FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 16. DECEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

1. I denne præjudicielle sag anmodes Domstolen om at fortolke to bestemmelser (artiklerne 73 og 76) 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). Domstolen anmodes ligeledes om at fortolke artikel 10 i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af den tidligere udstedte forordning (EFT 1972 I, s. 149). Der er yderligere forelagt et spørgsmål om gyldigheden af sidstnævnte bestemmelse, idet der rejses tvivl om, hvorvidt den er forenelig med EØF-traktatens artikel 51.

2. Som det vil fremgå af det følgende, er baggrunden for spørgsmålene udbetaling af børnetilskud efter den i Det forenede Kongerige gældende lov, når de tilskudsberettigede er børn af fraskilte forældre, der bor i forskellige medlemsstater.

De faktiske omstændigheder kan sammenfattes som følger:

Sagsøgeren i hovedsagen, Stephanie Robards, er britisk statsborger. Den 7. januar 1967 indgik hun ægteskab med Hugh John Robards, der ligeledes er britisk statsborger. Der blev født tre børn i ægteskabet, Tamzin, Jason og Robin, som på nuværende tidspunkt alle er under 16 år. Indtil 1970 var familien Robards bosat i Det forenede Kongerige. Familien flyttede da til Irland. Ægtefællerne ophævede samlivet i 1978, og Stephanie Robards tog med sine to yngste børn, Jason og Robin, tilbage til Det forenede Kongerige, mens Hugh Robards blev i Irland med sit ældste barn, Tamzin. Ved kendelse afsagt den 4. februar 1980 af Englands High Court blev forældremyndigheden over de to yngste børn tillagt moderen, mens faderen fik forældremyndigheden over det ældste. Hugh Robards tilpligtedes at betale et bidrag på 9 UKL pr. uge til hvert af de to andre børn. Kendelsen om forældremyndigheden blev efterfulgt af en skilsmissedom afsagt af High Court den 3. juni 1980. Efter at S. Robards havde bosat sig i Det forenede Kongerige, hvor hun var beskæftiget som lønmodtager, modtog hun indtil 5. juli 1980 børnetilskud efter de dér gældende regler for de to børn, som boede hos hende. Hun modtog i øvrigt forhøjet børnetilskud med den begrundelse, at hun ikke boede sammen med sin ægtefælle; for at bruge et populært engelsk udtryk var der tale om en »one-parent family«.

Efter skilsmissen ansøgte Hugh John Robards, der var beskæftiget som lønmodtager i Irland den irske socialsikringsinstitution om børnetilskud for alle tre børn. I medfør af irsk lovgivning fik han med virkning fra 1. juli 1980 tilkendt børnetilskud for det barn, han havde forældremyndigheden over, og i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 for de to børn, som moderen havde fået tilkendt forældremyndigheden over, og som boede hos hende i Det forenede Kongerige. I december 1980 gennemgik den kompetente myndighed i Det forenede Konge-

1 — Oversat fra italiensk

rige (Insurance Officer) S. Robards' forhold og besluttede, at udbetalingen af børnetilskuddet for de børn, som hun havde forældremyndigheden over, skulle bortfalde fra 5. juli 1980, dels fordi der i Irland blev udbetalt tilskud for de samme børn, dels fordi Stephanie Robards ikke var omfattet af undtagelsesbestemmelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), anden del (efter semikolon), i forordning nr. 574/72, da hun efter skilsmissen ikke længere anses for sin tidligere mands ægtefælle.

