DOMSTOLENS DOM (tredje afdeling)
4. juli 1985 *

I sag 104/84

angående en anmodning, som Raad van Beroep, Haag, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

J. W. M. **Kromhout**, Noordwijkerhout (Nederlandene),

mod

Raad van Arbeid, Leiden,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1972 I, s. 149), som ændret ved Rådets forordning nr. 878/73 af 26. marts 1973 (EFT L 86, s. 1),

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, dommerne U. Everling og Y. Galmot,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

efter at der er afgivet indlæg af:

— Raad van Arbeid, Leiden, ved direktøren, W. G. H. van Hoogevest, og advokat S. van der Zee,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Manfred Beschel, Marie-Ann Coninsx og advokat Francis Herbert,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. april 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Nederlandsk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved dom af 11. april 1984, indgået til Domstolen den 13. april 1984, har Raad van Beroep, Haag, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1972 I, s. 149), som ændret ved Rådets forordning nr. 878/73 af 26. marts 1973 (EFT L 86, s. 1).

2 Sagsøgeren i hovedsagen, Johanna W. M. Kromhout, der er nederlandsk statsborger, blev den 6. marts 1981 skilt fra Thomas Beelitz, der er tysk statsborger. Ægtefællerne havde haft fælles bopæl i Forbundsrepublikken Tyskland indtil januar 1980, da de ophævede samlivet. Beelitz havde fortsat bopæl og arbejde i Tyskland, mens Johanna Kromhout vendte tilbage til Nederlandene med de to i ægteskabet fødte børn, som er født henholdsvis 18. maj 1973 og 3. december 1979.

3 Fra andet kvartal 1980 modtog Kromhout fra de nederlandske myndigheder børnetilskud til begge børn i henhold til den nederlandske »Algemene Kinderbijslagwet« (lov om børnetilskudsordning).

4 Ifølge den nederlandske lov tildeles der børnetilskud til enhver, som er forsikret i henhold til loven, der i artikel 6, stk. 1, bestemmer, at »enhver, der er fyldt 15 år, er forsikret i henhold til denne lov, såfremt vedkommende a) har bopæl her i riget, b) ikke har bopæl her i riget, men er indkomstskattepligtig, for så vidt angår løn oppebåret som lønmodtager ved beskæftigelse her i riget.«

5 I sin egenskab af lønmodtager i Forbundsrepublikken Tyskland modtog Beelitz børnetilskud fra de tyske myndigheder for begge børn og for samme periode i medfør af den tyske Bundeskindergeldgesetz (lov om børnetilskudsordning) sammenholdt med artikel 73 i forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971.

6 I medfør af ovennævnte tyske lovs § 1, stk. 1, har »enhver, som har bopæl eller fast opholdssted inden for lovens geografiske anvendelsesområde« [1], ret til børnetilskud til sine børn. Lovens § 2, stk. 5, bestemmer, at »børn, som hverken har bopæl eller fast opholdssted indenfor lovens geografiske anvendelsesområde 'ikke er omfattet af loven.« Sidstnævnte bestemmelse finder imidlertid anvendelse i henhold til artikel 73 i forordning nr. 1408/71, der bestemmer:

»En arbejdstager, der er omfattet af lovgivningen i en ... medlemsstat... 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.«

7 I forbindelse med skilsmissen fik Johanna Kromhout tilkendt underholdsbidrag fra Beelitz dels til sig selv, dels til sine to børn, i alt ca. 200 HFL pr. barn pr. måned. Det fremgår af sagen, at Beelitz betalte underholdsbidragene til Johanna Kromhout, hvorimod han ikke betalte hende de børnetilskud, som han oppebar for de to børn.

8 Ved afgørelse af 7. oktober 1982 stillede Raad van Arbeid, Leiden, med virkning fra andet kvartal 1982 de børnetilskud, der udbetaltes i henhold til nederlandsk lov, i bero, for så vidt de ikke var højere end de børnetilskud, Beelitz modtog i Forbundsrepublikken Tyskland. Raad van Arbeid henviste herved til artikel 10 i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972. Forordningens artikel 10, stk. 1, som ændret ved Rådets forordning nr. 878/73 af 26. marts 1973 (EFT L 86, s. 1), bestemmer:

»Retten til familieydelser eller børnetilskud, der alene er hjemlet i en medlemsstats lovgivning, efter hvilken erhvervelse af ret til disse ydelser eller tilskud ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, suspenderes, når der i løbet af samme periode og for det samme familiemedlem:

a) kan kræves udbetalt ydelser i medfør af forordningens artikler 73 og 74 ...«

9 Den 15. november 1982 indbragte Johanna Kromhout afgørelsen for Raad van Beroep, Haag, med påstand om annullation af Raad van Arbeid's afgørelse og

1 — O.a. Domstolens oversættelse.

tilkendelse af fuldt nederlandsk børnetilskud for sine to børn, subsidiært, at Raad van Arbeid tilpligtes at træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med Raad van Beroep's dom.

