DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

20. maj 2008 *

I sag C-352/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Finanzgericht Köln (Tyskland) ved afgørelse af 10. august 2006, indgået til Domstolen den 25. august 2006, i sagen:

Brigitte Bosmann

mod

Bundesagentur für Arbeit — Familienkasse Aachen,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og A. Tizzano samt dommerne K. Schiemann (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský og J. Klučka,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Brigitte Bosmann ved Rechtsanwalt H. Knops

— den tyske regering ved M. Lumma og C. Schulze-Bahr, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved F. Díez Moreno, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Kreuschitz og I. Kaufmann-Bühler, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. november 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13, stk. 2, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af

de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og af artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005 (EFT L 117, s. 1, herefter henholdsvis »forordning nr. 1408/71« og »forordning nr. 574/72«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem Brigitte Bosmann og Bundesagentur für Arbeit — Familienkasse Aachen (forbundsagenturet for arbejde — socialsikringskontoret i Aachen, herefter »Bundesagentur«) angående et afslag på tildeling af familieydelse i Tyskland.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Forordning nr. 1408/71

3 Første og femte betragtning til forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

»Reglerne om koordinering af de enkelte medlemsstaters lovgivning om social sikring indgår som led i den frie bevægelighed for personer og skal således bidrage til en forbedring af arbejdstagernes levestandard og beskæftigelsesvilkår

[…]

Koordineringsreglerne skal sikre, at der inden for Fællesskabet gives samtlige statsborgere i medlemsstaterne, samt deres ydelsesberettigede pårørende, ligebehandling efter de enkelte medlemsstaters lovgivning.«

4 I samme forordnings ottende til tiende betragtning anføres:

»Arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som flytter inden for Fællesskabet, bør være omfattet af den sociale sikringsordning i en enkelt medlemsstat således, at samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de vanskeligheder, som kan opstå som følge heraf, undgås

De tilfælde, hvor en person som en undtagelse fra den almindelige regel samtidig er omfattet af lovgivningen i to medlemsstater, bør i videst muligt omfang begrænses i antal og rækkevidde

For i videst muligt omfang at sikre ligebehandling af alle arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der er beskæftiget på en medlemsstats område, er det hensigtsmæssigt som hovedregel at fastsætte, at den lovgivning, der skal finde anvendelse, er lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende udøver sin lønnede beskæftigelse eller selvstændige virksomhed.«

5 Artikel 13 i forordning nr. 1408/71, som har overskriften »Almindelige regler«, bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 14c og 14f er de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

2. Med forbehold af artikel 14-17:

a) er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller sin bopæl på en anden medlemsstats område

[…]«

6 Forordningens artikel 73, som har overskriften »Arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, hvis familiemedlemmer er bosat i en anden medlemsstat end den kompetente stat«, bestemmer:

»En arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, har for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, ret til familieydelser efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område, jf. dog bestemmelserne i bilag VI.«

Forordning nr. 574/72

7 Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 574/72, som har overskriften »Regler, der anvendes i tilfælde af samtidig ret til familieydelser eller børnetilskud til arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende«, bestemmer:

»1. a) Retten til familieydelser eller børnetilskud i henhold til en medlemsstats lovgivning, hvorefter erhvervelse af ret til disse ydelser eller tilskud ikke er betinget af forsikring eller af lønnet eller selvstændig beskæftigelse, suspenderes, når der i den samme periode og for det samme familiemedlem består ret til ydelser enten i henhold til en anden medlemsstats nationale lovgivning alene eller i henhold til forordningens artikel 73, 74, 77 eller 78 med indtil et beløb svarende til disse ydelser.

b) Hvis der imidlertid udøves erhvervsmæssig beskæftigelse på den første medlemsstats område

i) af den person, der har ret til familieydelser, eller af den person, som ydelserne udbetales til, for så vidt angår de ydelser, der består ret til enten i henhold til en anden medlemsstats nationale lovgivning alene eller i henhold til […] artikel 73 eller 74 i [forordning nr. 1408/71], suspenderes dog retten til de familieydelser, der ydes enten i henhold til denne anden medlemsstats nationale lovgivning alene eller i henhold til disse artikler, med indtil et beløb svarende til de familieydelser, der er fastsat i lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet

er bosat; [y]delser, som udbetales af den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet er bosat, afholdes af denne stat

[…]«

De nationale bestemmelser

8 § 62, stk. 1, nr. 1), i lov om indkomstskat (Einkommensteuergesetz) bestemmer:

»Personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold i Tyskland, har i henhold til denne lov krav på børnefamilieydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i § 63.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Brigitte Bosmann, der er belgisk statsborger, er bosat i Tyskland og enlig mor til to børn, som er født i henholdsvis 1983 og 1985. Børnene er også bosat i Tyskland, hvor de studerer.

10 Brigitte Bosmann har i princippet i henhold til artikel 62 i lov om indkomstskat ret til tysk familieydelse, hvilket Bundesagentur oprindeligt tildelte hende. Ved afgørelse af 18. oktober 2005 blev der imidlertid med virkning fra oktober 2005 givet afslag på fortsat udbetaling af ydelserne, idet Brigitte Bosmann den 1. september 2005 havde påtaget sig erhvervsmæssig beskæftigelse i Nederlandene. Bundesagentur har fortolket de relevante fællesskabsbestemmelser således, at Brigitte Bosmann alene er omfattet af lovgivningen i beskæftigelsesmedlemsstaten, dvs. lovgivningen i Kongeriget Nederlandene, hvorfor Forbundsrepublikken Tyskland ikke kan anses for den kompetente stat, som er pligtig at udbetale nævnte ydelser.

11 Brigitte Bosmann har ikke krav på at modtage familieydelse i Nederlandene, idet der ifølge nederlandsk lovgivning ikke tildeles familieydelse efter barnets fyldte 18. år.

12 Den forelæggende ret har anført, at det er uafklaret, om Brigitte Bosmann vender tilbage til Tyskland på arbejdsdage eller kun i weekender og på fridage.

13 Af disse grunde har Finanzgericht Köln besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 13, stk. 2, litra a), i […] forordning […] nr. 1408/71 […] fortolkes indskrænkende således, at den ikke er til hinder for et krav på børnefamilieydelse i bopælsstaten (Forbundsrepublikken Tyskland) fra en enlig mor, der på grund af børnenes alder ikke modtager nogen børnefamilieydelse i beskæftigelsesstaten (Kongeriget Nederlandene)?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende:

Skal artikel 10 i […] forordning […] nr. 574/72 […] fortolkes indskrænkende således, at den ikke er til hinder for et krav på børnefamilieydelse i bopælsstaten (Forbundsrepublikken Tyskland) fra en enlig mor, der på grund af børnenes alder ikke modtager nogen børnefamilieydelse i beskæftigelsesstaten (Kongeriget Nederlandene)?

3) Såfremt spørgsmål 1 og spørgsmål 2 besvares benægtende:

Følger en arbejdstager og enlig mors krav på anvendelse af de mere fordelagtige bestemmelser i hendes bopælsstat med hensyn til tildeling af børnefamilieydelse umiddelbart af EF-traktaten eller af almindelige retsgrundsætninger?

4) Har det nogen betydning for besvarelsen af ovenstående spørgsmål, at arbejdstageren på arbejdsdage vender tilbage til familiens bopæl?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

14 Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål oplyst, om artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 kan fortolkes således, at den giver en arbejdstager,

som befinder sig i samme situation som Brigitte Bosmann, og som er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 og af den sociale sikringsordning i beskæftigelsesstaten, i det foreliggende tilfælde Kongeriget Nederlandene, et krav på børnefamilieydelse i hendes bopælsstat, i det foreliggende tilfælde Forbundsrepublikken Tyskland, såfremt det konstateres, at vedkommende ikke i den kompetente medlemsstat har krav på en sådan ydelse på grund af børnenes alder.

15 Før dette spørgsmål kan besvares, skal de regler, som i henhold til forordning nr. 1408/71 gælder for fastlæggelsen af, hvilken lovgivning der skal finde anvendelse på arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, gennemgås.

16 Det følger af afsnit II i forordning nr. 1408/71, som bestemmer, hvilken lovgivning der skal anvendes på arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, at arbejdstagerne alene er undergivet socialsikringen i én medlemsstat for at undgå, at forskellige landes lovgivninger overlapper hinanden med de deraf følgende forviklinger. Dette princip er nedfældet i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, hvorefter en arbejdstager, der er omfattet af denne forordning, alene er undergivet lovgivningen i én medlemsstat (jf. dom af 12.6.1986, sag 302/84, Ten Holder, Sml. s. 1821, præmis 19 og 20).

17 I henhold til artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område. Henvisningen i denne bestemmelse til en bestemt medlemsstats lovgivning som den lovgivning, der skal anvendes på en arbejdstager, medfører, at arbejdstageren alene er omfattet af denne medlemsstats lovgivning (jf. Ten Holder-dommen, præmis 23).

18 Hvad specifikt angår familieydelser fremgår det af artikel 73 i forordning nr. 1408/71, at en arbejdstager, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, har ret til familieydelser efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område.

19 Som den forelæggende ret korrekt har fastslået, er det derfor i princippet lovgivningen i beskæftigelsesmedlemsstaten, dvs. nederlandsk lovgivning, der skal anvendes på Brigitte Bosmanns situation.

20 Da den lovgivning, der finder anvendelse på situationen for en arbejdstager, der befinder sig i en af de situationer, der er omhandlet i afsnit II i forordning nr. 1408/71, skal bestemmes ud fra de nævnte bestemmelser, er anvendelsen af bestemmelserne i en anden retsorden ganske vist ikke af den grund altid udelukket (jf. dom af 20.1.2005, sag C-302/02, Laurin Effing, Sml. I, s. 553, præmis 39).

21 Ifølge Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber kan anvendelsen af bestemmelser i retsordenen i beskæftigelsesmedlemsstaten, som i henhold til artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 er udpeget som den kompetente stat, fraviges i en situation, som den Brigitte Bosmann befinder sig i, på grundlag af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, således at lovgivningen i den berørtes bopælsmedlemsstat i stedet finder anvendelse. Den omstændighed, at der består en tilknytning til to medlemsstater — nemlig bopælsmedlemsstaten og beskæftigelsesmedlemsstaten — gør det bl.a. muligt at kumulere retten til ydelser. Henset til, at der i beskæftigelsesmedlemsstaten ikke består en ret til en tilsvarende familieydelse, skal bopælsmedlemsstaten, i det foreliggende tilfælde Forbundsrepublikken Tyskland, derfor i henhold til artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 tildele sådanne familieydelser uden begrænsninger. Kommissionen har til støtte for denne argumentation henvist til dom af 9. december 1992, McMenamin (sag C-119/91, Sml. I,

s. 6393). Den forelæggende ret har i samme forbindelse henvist til dom af 7. juni 2005, Dodl og Oberhollenzer (sag C-543/03, Sml. I, s. 5049).

22 Det bemærkes i denne henseende, at de sager, som gav anledning til de to nævnte domme, blev afgjort på grundlag af artikel 10, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 574/72, som omfatter de situationer, hvor erhvervsmæssig beskæftigelse ligeledes udøves i bopælsmedlemsstaten. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 51 og 52 i forslaget til afgørelse i McMenamin-sagen og i Dodl og Oberhollenzer-sagen, var der i nævnte tilfælde vendt om på prioritetsreglerne, således at bopælsmedlemsstaten var prioritært forpligtet, hvilket beroede på, at ægtefællen til den berettigede ifølge artikel 73 i forordning nr. 1408/71 udøvede erhvervsmæssig virksomhed i bopælsstaten.

23 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Brigitte Bosmann ikke befinder sig i en sådan situation.

24 Det fremgår af ordlyden af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, at den tilsigter at løse tilfælde af samtidig ret til familieydelser, som forekommer, når der samtidig består ret til familieydelser i det berørte barns bopælsmedlemsstat, uanset betingelser om forsikring eller beskæftigelse, og i beskæftigelsesmedlemsstaten i henhold til artikel 73 i forordning nr. 1408/71.

25 Som den tyske regering og den forelæggende ret har anført, fremgår det dog ikke af sagens omstændigheder, at der er tale om »kumulation« af den type familieydelser, idet retten til familieydelse i beskæftigelsesmedlemsstaten i det foreliggende tilfælde er udelukket i henhold til denne medlemsstats lovgivning på grund af børnenes alder.

26 Da det ikke i medfør af de specifikke tilknytningsregler i forordning nr. 574/72 er muligt at vende om på prioritetsreglerne, således at bopælsmedlemsstaten er prioritært forpligtet, bemærkes, at Brigitte Bosmanns situation er omfattet af den generelle regel i artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 om, hvilken lovgivning der skal anvendes.

27 Heraf følger, at de tyske myndigheder ikke i henhold til fællesskabsretten har pligt til at tildele Brigitte Bosmann den omhandlede familieydelse.

28 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der kan tildeles en sådan ydelse, så meget desto mere som det af de for Domstolen fremlagte sagsakter synes at fremgå, at Brigitte Bosmann i henhold til tysk lovgivning kan kræve børnefamilieydelse alene som følge af, at hun er bosat i Tyskland, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.

29 I denne sammenhæng bemærkes, at bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes i lyset af artikel 42 EF, som har til formål at lette arbejdstagernes frie bevægelighed og bl.a. indebærer, at de vandrende arbejdstagere hverken må miste retten til sociale ydelser eller tåle en nedsættelse af størrelsen af disse, fordi de har udnyttet den ret til fri bevægelighed, som tilkommer dem i henhold til EF-traktaten (jf. dom af 9.11.2006, sag C-205/05, Nemec, Sml. I, s. 10745, præmis 37 og 38).

30 Det fremgår ligeledes af første betragtning til forordning nr. 1408/71, at de regler om koordinering af de enkelte medlemsstaters lovgivning om social sikring, som opstilles i forordningen, indgår som led i den frie bevægelighed for personer og således skal bidrage til en forbedring af arbejdstagernes levestandard og beskæftigelsesvilkår.

31 På denne baggrund må det fastslås, at under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende kan bopælsmedlemsstaten ikke fratages muligheden for at tildele børnefamilieydelse til personer, som er bosat på dens område. Hvis en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, i henhold til artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 er omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, forholder det sig ikke desto mindre således, at forordningen ikke kan hindre bopælsstaten i at tildele børnefamilieydelse til en sådan person i henhold til dens nationale lovgivning.

32 Ten Holder-dommen, som den tyske regering har henvist til i sine skriftlige indlæg, og dom af 10. juli 1986, Luijten (sag 60/85, Sml. s. 2365), som den forelæggende ret har henvist til, kan ikke ændre den ovenfor anførte fortolkning af forordning nr. 1408/71. Ten Holder-dommen omhandlede et tilfælde, hvor den kompetente medlemsstats myndigheder havde afslået at tildele en ydelse, og Domstolen fastslog i den forbindelse, at henvisningen i forordning nr. 1408/71 til en bestemt medlemsstats lovgivning som den lovgivning, der skal anvendes på en arbejdstager, medfører, at arbejdstageren alene er omfattet af denne medlemsstats lovgivning (Ten Holder-dommen, præmis 23). Domstolen gentog dette princip i Luijten-dommen under hensyntagen til risikoen for samtidig anvendelse af lovgivningerne i beskæftigelsesstaten og bopælsstaten, der gjorde det muligt for de forsikrede at oppebære en familieydelse. Når disse domme læses i deres specifikke sammenhæng, som adskiller sig fra omstændighederne i denne sag, kan de ikke tjene som grundlag for at hindre, at en medlemsstat, som ikke er den kompetente medlemsstat, og som ikke betinger retten til en familieydelse af beskæftigelse eller social sikring, kan tildele en sådan familieydelse til en arbejdstager, der er bosat på dens område, når muligheden for at tildele en sådan ydelse faktisk følger af medlemsstatens nationale lovgivning.

33 Henset til ovenstående bemærkninger skal det første spørgsmål derfor besvares med, at artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 ikke er til hinder for, at en vandrende arbejdstager, som er omfattet af den sociale sikringsordning i beskæftigelsesmedlemsstaten, modtager børnefamilieydelse i bopælsmedlemsstaten i henhold til den nationale lovgivning i bopælsmedlemsstaten.

Det andet og det tredje spørgsmål

34 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet og tredje spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

35 Den forelæggende ret ønsker i øvrigt oplyst, om det har nogen betydning for besvarelsen af det første til det tredje spørgsmål, at Brigitte Bosmann på arbejdsdage vender tilbage til familiens bopæl i Tyskland.

36 Som det i det væsentlige fremgår af besvarelsen af det første spørgsmål, er artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 ikke til hinder for, at en vandrende arbejdstager, som befinder sig i samme situation som Brigitte Bosmann, modtager børnefamilieydelse i bopælsmedlemsstaten, såfremt vedkommende opfylder de nødvendige betingelser for at få tildelt en sådan ydelse i henhold til denne stats nationale lovgivning. Da Brigitte Bosmanns ret til at modtage børnefamilieydelse i Tyskland — som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen — er betinget af, at hun er bosat på denne medlemsstats område, hvilken betingelse, hun faktisk synes at opfylde, tilkommer det den forelæggende ret at fastslå, om den omstændighed, at Brigitte Bosmann på arbejdsdage vender tilbage til familiens bopæl i Tyskland, er relevant for vurderingen af, om hun i henhold til tysk lovgivning »har bopæl« i nævnte stat.

37 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at det tilkommer den forelæggende ret at fastslå, om den omstændighed, at en arbejdstager, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, på arbejdsdage vender tilbage til familiens bopæl i den berørte medlemsstat, er relevant for vurderingen af, om en sådan arbejdstager opfylder de nødvendige betingelser for at modtage den omhandlede familieydelse i denne stat i henhold til denne stats nationale lovgivning.

Sagens omkostninger

38 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Artikel 13, stk. 2, litra a), i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 647/2005 af 13. april 2005, er ikke til hinder for, at en vandrende

arbejdstager, som er omfattet af den sociale sikringsordning i beskæftigelsesmedlemsstaten, modtager børnefamilieydelse i bopælsmedlemsstaten i henhold til den nationale lovgivning i bopælsmedlemsstaten.

2) Det tilkommer den forelæggende ret at fastslå, om den omstændighed, at en arbejdstager, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, på arbejdsdage vender tilbage til familiens bopæl i den berørte medlemsstat, er relevant for vurderingen af, om en sådan arbejdstager opfylder de nødvendige betingelser for at modtage den omhandlede familieydelse i denne stat i henhold til denne stats nationale lovgivning.

Underskrifter