Stephanie Robards indbragte herefter Insurance Officer's afgørelse for Local Tribunal i Hastings, som tiltrådte den. Insurance Officer erkendte imidlertid, at hun ifølge Domstolens praksis (jfr. navnlig dommene af 19. februar 1981 i sag 104/80, Kurt Beeck mod Bundesanstalt für Arbeit (Sml. 1981, s. 503) og af 6. marts 1979 i sag 100/78, Claudino Rossi mod Caisse de Compensation pour Allocations Familiales des Régions de Charleroi et Namur (Sml. 1979, s. 831)) havde krav på forskellen mellem det højere børnetilskud i Det forenede Kongerige og det tilskud, hendes ægtefælle fik udbetalt i Irland. S. Robards ankede imidlertid dommen til Social Security Commissioner. Ved kendelse af 5. maj 1982 udsatte denne retsinstans sagen og anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse af en række spørgsmål. De vedrører fortolkningen af udtrykket »familiemedlem« som anvendt i forordning nr. 1408/71 for så vidt angår børn af fraskilte forældre og muligheden for at anvende reglerne om samtidig ret til ydelser, dvs. bestemmelserne i forordningens artikel 76 og i artikel 10 i forordning nr. 574/72. For så vidt angår sidstnævnte bestemmelse er der stillet det særlige spørgsmål, om en fraskilt far eller mor kan sidestilles med en ægtefælle, og om bestemmelsen er gyldig i forhold til EØF-traktatens artikel 51.

3. For at besvare disse spørgsmål er det nødvendigt først at se på spørgsmålet om, hvem der har retten til børnetilskud, og dernæst at afgøre, hvorledes retten påvirkes af de fællesskabsregler, der anses for relevante i det foreliggende tilfælde (som vedrører børn af fraskilte forældre), som Social Security Commissioner har forelagt Domstolen.

Den almindelige regel, der er fælles for en stor del af medlemsstaterne, går ud på, at »arbejdstagere« modtager børnetilskud efter lovgivningen i den stat, hvor de er beskæftiget. *Grunden* hertil er klar, idet den stat, hvor arbejdstageren er beskæftiget, må afholde omkostningerne ved den sociale sikringsordning, arbejdstageren er omfattet af, og staten er derfor, når de nødvendige betingelser er opfyldt, forpligtet til at udbetale børnetilskud til enhver arbejdstager, den har ansvaret for.

Det er først i denne fase, at fællesskabsforordningerne — navnlig nr. 1408/71 — kommer ind i billedet. Forordningen blev udstedt til gennemførelse af EØF-traktatens artikel 51, og da formålet er at sikre ligebehandling med hensyn til den sociale sikring, behandles arbejdstagere, der er forblevet i deres hjemland, og vandrende arbejdstagere ens ifølge forordningen. Det indebærer en række justeringer af den nævnte regel. Mens der i artikel 13, stk. 2, litra a), henvises

til denne regel, idet det bestemmes, at en vandrende arbejdstager normalt er omfattet af den stats lovgivning, hvori han er beskæftiget, fraviger artikel 73, stk. 1, i et vist omfang reglen, idet familiemedlemmers bopæl i en anden medlemsstat sidestilles med bopæl i den stat, hvor arbejdstageren er beskæftiget. Således opstår der er nyt princip, der fraviger de nationale regler, idet bopælskriteriet mister sin betydning.

Som jeg senere skal påvise, indeholder andre fællesskabsregler (in casu artikel 76 i forordning nr. 1408/71 og artikel 10 i forordning nr. 574/72) — for at undgå uberettiget berigelse på grund af dobbeltydelser — et forbud mod kumulation af ydelser. Det af Social Security Commissioner rejste spørgsmål skal ses i lyset af dette sæt retsregler.

4. For at kunne give Social Commissioner et anvendeligt svar finder jeg det hensigtsmæssigt at ændre rækkefølgen af de forelagte spørgsmål for først at tage stilling til det tredje spørgsmål, litra a). Her ønsker Social Security Commissioner afgjort, om der »(med henblik på artikel 10 i forordning nr. 574/72) i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 [består] en ret til familieydelser efter en medlemsstats lovgivning for børn, der normalt er bosat uden for en medlemsstats område, hvis medlemsstatens lovgivning kun giver en person ret til sådanne familieydelser, hvis børnene normalt bor hos ham, og han normalt er bosat i staten«. Med andre ord ønsker den nationale domstol, der er blevet anmodet om at anvende reglen i artikel 10, at få oplyst, om det ifølge fællesskabsretten for at anvende denne bestemmelse er nødvendigt at tage stilling til de betingelser, som kræves opfyldt for at kunne anvende artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Dette problem rejser spørgsmålet dels om anvendelsen af den nationale lovgivning om børnetilskud i Det forenede Kongerige og Irland, dels om fortolkningen af udtrykket »familiemedlem« som anvendt i forordning nr. 1408/71.