10 Raad van Beroep, Haag, som fandt, at tvisten rejste spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 574/72 udsatte sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder artikel 10, stk. 1, litra a) første led, i forordning (EØF) nr. 574/72 anvendelse, såfremt alene barnet, for hvilket der (som familiemedlem) udbetales børnetilskud, er omfattet af forordningernes personkreds, eller skal alle de personer, som ifølge national ret har ret til persontilskud, eller som tilskuddet udbetales til, være omfattet af den nævnte personkreds?

2) Hvis første spørgsmål besvares således, at ikke alle, som har ret til børnetilskud, eller som tilskuddet udbetales til, skal være omfattet af forordningernes personkreds, følger det da heraf, at ved anvendelse af artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i forordning (EØF) nr. 574/72 kan det børnetilskud, som udelukkende ifølge national ret ydes til en forsikret, som ikke er omfattet af forordningernes personkreds, suspenderes?

3) Kan børnetilskud, som ydes udelukkende i medfør af national ret for et familiemedlem, som i medfør af en anden retsorden omfattes af forordningernes personkreds, suspenderes i medfør af artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i forordning (EØF) nr. 574/72?

4) Kan artikel 10, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 574/72 anvendes på en lov som den nederlandske Algemene Kinderbijslagwet — hvorefter børnetilskud er betinget af forsikring — når status som forsikret udelukkende er erhvervet på grundlag af bopæl her i riget?«

Første spørgsmål

11 Med det første spørgsmål har den nationale ret hovedsagelig ønsket afgjort, om artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972, som ændret ved Rådets forordning nr. 878/73 af 26. marts 1973 (EFT L 86, s. 1), finder anvendelse, når det barn, for hvilket der udbetales familieydelser eller børnetilskud, i sin egenskab af familiemedlem til en ydelsesberettiget er omfattet af personkredsen for fællesskabsreglerne om social sikring for arbejdstagere, selv om den anden person, som ligeledes får udbetalt familieydelser eller børnetilskud for samme barn, ikke er omfattet af disse regler.

12 Raad van Arbeid og Kommissionen, der som de eneste har afgivet indlæg for Domstolen, har anført, at formålet med bestemmelsen er at undgå kumulation af børnetilskud for samme barn og samme periode, idet det er uden betydning, til hvem og til hvor mange tilskuddene skal udbetales. For at bestemmelsen finder anvendelse, er det tilstrækkeligt, at en af ægtefællerne er arbejdstager i forordning nr. 1408/71's forstand, hvoraf følger, at denne og dennes børn er omfattet af den gældende ordnings personkreds. Den omstændighed, at arbejdstagerens ægteskab er opløst, er uden betydning.

13 For at besvare det forelagte spørgsmål er det nødvendigt først at klarlægge formålet med fællesskabsreglerne om familieydelser og børnetilskud. Der kan herved udledes nyttige oplysninger af bestemmelserne i Rådets grundforordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 (EFT 1971 II, s. 366). Ifølge forordningens artikel 1, litra u) i), »betyder udtrykket 'familieydelser' alle natural- eller kontantydelser, der tager sigte på udligning af forsørgerbyrder«. Artikel 1, litra u) ii), definerer »børnetilskud« som »periodiske kontantydelser, såfremt ydelsen af disse udelukkende afhænger af antallet af familiemedlemmer og eventuelt af disses alder.«

14 Det fremgår af disse bestemmelser, at formålet med familieydelser eller børnetilskud er at hjælpe den arbejdstager, der er familieforsørger, socialt ved at lade det offentlige deltage i hans udgifter. Under denne synsvinkel skal den omhandlede antikumulationsregel hindre en dobbelt godtgørelse af disse udgifter, hvorved arbejdstagerens familie ville modtage for stort et beløb. Reglen skal derfor fortolkes således, at den skal hindre udbetaling af sideløbende sociale ydelser på grund af én og samme situation for én og samme periode.

15 Det kan ikke bestrides, at en situation som den foreliggende kan give anledning til udligning med for stort et beløb af en families udgifter, idet der for samme periode på grund af børnene opstår sideløbende rettigheder til børnetilskud, dels for moderen dels for faderen. Den anfægtede antikumulationsregel skal derfor fortolkes således, at den finder anvendelse på en sådan situation, såfremt børnene som familiemedlemmer til den af forældrene, der er arbejdstager, er omfattet af personkredsen efter forordning nr. 1408/71, idet det er uden betydning, om den anden af forældrene, som ikke har erhvervsarbejde, på grund af sin ægteskabelige stilling kan anses for familiemedlem i forhold til arbejdstageren og således også er omfattet af ordningens personkreds.

