såfremt de moderskabsydelser, som skal betales af den medlemsstat, hvor ansøgeren ikke har født, er eller bliver højere end dem, som skal betales af den stat, hvor hun har født, skal førstnævnte stat i henhold til Domstolens dom i sag 100/78, Rossi, udbetale et tillæg, således at arbejdstageren sikres den højeste af de to ydelser. Det kan ligeledes antages, at dersom ydelserne i en medlemsstat, hvor retten ikke er stillet i bero, efterfølgende ophører på grundlag af national lov, eller fordi retten er udtømt, vil enhver underliggende ret, som fortsat måtte bestå i henhold til lovgivningen i den anden medlemsstat, genopstå.

I forbindelse med de i de to foregående afsnit beskrevne tilfælde, har Kommissionen endvidere anført, at en arbejdstager under de i forordning nr. 1408/71 givne omstændigheder dels kan overføre sin ret til ydelser til en anden medlemsstat og dels kan udnytte de fordele, forordningen medfører med hensyn til andre ydelser. En påstand om, at artikel 8 uden videre er ugyldig, ville ifølge Kommissionen indebære, at national ret ville blive afgørende for, hvornår og i hvilken udstrækning der skal udbetales to ydelser. Dersom der i øvrigt ikke allerede eksisterer nationale regler om samtidig ret til ydelser, som regulerer modtagelse af udenlandske moderskabsydelser, kunne en afgørelse, hvorved artikel 8 kendes ugyldig, meget vel tilskynde medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger på dette område.

2. *Insurance Officer* finder, at det må følge af det svar, han har givet på det fjerde spørgsmål, at artikel 8 i forordning nr. 574/72 kun er gyldig i det omfang, den ikke ubegrundet berøver en arbejdstager retten efter en del af en medlemsstats lovgivning. Ifølge Insurance Officer er det i nærværende sag unødvendigt at undersøge spørgsmålet om gyldigheden af artikel 8, da Walsh var udelukket fra at få udbetalt moderskabsydelser i henhold til Storbritanniens lovgivning, fordi hun befandt

sig i udlandet. Insurance Officer finder, at dette resultat kan udledes af Domstolens dom i sag 19/76, Triches, selv om det erkendes, at de moderskabsydelser, Walsh havde ret til i henhold til lovgivningen i Det forenede Kongerige kan være højere end dem, som hun kunne modtage i henhold til lovgivningen i den stat, hvor fødslen fandt sted.

Vedrørende det sjette præjudicielle spørgsmål

Kommissionen og Insurance Officer finder begge, at en benægtende besvarelse af dette spørgsmål ville medføre, at den pågældende institution skulle fortolke lovgivningen i den kompetente medlemsstat, hvorved denne institution skulle overtage rollen som beslutningstagende myndighed i den kompetente stat, hvilken opgave ikke udtrykkeligt er tillagt den.

Kommissionen har i øvrigt anført, at selv om begæringen faktisk ikke er blevet indgivet i rette tid, kan den kompetente stat alligevel være rede til at tage den til følge, hvis forsinkelsen f.eks. har været undskyldelig. Den tilføjer, at enhver afvisning fra den kompetente myndigheds side af at tage begæringen til følge i sig selv kan danne grundlag for appel eller anmodning om genoptagelsen i den kompetente stat. Efter dens opfattelse er det således uacceptabelt, at en vandrende arbejdstager berøves disse muligheder ved en afgørelse truffet af en anden medlemsstats myndighed.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 6. marts 1980 har National Insurance Officer ved G. S. Kerrigan, Senior Legal Assistant Solicitor i Department of Health and Social Security, samt Kommissionen ved J. Forman, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg.

Insurance Officer har ved denne lejlighed udtalt, at han med hensyn til besvarelsen af spørgsmål 2 tilslutter sig Kommissionens opfattelse.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. marts 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 11. september 1979, som indgik til Domstolen den 14. s.m., har National Insurance Commissioner i London i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt seks spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af visse regler i Rådets forordning 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 forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149). Disse spørgsmål er rejst under en sag

vedrørende tilkendelsen af moderskabsydelser til fru Margaret Walsh, som dels har arbejdet i Det forenede Kongerige, dels i republikken Irland, og som efter at have født et barn i Irland den 31. juli 1975, vendte tilbage til Det forenede Kongerige den 21. august s.å.

2 Fru Walsh, som efter de foreliggende oplysninger opfylder betingelserne for ret til moderskabsydelser i Irland, har imidlertid ikke indgivet en anmodning herom i dette land. I stedet henvendte hun sig efter sin tilbagekomst til Det forenede Kongerige den 3. oktober 1975 til den britiske Insurance Officer og anmodede om moderskabsydelser i henhold til den britiske lovgivning. Uanset at fru Walsh opfyldte bidragsbetingelserne for ret til ydelser med et nedsat beløb afviste Insurance Officer anmodningen under henvisning til, at hun ikke havde indgivet anmodningen inden for de foreskrevne frister, og at denne forsinkelse savnede skellig grund.

3 Efter at denne afgørelse var blevet stadfæstet af en lokal retsinstans, indbragte fru Walsh sagen for National Insurance Commissioner. Under dennes behandling af sagen opstod der visse spørgsmål om anvendelsen af fællesskabsreglerne på den foreliggende sag, hvorefter Commissioner anmodede Domstolen om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Er en person, som opfylder en medlemsstats bidragsbetingelser (her Det forenede Kongeriges) for ret til moderskabsydelse (her med et nedsat beløb) i hele det tidsrum, for hvilket hun i denne stat har anmodet om moderskabsydelse ‚arbejdstager' i den i

a) forordning (EØF) nr. 1408/71 og

b) forordning (EØF) nr. 574/72

forudsatte betydning, skønt hun i denne periode ikke har betalt bidrag og ikke har været forpligtet til at betale bidrag?

2) Skal en arbejdstager, som opfylder bidragsbetingelserne for moderskabsydelse (enten med det fulde eller med et nedsat beløb) efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater (her Det forenede Kongerige og republikken Irland) anses for at have 'ret til moderskabsydelser' efter nævnte lovgivninger i den i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 574/72 forudsatte betydning,

a) selv om arbejdstageren er blevet nægtet ret til sådanne ydelser efter lovgivningen i én eller flere af disse medlemsstater på grundlag af, at begæringen herom er fremsat for sent, eller på andet grundlag, eller

b) alene hvis begæringen fra arbejdstageren faktisk ville blive taget til følge i alle disse medlemsstater?

3) Skal henvisningen i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 574/72 til 'lovgivningen i to eller flere medlemsstater' anses for at a) omfatte eller

b) udelukke forordninger fra Det europæiske økonomiske Fællesskab?

4) Udelukker bestemmelsen i artikel 8 i forordning (EØF) nr. 574/72 om, at arbejdstager, som i medfør af denne artikel har ret til moderskabsydelser i to eller flere medlemsstater, alene tilkendes disse ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område fødslen har fundet sted (her republikken Irland), ansøgeren fra at få tildelt moderskabsydelser i medlemsstater, hvor fødslen ikke har fundet sted (her Det forenede Kongerige)

a) alene for så vidt angår den periode, for hvilken sagsøgeren har ret til moderskabsydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor fødslen har fundet sted,

b) for så vidt angår enhver moderskabsydelse med hensyn til fødslen i de medlemsstater, hvor fødslen ikke har fundet sted?

5) Er den nævnte artikel 8 gyldig, og har den fornøden hjemmel, i det omfang, den afskærer ansøgeren fra at opnå moderskabsydelser i medlemsstater, hvor fødslen ikke har fundet sted?

6) Finder bestemmelserne i artikel 86 i forordning (EØF) nr. 1408/71 om oversendelse til den kompetente myndighed anvendelse i et tilfælde, hvor en begæring skulle have været, men ikke er blevet fremsat over for en myndighed, institution eller domstol i en medlemsstat i en anden medlemsstat (her Department of Health and Social Security, London, Det forenede Kongerige)?«

4 Spørgsmålene 1, 3 og 6 vedrører regler og udtryk af almindelig betydning, medens spørgsmålene 2, 4 og 5 vedrører specielle problemer, som bør undersøges i lyset af de pågældende ydelsers formål. Disse to grupper af spørgsmål bør herefter behandles særskilt.

Spørgsmålene 1, 3 og 6

5 Det i spørgsmål 1 rejste problem drejer sig i realiteten om, hvorvidt udtrykket »tvungent forsikret« i definitionen af begrebet »arbejdstager« i artikel 1, litra a), ii), i forordning nr. 1408/71 — en definition, som også finder anvendelse med hensyn til forordning nr. 574/72 — forudsætter, at der skal indbetales bidrag på det tidspunkt, hvor den af forsikringen dækkede begivenhed indtræder, eller det er tilstrækkeligt, at personen efter den pågældende lovgivning på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden stadig er forsikret på grundlag af de tvungne bidrag, som den pågældende som arbejdstager har indbetalt i et tidligere tidsrum. Denne problemstilling ændres ikke af, at der også henses til nr. 1 under litra I) i bilag V til forordning nr. 1408/71, som under henvisning til den forannævnte bestemmelse og lovgivningen i Det forenede Kongerige definerer en arbejdstager som »enhver person, der som arbejdstager er forpligtet til at betale bidrag«. Domstolen har således allerede i sin dom af 29. september 1976 i sag 17/76 Brack (Sml., s. 1449) udtalt, at denne bestemmelse ikke indsnævrer

definitionen af udtrykket »arbejdstager« i forordningens artikel 1, litra a), men alene har til formål at præcisere anvendelsesområdet for underafsnit ii i det samme stykke i forhold til den britiske lovgivning, hvis forvaltnings- eller finansieringsmetoder gør det muligt at identificere de personer, som er dækket af forordningens definition, på denne måde.

6 Som det ligeledes blev understreget i den ovennævnte dom af 29. september 1976, følger det af en række regler i forordning nr. 1408/71, at denne finder anvendelse på bestemte persongrupper, som på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden ikke kan anses for »arbejdstagere« i arbejdsretlig forstand. Det ville være i strid med ånden i disse bestemmelser og med forordningens væsentligste formål, som er at sikre arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, opnåede rettigheder, at udelukke ethvert andet tilfælde, hvor forsikringen efter den pågældende lovgivning fortsat dækker den sikredes risici, selv om denne ikke længere er forpligtet til at betale bidrag, ved at anlægge en restriktiv fortolkning af udtrykket »arbejdstager«.

7 Spørgsmål 1 bør herefter besvares således, at en person, der ifølge en medlemsstats lovgivning har ret til ydelser, som er omfattet af forordning nr. 1408/71, og som beror på betaling af bidrag, som vedkommende tidligere var forpligtet til at indbetale, ikke mister sin status som »arbejdstager« ifølge forordningerne nr. 1408/71 og 574/72, alene på grund af, at vedkommende på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden ikke betalte bidrag og ikke var forpligtet dertil.

8 Udtrykket »lovgivning«, hvis fortolkning udbedes i spørgsmål 3, genfindes i et stort antal bestemmelser i de to forordninger. Det findes blandt definitionerne i artikel 1 i forordning nr. 1408/71, der vedrører forordningens anvendelsesområde. Selv om det ved dette spørgsmål rejste fortolkningsspørgsmål ikke finder sin umiddelbare løsning i denne definition, indebærer eksistensen af en sådan almindelig bestemmelse, at svaret i videst muligt omfang må baseres på en ensartet fortolkning. I sin dom af 7. november 1973 i sag 51/73, Smieja (Sml., s. 1212), fortolkede Domstolen begrebet, som det findes i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, således, at det omfatter de

fællesskabsbestemmelser, som er omhandlet i det nævnte stk. 1. Denne udtalelse støttedes bl.a. på den betragtning, at de omhandlede rettigheder ofte udledes ikke alene af den nationale lovgivning, men af denne lovgivning sammenholdt med fællesskabsreglerne. Denne betragtning finder anvendelse på tilsvarende måde i den foreliggende sag. Nødvendigheden af at fastsætte en begrænsningsregel som artikel 8 i forordning nr. 574/72 må nemlig netop ses på baggrund af den udvidelse af den pågældendes rettigheder, som sker i henhold til de øvrige bestemmelser i de to forordninger.

9 Spørgsmål 3 bør herefter besvares således, at udtrykket »lovgivningen i to eller flere medlemsstater« i artikel 8 i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at det også omfatter bestemmelserne i fællesskabsforordningerne.

10 I spørgsmål 6 spørges der i det væsentligste, om forpligtelsen i andet punktum i artikel 86 i forordning nr. 1408/71, som pålægger en myndighed i en anden medlemsstat end den, hvor den kompetente myndighed findes, til til denne sidste at oversende de anmodninger, som indgives til førstnævnte, også består i tilfælde, hvor anmodningen er indgivet efter udløbet af den frist, som er fastsat i den kompetente myndigheds lovgivning.

11 Dette fortolkningsspørgsmål er opstået på grund af, at andet punktum i artikel 86 henviser til første punktum i denne artikel, og at dette punktum alene omhandler de tilfælde, hvor begæringen er blevet indgivet inden for samme frist som den, der er fastsat i den kompetente myndigheds lovgivning. Artikel 86 giver imidlertid ikke den myndighed, som har modtaget begæringen, ret til at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt begæringen kan realitetsbehandles i henhold til den kompetente myndigheds lovgivning. Det tilkommer sidstnævnte myndighed at afgøre, hvorvidt begæringen er blevet indgivet rettidigt, alt under hensyn til reglen i artikel 86, 1. pkt. Den myndighed, som har modtaget begæringen, skal følgelig oversende den til den kompetente myndighed på den måde, der er foreskrevet i reglen i den nævnte artikels andet punktum.

12 Spørgsmål 6 bør herefter besvares på den måde, at artikel 86 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at såfremt en begæring, erklæring, appel

eller anmodning om genoptagelse indbringes for en myndighed, en institution eller en domstol i en anden medlemsstat end den, i henhold til hvis lovgivning ydelsen skal tildeles, er vedkommende myndighed, institution eller domstol ikke kompetent til at afgøre, hvorvidt begæringen, erklæringen, appellen eller anmodningen om genoptagelse kan realitetsbehandles. En sådan kompetence tilkommer udelukkende den myndighed, institution eller domstol i den medlemsstat, i henhold til hvis lovgivning ydelsen skal tilkendes og til hvilken begæringen, appellen eller anmodningen om genoptagelse under alle omstændigheder skal oversendes.

Spørgsmålene 2, 4 og 5

13 Spørgsmålene 2 og 4 har til formål at få præciseret anvendelsesområdet for artikel 8 i forordning nr. 574/72 for så vidt angår moderskabsydelser af den art, som der er tale om i den foreliggende sag, og spørgsmål 5 drejer sig om gyldigheden af artikel 8, som fortolket af Domstolen i besvarelsen af de to øvrige spørgsmål.

14 Artikel 8 i forordning nr. 574/72 lyder således:

»Dersom en arbejdstager eller et af hans familiemedlemmer har ret til moderskabsydelser efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater, tilkendes disse ydelser alene efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område fødslen har fundet sted, eller — såfremt fødslen ikke har fundet sted på en af disse medlemsstaters område — alene efter lovgivningen i den medlemsstat, hvoraf den pågældende arbejdstager senest har været omfattet«.

15 Denne regel er en gennemførelsesbestemmelse til artikel 12 i forordning nr. 1408/71. Sidstnævnte artikel, som bærer overskriften: »Forbud mod dobbeltydelser« foreskriver bl.a. i stk. 1, at der ikke med hjemmel i forordningen »kan ... tillægges eller bevares ret til flere ydelser af samme art på grundlag af samme forsikringsperiode tilbagelagt efter en tvungen forsikring«. Selv om artikel 8 i forordning nr. 574/72 efter sin ordlyd er en lovvalgsregel, er den således tillige en af de regler, som i henhold til syvende betragtning i forordning nr. 1408/71 har til formål at forhindre, at der opnås uberettigede dobbeltydelser.

16 De ydelser, der er tale om i sagen for den nationale domstol, er ydelser, der tildeles for en bestemt periode før og efter fødslen. Selv om varigheden af denne periode og det ugentlige eller daglige beløb varierer fra medlemsstat til medlemsstat, hviler udbetalingen af ydelserne på det samme hensyn, nemlig beskyttelsen af moderen og barnet. Kvinden skal have ret til en hvile- eller orlovsperiode, og de udbetalte bidrag skal træde i stedet for, i hvert fald delvis, den løn, som kvinden eventuelt ville have kunnet oppebære i denne periode.

17 Det er i lyset af disse formål, at spørgsmålene om anvendelsesområdet for artikel 8 må besvares. Kumulation af ydelserne foreligger kun i den udstrækning, hvor begæringen om ydelser faktisk kan imødekommes ved anvendelsen af lovgivningen i to eller flere medlemsstater. En udvidelse af anvendelsesområdet for artikel 8 kunne nemlig, som Kommissionen med rette har fremhævet, medføre, at den pågældende ikke modtog ydelser overhovedet i tilfælde som det foreliggende. En sådan regel om forbud mod dobbeltydelser ville være i strid med forordningens formål. De samme overvejelser og, navnlig, ordlyden af den ovennævnte artikel 12 i forordning nr. 1408/71 støtter alternativ a) i spørgsmål 4, som vedrører det problem, der opstår på grund af forskellene i de ydelsesperioder, som er fastsat i medlemsstaternes lovgivninger. Det må erkendes, at denne mulighed kan medføre, at en person, som har udtømt de maksimale rettigheder i henhold til lovgivningen i den stat, hvor fødslen har fundet sted, i en yderligere periode kan oppebære de ydelser, som kan tilkendes i henhold til en anden lovgivning, af hvilken hun har været omfattet, og som af hensyn til beskyttelsen af moder og barn giver en længere orlovsperiode. Et sådant resultat kan imidlertid ikke anses for »uberettigede dobbeltydelser«, og i mangel af en udtrykkelig bestemmelse herom, kan det næppe antages at være udelukket ved artikel 8 i forordning nr. 574/72.

18 Spørgsmålene 2 og 4 bør herefter besvares på den måde, at artikel 8 i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at bestemmelsen kun finder anvendelse i det omfang en begæring fra ansøgeren faktisk vil kunne imøde-

kommes i henhold til lovgivningen i to eller flere medlemsstater, og kun med hensyn til den periode, for hvilken ansøgeren kan kræve ydelser i henhold til den lovgivning, artiklen udpeger.

19 Den tvivl vedrørende gyldigheden af artikel 8, som er kommet til udtryk i spørgsmål 5, tager udelukkende sigte på det tilfælde, at denne artikel skulle medføre, at ansøgeren blev afskåret fra ydelser i en anden stat end den, hvor fødslen fandt sted. Dette spørgsmål er opstået på grund af den fortolkningstvivl vedrørende artikel 8, som den forelæggende domstol har udtrykt i spørgsmålene 2 og 4. Under hensyn til de besvarelser, der er givet af disse spørgsmål, vil den omhandlede situation kun kunne komme til at foreligge i de tilfælde, hvor de øvrige regler i forordning nr. 1408/71 ville føre til helt uberettigede dobbeltydelser, hvis artikel 12 i denne forordning og artikel 8 i forordning nr. 574/72 ikke fandt anvendelse.

20 Dette spørgsmål bør herefter besvares således, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 8 i forordning nr. 574/72.

Sagens omkostninger

De udgifter, der er afholdt af Rådet for og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres; da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter er et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse vedrørende sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som National Insurance Commissioner har forelagt den ved kendelse af 11. september 1979, for ret:

1) Rådets forordninger nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, skal fortolkes således, at en person, der ifølge en medlemsstats lovgivning har ret til ydelser, som er omfattet af forordning nr. 1408/71, og som beror på betaling af bidrag, som vedkommende tidligere var forpligtet til at indbetale, ikke mister sin status som »arbejdstager« ifølge de to forordninger alene på grund af, at vedkommende på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden ikke betalte bidrag og ikke var forpligtet hertil.

2) Udtrykket »lovgivningen i to eller flere medlemsstater« i artikel 8 i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at det også omfatter bestemmelserne i fællesskabsforordningerne.

3) Artikel 86 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at såfremt en begæring, erklæring, appel eller anmodning om genoptagelse indbringes for en myndighed, en institution eller en domstol i en anden medlemsstat end den, i henhold til hvis lovgivning ydelsen skal tildeles, er vedkommende myndighed, institution eller domstol ikke kompetent til at afgøre, hvorvidt begæringen, erklæringen, appellen eller anmodningen om genoptagelse kan realitetsbehandles. En sådan kompetence tilkommer udelukkende den myndighed, institution eller domstol i den medlemsstat, i henhold til hvis lovgivning ydelsen skal tilkendes og til hvilken begæringen, appellen eller anmodningen om genoptagelse under alle omstændigheder skal oversendes.

4) Artikel 8 i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at bestemmelsen kun finder anvendelse i det omfang, en begæring fra den berettigede faktisk vil kunne imødekommes i henhold til lovgivningen i to eller flere medlemsstater, og kun med hensyn til den periode, for

hvilken ansøgeren kan kræve ydelser i henhold til den lovgivning, artiklen udpeger.

5) Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 8 i forordning nr. 574/72.

Touffait Pescatore Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. maj 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. Touffait
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 27. MARTS 1980 [1]

Høje Domstol.

1. I den foreliggende præjudicielle sag anmodes Domstolen om en fortolkning af ikke alene to bestemmelser i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, men tillige, og under forskellige synsvinkler, af artikel 8 i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972, som fastsætter regler om gennemførelsen af den førstnævnte forordning. Vedrørende denne artikel er der tillige stillet et spørgsmål om denne bestemmelses overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 51.

De faktiske omstændigheder kan sammenfattes således:

Sagsøgeren i hovedsagen, Margaret Walsh, har været tilsluttet den sociale sikringsordning i Storbritannien siden den 21. juli 1967, hvor hun begyndte at arbejde dér. Hun arbejdede i perioden fra august 1973 til januar 1974 i Irland og betalte de foreskrevne forsikringsydelser til den irske forsikringsinstitution. Hun vendte herefter tilbage til Det fore-

1 — Oversat fra italiensk.