Disse forhold bør imidlertid gøres til genstand for en systematisk gennemgang.

Jeg skal her begynde med første del af artikel 10 i forordning nr. 574/72. I den »kodificerede« version bestemmes som følger: »Ret til familieydelser eller børnetilskud, der ydes i henhold til en medlemsstats lovgivning, hvorefter erhvervelse af ret til disse ydelser eller tilskud ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, suspenderes, når der i den samme periode og for det samme familiemedlem: a) er ret til ydelser i medfør af forordningens [dvs. forordning nr. 1408/71] artikler 73 og 74;« (EFT 1980 C 138, s. 71). Som allerede nævnt er formålet med bestemmelsen at undgå kumulation af ydelser. Den nugældende formulering skyldes ændringer af originalteksten foretaget af Rådet ved forordning nr. 878/73 af 26. marts 1973 for at tage hensyn til de særlige aspekter af de nye medlemsstaters sociale sikringsordninger.

Problemet er her at fastlægge det nøjagtige forhold mellem denne bestemmelse og artikel 73 i forordning nr. 1408/71, som der henvises til. Artikel 73, stk. 1, lyder således: »En arbejdstager, der er omfattet af lovgivningen i en anden

medlemsstat end Frankrig, har for de af sine familiemedlemmer, der er bosat på en anden medlemsstats område, ret til familieydelser efter lovgivningen i den førstnævnte stat, som om de pågældende var bosat på dennes område.«

Det fremgår klart, at der i bestemmelsen henvises til lovgivningen i den stat, hvori arbejdstageren er beskæftiget, både for så vidt angår konstateringen af hans ret til ydelser og begrebet »familiemedlem«. Dette begreb udvides i øvrigt i artikel 1, litra f), i forordning nr. 1408/71; dersom den nationale lovgivning kun anser en person, der bor hos arbejdstageren, som »familiemedlem«, anses denne betingelse nemlig for opfyldt, når arbejdstageren bidrager til den pågældendes forsørgelse. Ifølge artikel, litra f), »betyder udtrykket 'familiemedlem' enhver person, der betegnes eller anerkendes som familiemedlem, eller betegnes som hørende til husstanden i den lovgivning, hvorefter ydelserne udredes, eller, i de i artikel 22, stk. 1, litra a), og artikel 34 omhandlede tilfælde, i lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende er bosat; dersom« — og herved udvides som nævnt begrebet — »disse lovgivninger kun anser en person, der bor hos arbejdstageren, som hørende til familien eller husstanden, anses denne betingelse dog for opfyldt, når arbejdstageren i overvejende grad bidrager til den pågældendes forsøgelse«.

Det fremgår klart af disse betragtninger, at den irske socialsikringsinstitution ved at tilkende Hugh Robards tilskud for de to børn, der ikke bor hos ham, anvendte artikel 73, stk. 1; det vil sige, at det blev besluttet at behandle disse børn, «som om« de var bosat i Irland. Alene efter irsk lov ville Hugh Robards nemlig i virkeligheden ikke have krav på disse tilskud. I medfør af section 5 i Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 1963 — som af betydning i denne sammenhæng ændrede bestemmelserne i Children's Allowances Act 1944 — er det kun »den person, hos hvem et tilskudsberettiget barn normalt har bopæl, [som] har krav på børnetilskud for dette barn«. I Irland er det anvendte kriterium derfor, om barnet »normalt« bor hos arbejdstageren.

Som det antydes i de af Commissioner for Domstolen forelagte spørgsmål, kan der i denne forbindelse rejses det spørgsmål, om anvendelsen af artikel 10 i forordning nr. 574/72 til en vis grad er gjort »betinget« af artikel 73 i forordning nr. 1408/71, dvs. om den nationale myndighed skal undersøge, om de forudsætninger, som danner grundlaget for anvendelsen af artikel 73 i en anden medlemsstat, er opfyldt. Jeg er af den opfattelse, at der ikke består en sådan afhængighed. Det skyldes, som allerede nævnt, at der i artikel 73 henvises til den nationale lovgivning for så vidt angår fastlæggelsen af de personer, der har krav på tilskud. På den anden side er det klart, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om den måde, hvorpå myndighederne i en medlemsstat anvender den nationale lovgivning. Der er derfor tilstrækkeligt at tage anvendelsen af bestemmelsen til efterretning med mulighed for efterfølgende og konkret at vurdere, om sagen omfattes af en bestemmelse, der har til formål at undgå dobbeltydelser.

5. Det er således påvist, at retten til ydelser suspenderes i medfør af artikel 10, stk. 1, første del, i forordning nr. 574/72, når den i det land, hvor barnet er bosat, ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, og arbejdstagerens ægtefælle ikke selv er beskæftiget i det

pågældende land. Arbejdsstedets lovgivning, »lex loci laboris«, er med andre ord afgørende i kraft af det tidligere omtalte princip om, at omkostningerne ved den sociale sikringsordning påhviler den stat, hvori arbejdstageren er beskæftiget, og til hvis sikringsordning han bidrager.

Jeg skal nu behandle undtagelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, der lyder således: »dersom ægtefællen til den i disse artikler omhandlede arbejdstager eller arbejdsløse udøver erhvervsmæssig virksomhed på den pågældende medlemsstats område, suspenderes dog retten til de familieydelser eller børnetilskud, der ydes i medfør af de nævnte artikler, og der skal kun udbetales familieydelser eller børnetilskud i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet er bosat og for denne medlemsstats regning«. Det er klart, at den ret, der suspenderes i medfør af denne regel, er retten efter artikel 73 i forordning nr. 1408/71, nemlig den, der er opstået i det land, hvor den vandrende arbejdstager er beskæftiget. I de tilfælde, hvor der samtidig er ret til flere børnetilskud af samme art, går retten i den stat, hvor barnet er bosat, således altid forud, forudsat at den ægtefælle, som er bosat her, udøver erhvervsmæssig virksomhed. Endnu engang er der således tale om arbejdsstedets lovgivning, og i tilfælde af samtidig ret til ydelser har loven i den stat, hvor børnene er bosat, forrang.

I lighed med artikel 73 vedrører forbudet mod dobbeltydelser derfor også den nationale lovgivning i den stat, hvor familiemedlemmet har bopæl, med henblik på konstateringen af retten til tilskud; og der er ingen tvivl om, at ifølge loven i den stat, hvor Stephanie Robards er beskæftiget (Det forenede Kongerige), har hun i kraft af den retsafgørelse, hvorved hun har fået tilkendt forældremyndigheden, ret til tilskud for de to børn, som bor hos hende. Den engelske lov, Child Benefit Act 1975, bestemmer, at tilskuddet ydes til den, der er »ansvarlig« for barnet (section 1). I medfør af lovens section 3, stk. 1, betragtes en person som ansvarlig for et barn i en bestemt uge, hvis a) han eller hun har barnet boende hos sig i den pågældende uge, eller b), han eller hun bidrager til barnets underhold med et ugentligt beløb, der mindst er af samme størrelse som det ugentlige børnetilskud, der ydes for barnet i den pågældende uge. Man kunne endog stille det spørgsmål — hvad sagsøgeren rent faktisk har gjort — om artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 også giver sagsøgeren samme ret — som arbejdstager — for så vidt angår det barn, der bor hos sin far i en anden medlemsstat. Jeg mener imidlertid, at spørgsmålet kun kan besvares benægtende, uanset det forhold, at Hugh og Stephanie Robards er skilt. Forordningens artikel 76 samt artikel 10 i forordning nr. 574/72 bestemmer — hvilket vil fremgå tydeligere af det følgende — at retten efter artikel 73 stilles i bero, når et af familiemedlemmerne arbejder i den stat, hvor børnene er bosat. I den foreliggende sag bor Hugh Robards i Irland, hvor han har beskæftigelse, og efter irsk lovgivning har han ret til tilskud for det barn, som han har forældremyndigheden over.

For så vidt angår konstateringen af kravet på tilskud skal jeg yderligere nævne, at Social Security Commissioner har spurgt, om skilsmissen har nogen betydning for børnenes status som »familiemedlemmer«. Hvis spørgsmålet formuleres således, består der efter min mening enten intet problem, eller også er problemet uheldigt udtrykt, idet det forekommer mig, at opløsningen af ægteskabet som følge af skilsmisse-

dommen ikke har nogen betydning for slægtskabsforholdet. Efter opløsningen af ægteskabet betyder det forhold, at forældremyndigheden over børnene tilkendes den ene og/eller den anden af forældrene, ikke, at børnene ikke længere er medlemmer af begges »familie«. Derved opstår der en slags konkurrence mellem forældrenes ret til tilskud, som skal afgøres på grundlag af lovgivningen i de pågældende lande og de regler, der er opstillet i fællesskabsforordningerne, for at undgå dobbeltydelser.

6. Mere tvivlsomt er spørgsmålet om den virkning for udbetalingen af tilskud og for ægtefællernes respektive retsstilling, som Insurance Officer tillægger skilsmissen, her igen i relation til anvendelsen af artikel 10 i forordning nr. 574/72.

Det hovedproblem, som er rejst af Social Security Commissioner, og som er blevet udførligt behandlet i de skriftlige indlæg og under retsmødet, vedrører navnlig fortolkningen af udtrykket »ægtefælle« som anvendt i artikel 10, stk. 1, litra a). Det er rent faktisk nødvendigt at afgøre, om begrebet også omfatter tilfælde, hvor ægteskabet er opløst.

Der er fremført forskellige fortolkninger af begrebet »ægtefælle«.

I henhold til Insurance Officer skal spørgsmålet løses på grundlag af den lovgivning, der er bragt i anvendelse af den sociale sikringsinstitution, som påberåber sig artikel 10. Efter britisk lov anses kun personer, hvis ægteskab består, som ægtefæller; en fraskilt er således en tidligere ægtefælle og ikke en ægtefælle. Et andet argument, som Insurance Officer har fremført, vedrører virkningerne af, at en af de fraskilte forældre eventuelt indgår nyt ægteskab. Det hævdes, at det samlede beløb, der skal udbetales i et sådant tilfælde, kan overstige størstebeløbet for de omhandlede ydelser i hver enkelt medlemsstat, idet børnetilskuddene, der udbetales efter lovgivningen i de to forældres medlemsstater samt den nye ægtefælles medlemsstat, ville blive lagt sammen.

I modsætning til denne opfattelse af udtrykket »ægtefælle«, som jeg vil betegne som den snævre betydning, har Kommissionen og Rådet udtrykkeligt henstillet til Domstolen at anlægge en vid fortolkning. Kommissionen har gjort gældende, at der ved fortolkningen af Fællesskabets bestemmelser om social sikring bør lægges større vægt på arbejdstagerens beskæftigelsesforhold end på hans familieretlige status. Rådet har gjort opmærksom på, at der er en lakune i forordningen, som Domstolen bør udfylde ved at statuere, at enhver, som dels lovligt har forældremyndigheden over, dels bor sammen med de tilskudsberettigede børn, betragtes som »ægtefælle«.

Der bør ikke gives Insurance Officer medhold i det fremførte synspunkt. For det første tages der ikke hensyn til det forhold, at henvisningen i forordningen til de nationale lovgivninger vedrører definitionen af »familiemedlem« og ikke af »ægtefælle«. Yderligere er argumentet vedrørende muligheden for, at den fraskilte ægtefælle gifter sig igen, uden betydning for sagen.

Selv hvis det antages, at den nye ægtefælle efter at have godtgjort, at han eller hun forsørger stedbørnene, får ret til tilskud for dem og opnår, at artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 anvendes, vil retten ikke desto mindre blive »suspenderet« i medfør af artikel 10 i forordning nr. 574/72 eller af artikel 76 i forordning nr. 1408/71 til fordel for

det familiemedlem, som udøver erhvervsmæssig virksomhed. For så vidt angår børnetilskud, der udbetales til den ægtefælle, som ikke har fået tilkendt forældremyndigheden, mener jeg, at tilskuddene ville blive suspenderet i henhold til det almindelige princip, der gælder i de enkelte medlemsstaters sociale sikringsordninger (og som på fællesskabsniveau er fastlagt i artikel 12 i forordning nr. 1408/71), hvorefter forskellige personer ikke samtidig kan have ret til tilskud for samme familiemedlem.

Jeg mener følgelig, at spørgsmålet kan løses inden for systemets rammer og inden for rækkevidden af artikel 10, uden at det er nødvendigt at anlægge en mere eller mindre vid fortolkning. Jeg har allerede nævnt, at forordningen ikke henviser til national lovgivning for så vidt angår definitionen af begrebet »ægtefælle«. Efter min mening er det logisk at efterprøve, om der af fællesskabslovgivningen kan udledes en »brugbar« fortolkning af begrebet. Hvis bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, litra a), betragtes som en helhed, er det nemlig klart, at begrebet »ægtefælle«, som det optræder i anden del (efter semikolon) i virkeligheden henviser til den person, der er omtalt i første del (indtil semikolon), nemlig den, der har ret til familieydelser og børnetilskud. Der er ikke umiddelbart nogen grund til, at en tilskudsberettiget persons familieretlige status skulle være uden betydning i bestemmelsens første del, men have betydning i andel del.

Den fortolkning, som jeg anser for rigtigst, støttes yderligere af et argument af systematisk art. Jeg har gjort opmærksom på, at der i medfør af artikel 10 ikke kan bestå en samtidig ret til familieydelser, der udbetales ifølge en lovgivning, hvorefter kravet ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse. I artikel 76, som derimod finder anvendelse, når retten til tilskud opstår på grund af erhvervsmæssig virksomhed, tages der ikke hensyn til forældrenes familieretlige status. Hvorfor skal to i det væsentlige identiske forhold da behandles forskelligt? Hvis spørgsmålet vedrørende begrebet »ægtefælle« løses som foreslået af mig, har sagsøgeren — så vidt jeg kan se — ret til tilskud for de børn, som hun har forældremyndigheden over, i Det forenede Kongerige, samt krav på, at hendes tidligere ægtefælles ret suspenderes.

For så vidt angår Rådets forslag om, at enhver, som har forældremyndigheden over og bor sammen med de børn, for hvilke der udbetales ydelser, skal betragtes som »ægtefælle«, kan jeg ikke se, at der i den foreliggende sag kan tages stilling dertil. Det er et lovgivningsspørgsmål. Det betyder ikke, at Rådets opfattelse ikke er korrekt under en retspolitisk sysnvinkel.

I betragtning af formålet med tilskuddet — nemlig at supplere indtægterne alt efter familiens forpligtelser — og det forhold, at tilskuddene udbetales af hensyn til børnene, sikres der rent faktisk et mere direkte udbytte af tilskuddene, hvis der gives fortrinsret til den, som har forældremyndigheden (og som ikke nødvendigvis er en af forældrene). Efter min opfattelse er dette i overensstemmelse med det synspunkt, som tilsyneladende danner grundlaget for medlemsstaternes lovgivninger vedrørende børnetilskud.

7. Til slut skal jeg gå over til behandlingen af Social Security Commissioner's øvrige spørgsmål. Jeg gør det udelukkende for fuldstændighedens skyld, da de efter det allerede anførte ikke længere har betydning for den foreliggende sag.

Social Security Commissioner har anmodet Domstolen om at afgøre, hvorvidt princippet om forbud mod dobbeltydelser i artikel 76 i forordning nr. 1408/71 finder anvendelse i den foreliggende sag med henblik på artikel 73, stk. 1.

Artikel 76 lyder således: »Retten til familieydelser eller børnetilskud i medfør af bestemmelserne i artikel 73 eller 74 stilles i bero, såfremt der i kraft af erhvervsudøvelse også kan kræves udbetalt familieydelser eller børnetilskud efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat«. Den i artikel 73 fastsatte regel fraviges i artikel 76. Mere præcist indeholder artikel 76, som i øvrigt angivet i overskriften, »Prioritetsregler i tilfælde af samtidig ret til familieydelser eller børnetilskud i medfør af artiklerne 73 eller 74 og i kraft af erhvervsudøvelse i det land, hvor familiemedlemmerne er bosat«. For at reglen kan finde anvendelse, er det således ikke tilstrækkeligt, at kravet om erhvervsudøvelse i det land, hvor familiemedlemmerne er bosat, er opfyldt. Det er ligeledes nødvendigt, at tilskuddet kan »kræves udbetalt« efter den pågældende stats lovgivning, eller med andre ord at forudsætningerne for retten til tilskud er opfyldt. Dette princip blev stadfæstet af Domstolen i dom af 20. april 1978 i sag 134/77, Ragazzioni mod »Assubel« (Sml. 1978, s. 963, præmis 7 og 12).

Insurance Officer og Kommissionen har indtaget det standpunkt, at artikel 76 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Jeg kan tilslutte mig denne opfattelse. Valget mellem Fællesskabets bestemmelser om samtidig ret til ydelser skal foretages ud fra grundlaget for retten til ydelser i bopælsstaten, og det er fastslået, at der ikke i Det forenede Kongerige kan kræves familieydelser »i kraft af erhvervsudøvelse«, men i kraft af et system, hvorefter erhvervelse af retten ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse. Bestemmelsens formulering er klar og kan efter min mening ikke lades ude af betragtning. Der er kort sagt i det foreliggende tilfælde kun mulighed for at anvende én bestemmelse om samtidig ret til ydelser, nemlig artikel 10 i forordning nr. 574/72. Da begrundelsen for de to bestemmelser er den samme, afviger virkningerne af artikel 10 i øvrigt ikke fra virkningerne af artikel 76. Det almindelige princip om arbejdsstedets lovgivning i den stat, hvor børnerne er bosat, bør være afgørende i alle tilfælde.

8. Til slut skal jeg fremsætte nogle betragtninger vedrørende den påståede ugyldighed af artikel 10 i forordning nr. 574/72 »for så vidt den indebærer, at en arbejdstager fratages retten til familieydelser, som han ville være berettiget til alene efter national lovgivning«. Spørgsmålet rejses naturligvis af Social Security Commissioner ud fra den antagelse, at sagsøgeren ikke kan tilkendes børnetilskud for de børn, som bor hos hende. Jeg har afvist dette synspunkt ved detaljeret at redegøre for anvendelsen af reglerne om samtidig ret til ydelser. Ligesom de øvrige bestemmelser om dobbeltydelser er også denne bestemmelse forenelig med EØF-traktatens artikel 51. Det kan rent faktisk udledes af *begrundelsen* for artikel 51 og selve systematikken i fællesskabsreglerne om social sikring, at der ikke kan accepteres ufordelagtige virkninger for arbejdstageren, uden at de opvejes af fordele,

og under alle omstændigheder kun, hvis virkningerne er af en sådan art, at traktatens formål ikke herved tilsidesættes.

I denne forbindelse henledes opmærksomheden på, at et af formålene med forordning nr. 1408/71, med henblik på gennemførelse af traktatens artikel 51, er — som det fremgår af præamblens syvende betragning — at gøre det muligt for »arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, at bevare de rettigheder og fordele, de har erhvervet«.

Det er yderligere den løsning, som klart kan udledes af Domstolens tidligere afgørelser. Domstolen har til stadighed lagt vægt på reglen om, at rettigheder på den sociale sikrings område, som enkeltpersoner har erhvervet efter national lovgivning, ikke kan fortabes. Allerede i den første dom på dette område udtalte Domstolen, at »Målet for traktatens artikler 48 til 51 ... ikke vil blive nået, men forfejlet, hvis arbejdstageren for at udnytte den ham sikrede frie bevægelighed udsættes for at miste velerhvervede rettigheder i en af medlemsstaterne, uden at de erstattes af mindst tilsvarende ydelser« (dom af 15. juli 1964 i sag 100/63, Kalsbeek mod Bestuur der Sociale Verzekeringsbank (Sml. 1954-1964, s. 527, org. ref. Rec. 1964, s. 1107). Endelig må det ikke glemmes, at Domstolen allerede har behandlet artikel 10 i forordning nr. 574/72 uden at antyde, at forordningen på nogen måde skulle være ugyldig. Domstolen har imidlertid udtalt, at reglen »kun [finder] anvendelse i det omfang, de berettigede ikke derved uden grund fratages en ret til ydelser i medfør af en medlemsstats lovgivning. Når det tilskudsbeløb, hvis udbetaling suspenderes, er større end de tilskud, der modtages på grundlag af udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed, bør bestemmelsen om forbud mod dobbeltydelser ... kun delvis bringes i anvendelse, og forskelsbeløbet bør ydes som et supplement« (dom af 19. februar 1981 i sag 104/80, Kurt Beeck mod Bundesanstalt für Arbeit, Sml. 1981, s. 503, præmis 12). Jeg mener, at denne udtalelse uden videre kan overføres på den foreliggende sag.

På baggrund af disse betragtninger skal jeg foreslå, at de spørgsmål, som Social Security Commissioner ved kendelse af 5. maj 1982 har forelagt Domstolen, besvares således:

1. Med udtrykket »ægtefælle« som anvendt i artikel 10, stk. 1, litra a), anden del (efter semikolon), i Rådets forordning nr. 574/72 som ændret henvises der til den person, der har ret til familieydelser eller børnetilskud efter bestemmelsens første del. For så vidt angår disse ydelser er det afgørende ikke den familieretlige status som en abstrakt retsstilling, men derimod forældreegenskaben, der bevares uanset ægteskabets opløsning.

2. Fortolkningen af udtrykket »familiemedlem« som anvendt i Rådets forordning nr. 1408/71 afhænger i det væsentlige af den medlemsstats lovgivning, hvorefter der består ret til ydelserne. I de tilfælde hvor denne

lovgivning begrænser begrebet familiemedlem til personer, der bor hos arbejdstageren, sidestilles dermed efter fællesskabsreglerne personer, som arbejdstageren forsørger.

3. Reglen om samtidig ret til ydelser i artikel 76 i Rådets forordning nr. 1408/71 finder ikke anvendelse, når erhvervelse af retten til familieydelser eller børnetilskud ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, og dette gælder selv om den tilskudsberettigede udøver erhvervsmæssig virksomhed.

4. Artikel 10, stk. 1, litra a), i Rådets forordning nr. 574/72 som ændret er ikke uforenelig med EØF-traktatens artikel 51, for så vidt den ikke indebærer, at nogen mister en ret, der er erhvervet alene efter national lovgivning uafhængigt af fællesskabsretten. Når det børnetilskud, der udbetales i kraft af en ret, der er erhvervet efter artikel 73, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1408/71, overstiger de ydelser, der udbetales i den stat, hvor den anden af forældrene udøver erhvervsmæssig virksomhed, har sidstnævnte krav på et supplerende tilskud, der svarer til forskellen mellem det højere tilskudsbeløb, der ydes efter lovgivningen i den stat, hvor retten er erhvervet efter artikel 73, og det lavere tilskudsbeløb, der udbetales i den stat, hvor børnene er bosat.