16 Denne konklusion kan i øvrigt støttes på præmisserne i dom af 3. februar 1983 (Robards, 149/82, Sml. s. 171). For så vidt angår artikel 10, stk. 1, litra a), andet led, i forordning nr. 574/72, som vedrører det tilfælde, hvor begge forældre udøver erhvervsmæssig virksomhed, udtalte Domstolen i nævnte dom, at spørgsmålet, »om de forældre, som i påkommende tilfælde har ret til ydelser for det samme barn, stadig er gift eller ikke, [ikke] kan... være afgørende for besvarelsen af det spørgsmål om samtidig ret til ydelser, som den pågældende bestemmelse har til formål at løse. I betragtning af formålet med bestemmelsen kan der ikke anlægges en restriktiv fortolkning«. Disse betragtninger kan overføres på samme forordnings artikel 10, stk. 1, litra a), første led, idet formålet med de to bestemmelser er at indføre en sammenhængende antikumulationsregel, som både dækker det tilfælde, hvor kun en af forældrene udøver erhvervsmæssig virksomhed (første led), og det tilfælde, hvor begge forældre udøver erhvervsmæssig virksomhed (andet led).

17 Følgelig må det første spørgsmål besvares med, at artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972, som ændret ved Rådets forordning nr. 878/73 af 26. marts 1973 (EFT L 86, s. 1), finder anvendelse, når det barn, for hvilket der udbetales familieydelser eller børnetilskud, i sin egenskab af familiemedlem til en af de personer, som ydelserne udbetales til, er omfattet af fællesskabsreglerne om social sikring for arbejdstagere, uanset om den anden person, som ligeledes får udbetalt familieydelser eller børnetilskud for samme barn, også er omfattet af disse regler.

Andet og tredje spørgsmål

18 Med andet og tredje spørgsmål, som skal besvares under ét, har den nationale ret hovedsagelig ønsket at få afgjort, om og i bekræftende fald i hvilket omfang ovennævnte bestemmelse giver mulighed for at stille sådanne familieydelser eller børnetilskud i bero, som alene i henhold til en medlemsstats lovgivning udbetales til en person, der ikke selv er omfattet af fællesskabsreglerne vedrørende social sikring for arbejdstagere, når nævnte ydelser eller tilskud udbetales for et barn, som i sin egenskab af familiemedlem til en arbejdstager er omfattet af disse regler.

19 Raad van Arbeid har her anført, at bestemmelsen vedrører suspension af retten til familieydelser eller børnetilskud, som udbetales i henhold til en lovgivning, hvorefter retten ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse. Det indebærer, at der kun kan være tale om familieydelser eller børnetilskud, som udelukkende udbetales i henhold til national lovgivning, idet der ikke i henhold til fællesskabsreglerne kan opstå en sådan ret, uafhængig af udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed.

20 Kommissionen har præciseret, at anvendelsen af den omtvistede bestemmelse kan indebære, at familieydelser eller børnetilskud, som udbetales alene i henhold til national lovgivning, kan stilles i bero, idet udbetaling af det højeste nationale beløb dog vil blive opretholdt. Heraf følger, at den ydelsesberettigede, når summen af de ydelser, som faktisk oppebæres i den første medlemsstat, er mindre end summen af de ydelser, som udbetales alene i henhold til den anden medlemsstats lovgivning, har krav på, at sidstnævnte stat yder et beløb svarende til forskellen mellem ydelserne.

21 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis, der hviler på det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed og på formålet med traktatens artikel 51, finder en regel, som skal afskære samtidig ret til børnetilskud, imidlertid kun 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 i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 derfor kun delvis bringes i anvendelse, og forskelsbeløbet bør ydes som et supplement (jfr. dom af 19.2.1981, Beeck, 104/80, Sml. s. 503).

22 Heraf følger, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at familieydelser eller børnetilskud, som udbetales alene i henhold til en medlemsstats lovgivning, stilles i bero i tilfælde af dobbeltydelser, idet de pågældende ydelser dog kun kan stilles i bero op til det beløb, for hvilket der foreligger dobbeltydelse.

23 Det andet og tredje spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 574/72, som senere ændret, giver mulighed for at stille sådanne familieydelser eller børnetilskud i bero, som alene i henhold til en medlemsstats lovgivning udbetales til en person, der ikke er omfattet af fællesskabsreglerne vedrørende social sikring for arbejdstagere, når nævnte ydelser eller tilskud udbetales for et barn, som i sin egenskab af familiemedlem til en arbejdstager er omfattet af disse bestemmelser, idet de pågældende ydelser dog kun kan stilles i bero op til det beløb, for hvilket der foreligger dobbeltydelse.

Fjerde spørgsmål

24 Med det fjerde spørgsmål har den nationale ret hovedsagelig ønsket at få afgjort, om ovennævnte bestemmelse ligeledes finder anvendelse på familieydelser og børnetilskud, som udbetales alene i henhold til en medlemsstats lovgivning, hvorefter ret til disse ydelser eller tilskud erhverves alene på grundlag af bopæl i medlemsstaten.

25 Det fremgår af forelæggelsesdommens præmisser, at formålet er at give den nationale ret mulighed for at afgøre, om en ordning som indført ved den nederlandske Algemene Kinderbijslagwet er omfattet af det materielle anvendelsesområde for den omtvistede bestemmelse, for så vidt den kun vedrører retten til familieydelser og børnetilskud, som ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse. Ifølge den foreliggende nationale ordning er retten til børnetilskud betinget af forsikring, men som forsikret betragtes enhver, der er over en vis alder, og som enten har bopæl i landet, eller som er indkomstskattepligtig, for så vidt angår løn oppebåret som lønmodtager ved beskæftigelse i landet. I virkeligheden er ordningen udformet på en sådan måde, at retten til ydelser er uafhængig af indkomst og beskæftigelse som lønmodtager.

26 Raad van Arbeid og Kommissionen har anført, at det forhold, at den omtvistede bestemmelse ikke stiller krav om forsikring eller beskæftigelse, kun kan betyde, at retten til familieydelser eller børnetilskud alene er betinget af bopæl. Det må gælde en ordning af den her omhandlede art, som ikke indeholder betingelser vedrørende forsikring, såsom forsikringens varighed, og hvor præmiebetalingen kun spiller en underordnet rolle, idet præmiens størrelse er uden betydning for størrelsen af ydelserne, og retten til ydelser er uafhængig af, om der betales præmie.

27 Dette synspunkt må lægges til grund. Ifølge det princip, som ligger til grund for fællesskabsrettens antikumulationsregler, går en ret erhvervet som følge af erhvervsmæssig virksomhed forud for en ret, hvis erhvervelse ikke er betinget af erhvervsudøvelse. Dette fremgår af den almindelige opbygning af antikumulationsreglerne vedrørende familieydelser og børnetilskud, navnlig af det forhold, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 574/72 supplerer artikel 76 i forordning nr. 1408/71, hvorefter »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.« Følgelig må den omtvistede bestemmelse fortolkes således, at den ligeledes vedrører en national ordning, hvorefter retten til familieydelser og børnetilskud ganske vist er forbeholdt personer, som er forsikret i henhold til ordningen, men erhvervelse af retten dog alene er betinget af bopæl.

28 Tilblivelseshistorien for artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 574/72 støtter denne konklusion. Den nugældende ændrede affattelse af denne bestemmelse, som følger af forordning nr. 878/73, er netop blevet gennemført under hensyntagen til de særlige regler i Fællesskabets tre nye medlemsstaters lovgivning, hvorefter retten til børnetilskud udelukkende var betinget af, at den ydelsesberettigede var bosat på nationalt område, hvorimod der ikke var fastsat interne eller eksterne antikumulationsregler.

29 Det fjerde spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 574/72, som senere ændret, ligeledes finder anvendelse på familieydelser eller børnetilskud, som udbetales alene i henhold til en medlemsstats lovgivning, hvorefter ret til disse ydelser eller tilskud erhverves alene på grundlag af bopæl i medlemsstaten.

Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling for Domstolen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, som verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Raad van Beroep, Haag, ved dom af 11. april 1984, for ret:

1) Artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972, som ændret ved Rådets forordning nr. 878/73 af 26. marts 1973 (EFT L 86, s. 1), finder anvendelse, når det barn, for hvilket der udbetales familieydelser eller børnetilskud, i sin egenskab af familiemedlem til en af de personer, som ydelserne udbetales til, er omfattet af fællesskabsreglerne om social sikring for arbejdstagere, uanset om den anden person, som ligeledes får udbetalt familieydelser eller børnetilskud for samme barn, også er omfattet af disse regler.

2) Ovennævnte bestemmelse giver mulighed for at stille sådanne familieydelser eller børnetilskud i bero, som alene i henhold til en medlemsstats lovgivning udbetales til en person, der ikke er omfattet af fællesskabsreglerne vedrørende social sikring for arbejdstagere, når nævnte ydelser eller tilskud udbetales for et barn, som i sin egenskab af familiemedlem til en arbejdstager er omfattet af disse bestemmelser, idet de pågældende ydelser dog kun kan stilles i bero op til det beløb, for hvilket der foreligger dobbeltydelse.

3) Ovennævnte bestemmelse finder ligeledes anvendelse på familieydelser eller børnetilskud, som udbetales alene i henhold til en medlemsstats lovgivning, hvorefter ret til disse ydelser eller tilskud erhverves alene på grundlag af bopæl i medlemsstaten.

Mackenzie Stuart Everling Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. juli 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident