CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 24 oktober 1996 *

1. De onderhavige zaak heeft betrekking op de uitlegging van de artikelen 77, lid 2, sub b, en 78, lid 2, sub b, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad. Deze artikelen betreffen de sociale-zekerheidsbijslagen voor kinderen ten laste van rechthebbenden op pensioen of rente en voor wezen. In elk van de individuele zaken die hier zijn gevoegd, kent de sociale-zekerheidsregeling van de woonstaat lagere bijslagen of bijslagen voor kortere duur dan Duitsland toe. Het Sozialgericht Nürnberg vraagt, of ook een aanvullende bijslag (waarmee de Duitse instanties de in Spanje of Italië te betalen bijslag zouden moeten aanvullen om deze op het niveau van de in Duitsland te betalen bijslag te brengen) moet worden betaald, wanneer het door Duitsland uit te keren pensioen ingevolge verordening nr. 1408/71 alleen op basis van samentelling van bijdragen in meerdere Lid-Staten wordt toegekend of wanneer de overleden ouder van de wees alleen op basis van samentelling recht op pensioen zou hebben gehad. Het gaat uiteindelijk om de draagwijdte van de rechtspraak betreffende de opheffing van de belemmeringen voor het vrije verkeer, die voortvloeien uit het risico van verlies van sociale-zekerheidsrechten, met name het arrest van het Hof in de zaak Athanasopoulos e. a. [1] Ingeval deze rechtspraak op de onderhavige zaak van toepassing is, wenst de Duitse rechter te vernemen of het bedrag van de aanvulling naar verhouding van de tijdvakken van premiebetaling in Duitsland tot die in de woonstaat of een andere Lid-Staat kan worden verminderd.

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

2. Blijkens de tweede en de derde overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [2] (hierna: „verordening"), strekt deze verordening tot uitvoering bij wijze van coördinatie van artikel 51 EEG-Verdrag betreffende de sociale-zekerheidsuitkeringen voor migrerende werknemers, „rekening houdende met de nog bestaande belangrijke verschillen tussen de nationale wetgevingen inzake sociale zekerheid". Bij de vaststelling van de verordening luidde de zevende overweging van de considerans, dat „de coördinatievoorschriften, vastgesteld ter uitvoering van

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Arrest van 11 juni 1991 (zaak C-251/89, Athanasopoulos e. a., Jurispr. 1991, blz. I-2797).

2 — PB 1971, L 149, blz. 2. De laatste geconsolideerde versie van deze vaak gewijzigde verordening is gepubliceerd in PB 1992, C 325, blz. 1. De meest recente wijzigingen zijn aangebracht bij verordening (EEG) nr. 1945/93 van de Raad van 30 juni 1993 (PB 1993, L 181, blz. 1) en bij de laatste Toetredingsakte (PB 1994, C 241, blz. 1).

artikel 51 van het Verdrag, de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, de verworven rechten en voordelen moeten waarborgen, zonder dat zij mogen leiden tot ongerechtvaardigde cumulaties". In de achtste overweging werd de maximumuitkering evenwel beperkt „tot ten hoogste de uitkering die door een van deze Staten verschuldigd zou zijn, indien de werknemer zijn beroepswerkzaamheden uitsluitend op het grondgebied van deze Staat had uitgeoefend".

3. Artikel 45, lid 1, van de verordening bepaalt:

„Indien de wetgeving van een Lid-Staat het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op uitkeringen krachtens een stelsel dat geen bijzonder stelsel is in de zin van lid 2 of lid 3, afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering of van wonen, houdt het bevoegde orgaan van deze Lid-Staat, voor zover nodig, rekening met de krachtens de wetgeving van elke andere Lid-Staat vervulde tijdvakken, ongeacht of deze onder een algemeen dan wel onder een bijzonder stelsel, en onder een stelsel voor werknemers dan wel onder een stelsel voor zelfstandigen zijn vervuld. Daartoe houdt het bevoegde orgaan rekening met deze tijdvakken alsof deze krachtens de door dat orgaan toegepaste wetgeving waren vervuld."

4. Hoofdstuk 8 van titel III van de verordening betreft de „Bijslagen voor kinderen die ten laste komen van pensioen- of rentetrekkers en voor wezen". Artikel 77 bepaalt het volgende:

„1. Voor de toepassing van dit artikel worden onder ‚bijslagen' verstaan zowel kinderbijslag voor rechthebbenden op pensioen of rente wegens ouderdom, invaliditeit, arbeidsongeval of beroepsziekte, als verhogingen of aanvullingen van deze pensioenen of renten voor kinderen van deze rechthebbenden, met uitzondering evenwel van de aanvullingen welke ingevolge de verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten worden toegekend.

2. Ongeacht op het grondgebied van welke Lid-Staat de rechthebbende op een pensioen of rente dan wel de kinderen wonen, worden de bijslagen toegekend volgens onderstaande regels:

a) aan de rechthebbende op pensioen of rente, verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van één enkele Lid-Staat, overeenkomstig de wettelijke regeling van de Lid-Staat welke inzake het pensioen of de rente bevoegd is;

b) aan de rechthebbende op pensioen of rente, verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van meer dan een Lid-Staat:

i) overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze staten, op het grondgebied waarvan hij woont, indien het recht op een van de in lid 1 bedoelde bijslagen aldaar wordt ontleend aan de wettelijke regeling van deze staat, eventueel met inachtneming van artikel 79, lid 1, onder a), of

ii) in de overige gevallen, overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze Lid-Staten waaraan de betrokkene het langst onderworpen is geweest, indien het recht op een der in lid 1 bedoelde bijslagen wordt ontleend aan de wettelijke regeling van deze Lid-Staat, eventueel met inachtneming van artikel 79, lid 1, onder a); indien aan genoemde wettelijke regeling geen enkel recht wordt ontleend, wordt het recht op bijslagen achtereenvolgens aan de in de wettelijke regelingen der overige betrokken Lid-Staten gestelde voorwaarden getoetst en wel in afdalende volgorde naar de duur van de krachtens de wettelijke regelingen van deze Lid-Staten vervulde tijdvakken van verzekering of van wonen."

5. Artikel 78 van de verordening bepaalt:

„1. Voor de toepassing van dit artikel worden onder ‚bijslagen' verstaan kinderbijslagen, en eventueel aanvullende of bijzondere bijslagen voor wezen, alsmede wezenpensioenen of wezenrenten, met uitzondering van wezenrenten welke ingevolge de verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten worden toegekend.

2. Ongeacht op het grondgebied van welke Lid-Staat de wees of de natuurlijke persoon of rechtspersoon te wiens laste deze wees in feite komt, woont, worden de bijslagen voor wezen toegekend volgens onderstaande regels:

a) voor de wees van een overleden werknemer of zelfstandige die aan de wettelijke regeling van één enkele Lid-Staat onderworpen was, overeenkomstig de wettelijke regeling van die Staat;

b) voor de wees van een overleden werknemer of zelfstandige die aan wettelijke regelingen van meer dan één Lid-Staat onderworpen was:

i) overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze staten, op het grondgebied waarvan de wees woont, indien het recht op een van de in lid 1 bedoelde bijslagen aldaar wordt ontleend aan de wettelijke regeling van die staat, eventueel met inachtneming van artikel 79, lid 1, onder a), of

ii) in de overige gevallen, overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze Lid-Staten waaraan de overledene het langst onderworpen is geweest, indien het recht op een van de in lid 1 bedoelde bijslagen wordt ontleend aan de wettelijke regelingen van die Lid-Staat, eventueel met inachtneming van artikel 79, lid 1, onder a); indien aan genoemde wettelijke regeling geen enkel recht wordt ontleend, wordt het recht op bijslagen achtereenvolgens aan de in de wettelijke regelingen van de overige betrokken Lid-Staten gestelde voorwaarden getoetst en wel in afdalende volgorde naar de duur van de krachtens de wettelijke regelingen van deze Lid-Staten vervulde tijdvakken van verzekering of van wonen.

De wettelijke regeling van de Lid-Staat welke van toepassing is voor het verlenen van de in artikel 77 bedoelde bijslagen ten behoeve van kinderen van een rechthebbende op pensioen of rente, blijft evenwel na het overlijden van genoemde rechthebbende van toepassing voor het verlenen van bijslagen aan zijn wezen."

6. Artikel 79 van de verordening bepaalt, voor zover hier relevant, het volgende:

„1. De bijslagen in de zin van de artikelen 77 en 78 worden, volgens de overeenkomstig deze artikelen bepaalde wettelijke regeling, door en voor rekening van het met de uitvoering van die wettelijke regeling belaste orgaan verleend, alsof de pensioen- of rentetrekker, of de overledene uitsluitend aan de wettelijke regeling van de bevoegde staat onderworpen was geweest.

Echter:

a) indien deze wettelijke regeling bepaalt dat het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op bijslagen afhankelijk is van de duur der tijdvakken van verzekering, van arbeid, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, wordt deze tijdsduur, eventueel met inachtneming van artikel 45, respectievelijk 72, vastgesteld;

b) indien deze wettelijke regeling bepaalt, dat het bedrag der bijslagen wordt berekend op grond van het pensioenbedrag, of afhankelijk is van de duur der tijdvakken van verzekering, dan wordt het bedrag dezer bijslagen berekend op grond van het overeenkomstig artikel 46, lid 2, vastgestelde theoretische bedrag.

(...)

3. De aanspraken op de bijslagen, verschuldigd enkel krachtens de nationale wetgeving of krachtens lid 2 en krachtens de artikelen 77 en 78, worden geschorst, indien voor de kinderen krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat op grond van verrichte beroepswerkzaamheden recht op gezins- of kinderbijslagen bestaat. In dat geval worden de betrokkenen als gezinsleden van een werknemer of zelfstandige beschouwd."

7. Artikel 80, lid 1, van de verordening stelt een Administratieve commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers (hierna: „administratieve commissie") in, bestaande uit een regeringsvertegenwoordiger van elk der Lid-Staten. Krachtens de artikelen 80, lid 3, en 81, sub a, van de verordening worden de besluiten van de administratieve commissie over vraagstukken van interpretatieve aard, voortvloeiende uit de bepalingen van de verordening, met algemene stemmen genomen, onverminderd het recht der betrokken autoriteiten, organen en personen om gebruik te maken van de rechtsmiddelen, en zich te wenden tot de rechterlijke instanties, bedoeld bij de wetgevingen van de Lid-Staten, bij deze verordening en bij het Verdrag.

Rechtspraak

8. Het Hof heeft het beginsel geformuleerd, dat gemeenschapshandelingen vastgesteld krachtens artikel 51 van het Verdrag, dat voorziet in de verkrijging van sociale-zekerheidsuitkeringen door samentelling van de volgens de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking te nemen tijdvakken, geen afbreuk mogen doen aan de verkrijging of het behoud van sociale-zekerheidsrechten krachtens de wettelijke regeling van één enkele Lid-Staat (hierna soms „zuiver nationale" rechten genoemd). Het Hof heeft dit beginsel op verschillende tijdstippen en op verschillende gebieden toegepast, hetzij door te verlangen dat op gemeenschapsniveau gecoördineerde sociale-zekerheidsuitkeringen worden aangevuld om het verschil tussen deze uitkeringen en zuiver nationale uitkeringen op te heffen, en wel door de staat die deze laatste moet betalen („aanvullingsbeginsel"), hetzij door te verlangen dat zuiver nationale rechten naast die krachtens het gemeenschapsrecht volledig behouden blijven, ook al leidt zulks voor de migrerende werknemer tot hogere uitkeringen dan die welke hij had kunnen verkrijgen indien hij zijn volledige loopbaan in een Lid-Staat was gebleven (het „behoudbeginsel"). [3] Het behoudbeginsel werd in verband met pensioenen geformuleerd in de zaak Petroni [4], waarin het Hof verklaarde, dat het toenmalige „artikel 46, lid 3, van [de] verordening (...) onverenigbaar [was] met artikel 51 van het Verdrag voor zover het een cumulatie van twee in verschillende Lid-Staten verkregen uitkeringen beperkt[e] door verlaging van het bedrag van een uitsluitend onder de nationale wetgeving verkregen uitkering". [5]

9. In de zaak Rossi [6] rezen soortgelijke vragen betreffende beperkingen op de samenloop van overeenkomstige sociale-

3 — Voor een mogelijke verklaring waarom het behoudbeginsel op pensioenen en renten is toegepast en het aanvullingsbeginsel op gezinsbijslagen, zie F. Pennings: *Introduction to European Social Security Law* (Deventer, 1994), blz. 233.

4 — Arrest van 21 oktober 1975 (zaak 24/75, Jurispr. 1975, blz. 1149).

5 — Dictum van het arrest. De eerdere rechtspraak van het Hof inzake pensioenen in het kader van de eerdere verordening (EEG) nr. 3 van de Raadinzake de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, blz. 561) alsook in het kader van de verordening lijkt te hebben geweifeld tussen de twee mogelijke oplossingen. Zie enerzijds arresten van 15 juli 1964 (zaak 100/63, Van der Veen, Jurispr. 1964, blz. 1161) en 13 juli 1966 (zaak 4/66, Hagenbeek, Jurispr. 1966, blz. 293), en anderzijds arresten van 5 juli 1967 (zaak 1/67, Ciechelski, Jurispr. 1967, blz. 223; zaak 2/67, De Moor, Jurispr. 1967, blz. 243, en zaak 9/67, Colditz, Jurispr. 1967, blz. 285). Zie in het algemeen D. Wyatt: „Pensions and acquired rights under national law", in *European Law Review* 1 (1975-1976), blz. 314). Het Hof aanvaardde, dat artikel 46, lid 3, betreffende de maximaal toegestane samenloop van pensioenen, evenmin van toepassing was op een nationale aanspraak op een pensioen dat krachtens de communautaire voorschriften betreffende de opheffing van het woonplaatsvereiste wordt aangevuld. Zie artikel 10 van de verordening en het arrest van 20 oktober 1977 (zaak 32/77, Giuliani, Jurispr. 1977, blz. 1857). Voor een algemeen onderzoek van de vraag zie S. Van Raepenbusch: *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne* (Brussel, 1991), blz. 366-369.

6 — Arrest van 6 maart 1979 (zaak 100/78, Jurispr. 1979, blz. 831).

-zekerheidsuitkeringen op het gebied van kinderbijslagen krachtens hoofdstuk 8 van titel III van de verordening.

Volgens artikel 79, lid 3, van de verordening worden de aanspraken op de bijslagen, verschuldigd krachtens nationaal recht of krachtens de artikelen 77 en 78, geschorst, indien in een andere Lid-Staat op grond van verrichte beroepswerkzaamheden recht op soortgelijke bijslagen bestaat. Blijkens de conclusie van advocaat-generaal Capotorti in de zaak Rossi betrof deze de samenloop van het zuiver nationale Belgische recht van een pensioengerechtigde die naar Italië was verhuisd, om een aanvulling te krijgen voor een kind ten laste, en het eventuele recht van zijn echtgenote op een lagere Italiaanse uitkering op basis van haar beroepswerkzaamheden aldaar. Hij sprak van de noodzaak, „verworven rechten" op grond van het aanvullingsbeginsel te beschermen. [7] Het Hof verklaarde, dat de gemeenschapsregeling „niet een gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid [had] opgezet, doch verschillende stelsels [had] laten voortbestaan die verschillende vorderingen doen ontstaan op onderscheiden organen tegenover welke de uitkeringsgerechtigde rechtstreeks aanspraken bezit, hetzij uitsluitend krachtens een nationale wettelijke regeling, hetzij krachtens de nationale regeling zo nodig aangevuld door het gemeenschapsrecht". [8] Het Hof vervolgde, dat een bepaling van gemeenschapsrecht, en met name artikel 79, lid 3, van de verordening, dat de „cumulatie van kinderbijslagen moet voorkomen, (...) slechts van toepassing [is] wanneer zij de belanghebbenden niet zonder reden hun rechten krachtens een deel van de wettelijke regeling van een Lid-Staat ontneemt". Artikel 79, lid 3, was dus slechts toepasselijk „tot het bedrag dat op grond van verrichte beroepswerkzaamheden daadwerkelijk wordt ontvangen" [9], terwijl het verschil als aanvulling door het Belgisch orgaan moest worden betaald.

10. In een aantal daaropvolgende zaken onderzocht het Hof de anti-cumulatiebepalingen van de artikelen 76 en 79, lid 3, van de verordening en de overeenkomstige bepalingen betreffende zelfstandigen, neergelegd in artikel 10, lid 1, van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. [10] Daarbij paste het Hof het aanvullingsbeginsel toe in gevallen van samenloop van zuiver nationale aanspraken op kinderbijslag en van aanspraken die alleen uit hoofde van het gemeenschapsrecht ontstaan (bijvoorbeeld door de opheffing van het woonplaatsvereiste krachtens artikel 73 van de verordening) [11], en het behoudbeginsel in gevallen van samenloop van zuiver nationale rechten in verschillende Lid-Staten. [12]

7 — Conclusie, blz. 851.

8 — R. o. 13.

9 — Dictum.

10 — PB 1972, L 74, blz. 1.

11 — Zie arresten van 19 februari 1981 (zaak 104/80, Beeck, Jurispr. 1981, blz. 503); 4 juli 1985 (zaak 104/84, Kromhout, Jurispr. 1985, blz. 2205); 23 april 1986 (zaak 153/84, Ferraioli, Jurispr. 1986, blz. 1401), en 27 juni 1989 (zaak 24/88, Georges, Jurispr. 1989, blz. 1905). Het aanvullingsbeginsel werd steeds toegepast, ongeacht of het geschorste recht een zuiver nationaal recht dan wel een krachtens de communautaire coördinatievoorschriften verkregen recht was. Zie de analyse van S. Van Raepenbusch, op. cit., blz. 380-390, die alleen de schorsing van rechten krachtens de coördinatievoorschriften op het oog heeft en derhalve niet kan dienen ter verklaring van het arrest Kromhout.

12 — Arrest van 9 juli 1987 (zaak 377/85, Burchell, Jurispr. 1987, blz. 3329).

11. Het Hof ging op dezelfde wijze te werk voor de toepassing van de artikelen 77 en 78 van de verordening. Krachtens deze artikelen *is slechts één Lid-Staat verantwoordelijk* voor de betaling van de bijslagen voor kinderen ten laste van pensioengerechtigden of voor wezen: de Lid-Staat die voor de betaling van een pensioen uitsluitend verantwoordelijk is of aan de wettelijke regeling waarvan een overleden werknemer uitsluitend onderworpen was of, wanneer meer dan één Lid-Staat verantwoordelijk is voor de betaling van de pensioenen dan wel wanneer de overleden werknemer aan de wettelijke regeling van meer dan één Lid-Staat onderworpen was, de woonstaat of bij gebreke van een aanspraak in die staat, de Lid-Staat waarin het langst tijdvakken van verzekering of van wonen zijn vervuld en waar een recht bestaat op deze bijslagen. Een afwijking op dit beginsel van de uitsluitende verantwoordelijkheid werd geformuleerd in het arrest Laterza [13], waarin het Hof verklaarde, dat het recht van een pensioengerechtigde op bijslagen voor kinderen ten laste krachtens artikel 77, lid 2, sub b-i, van de verordening ten laste van de staat op het grondgebied waarvan de pensioengerechtigde woont, niet het recht op hogere kinderbijslagen doet vervallen, dat voordien ten laste van een andere Lid-Staat is verkregen: de door de woonstaat betaalde bijslagen moesten door de andere Lid-Staten ten belope van het verschil tussen de twee bedragen worden aangevuld. Het Hof haalde het eerdere arrest Rossi aan en ontleende daaraan het beginsel, dat de communautaire regelgeving niet aldus mag worden toegepast, dat zij leidt tot vermindering van de uitkeringen waarop de migrerende werknemer of zijn rechtverkrijgenden krachtens nationaal recht, *aangevuld door het gemeenschapsrecht,* recht heeft. [14] Het gemeenschapsrecht moet „de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, alle uitkeringen waarop in de verschillende Lid-Staten recht is verkregen, (...) waarborgen, ‚tot ten hoogste de uitkering die door één van deze Lid-Staten verschuldigd zou zijn'". [15]

12. In het arrest Gravina [16], een zaak betreffende Duitse wezenrechten waarop in Italië wonende wezen een zuiver nationaal recht hadden, verklaarde het Hof, dat werknemers door het uitoefenen van hun recht van vrij verkeer niet de „voordelen van sociale zekerheid [mogen] verliezen welke hun *in elk geval* worden gegarandeerd door de wettelijke regeling van één enkele Lid-Staat". [17] Het Hof verwees naar het arrest in de zaak Rossi en verklaarde dat „artikel 78, lid 2, sub b-i, [van de verordening] aldus moet worden uitgelegd, dat het recht op uitkeringen ten laste van de staat op het grondgebied waarvan de wees aan wie zij zijn toegekend, woonplaats heeft, het recht op hogere uitkeringen, *dat eerder uitsluitend ingevolge de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat is verkregen,* niet doet vervallen" (cursivering van mij). In dergelijke gevallen paste het Hof het aanvullingsbeginsel toe.

13. In latere arresten verwees het Hof naar het arrest Laterza met de verklaring, dat er recht op een aanvulling bestond „indien (...) het bedrag van de door de Staat van woon-

13 — Arrest van 12 juni 1980 (zaak 733/79, Jurispr. 1980, blz. 1915).

14 — R. o. 8 van het arrest Laterza. Zoals blijkt uit de vorige citaten, parafraseert deze conclusie enigszins het arrest Rossi.

15 — R. o. 8 van het arrest Laterza.

16 — Arrest van 9 juli 1980 (zaak 807/79, Jurispr. 1980, blz. 2205).

17 — R. o. 6; cursivering van mij.

plaats [krachtens artikel 77, lid 2, sub b-i, van de verordening] betaalde uitkeringen lager is dan dat van de door de andere bevoegde staat toegekende uitkeringen" [18]; het herhaalde, dat de „gestelde regels [van de verordening] de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, alle uitkeringen waarop in de verschillende Lid-Staten recht is verkregen moeten waarborgen ‚tot ten hoogste de uitkering die door één van deze Lid-Staten verschuldigd zou zijn'". [19] Het Hof verwees ook naar het arrest Gravina met de overweging, dat „de artikelen 77 en 78 [van de verordening] aldus moeten worden uitgelegd, dat wanneer de overleden vader aan de wetgeving van verschillende Lid-Staten onderworpen is geweest, het recht op toekenning van een wezenpensioen krachtens de wettelijke regeling van de volgens genoemde bepalingen bevoegde Lid-Staat het recht op hogere wezenuitkeringen krachtens de enkele wetgeving van een andere Lid-Staat niet doet vervallen". [20] In weerwil van deze laatste zin werd het aanvullingsbeginsel in al deze zaken toegepast, ongeacht of de betrokken rechten zuiver nationaal waren dan wel alleen voortvloeiden uit de coördinatievoorschriften van de verordening.

14. Het arrest van het Hof in de zaak Athanasopoulos [21] betrof een aantal personen die in andere Lid-Staten dan Duitsland woonden en die (voor zover hier relevant) hetzij krachtens de wettelijke regeling van zowel Duitsland als een andere Lid-Staat recht op pensioen hadden, hetzij de rechtverkrijgenden waren van personen die als werknemer of zelfstandige zowel in Duitsland als in een andere Lid-Staat hadden gewerkt. Zij verzochten hetzij om Duitse bijslagen voor kinderen ten laste of voor wezen, hetzij om aanvullingen door het Duitse orgaan op de in hun woonstaat ontvangen overeenkomstige bijslagen. In sommige gevallen werd verzocht om de bijslag of om de aanvullingen op de bijslagen voor kinderen die waren geboren nadat de verzoekers Duitsland hadden verlaten, zodat verzoekers in die gevallen tot dan toe geen Duitse bijslagen voor deze kinderen hadden ontvangen. Nergens in het arrest van het Hof of in de conclusie van de advocaat-generaal wordt gezegd, dat verzoekers uitsluitend op basis van de Duitse wettelijke regeling verworven pensioenen ontvingen of de rechtverkrijgenden waren van werknemers of zelfstandigen die in Duitsland voldoende premies hadden betaald om alleen krachtens de Duitse wettelijke regeling in aanmerking te komen voor een pensioen. [22]

15. Ter beantwoording van de eerste vraag in de zaak Athanasopoulos merkte het Hof op, dat blijkens de eerdere rechtspraak inzake aanvullingen op kinder- en wezenbijslagen,

18 — Arrest van 12 juli 1984 (zaak 242/83, Patteri, Jurispr. 1984, blz. 3171). Blijkens r. o. 3 had de betrokken pensioentrekker Belgische kinderbijslagen voor zijn kinderen ten laste ontvangen tot zijn definitieve terugkeer naar Italië, waar het bedrag van de overeenkomstige bijslagen lager was.

19 — Arrest van 14 maart 1989 (zaak 1/88, Baldi, Jurispr. 1989, blz. 667, r. o. 22). De Belgische wezenbijslag die voorheen volledig aan verzoeker werd uitbetaald, en die na de verlegging van zijn woonplaats naar Italië de bijslag aanvulde die hij naar Italiaans recht ontving, kon hem krachtens de enkele Belgische wettelijke regeling wegens het woonplaatsvereiste na dit vertrek niet meer worden uitbetaald.

20 — Arrest van 24 november 1983 (zaak 320/82, D'Amario, Jurispr. 1983, blz. 3811). Het Hof heeft dit standpunt nogmaals bevestigd in zijn arrest van 14 december 1988 (zaak 269/87, Ventura, Jurispr. 1988, blz. 6411, r. o. 14).

21 — Aangehaald in voetnoot 1.

22 — Volgens de verwijzingsbeschikking had een van de verzoekers, Athanasopoulos zelf, slechts 40 maanden in Duitsland gewerkt, terwijl voor een pensioenaanspraak naar Duits recht gedurende ten minste 60 maanden sociale-verzekeringspremies moeten zijn betaald. Toch ontving Athanasopoulos tijdens zijn verblijf in Duitsland een rente; hij behoorde niet tot degenen die verzochten om bijslagen voor kinderen die waren geboren na verlegging van de woonplaats vanuit Duitsland naar een andere Lid-Staat.

voor de toekenning van het recht op aanvullende bijslagen door de bevoegde Lid-Staat geen woonplaatsvereiste kon worden gesteld; het recht op aanvullende bijslag wordt „juist toegekend in het geval dat [de kinderen ten laste of de wezen] niet wonen op het grondgebied van de Lid-Staat die de hoogste bijslagen toekent". [23]

16. Om hierna nader uiteengezette redenen verklaarde het Hof in antwoord op de tweede vraag in de zaak Athanasopoulos, dat het recht op aanvullende bijslag voor kinderen ten laste van pensioen- of rentetrekkers ook dan bestaat, wanneer de pensioen- of rentetrekker het recht op een pensioen of rente krachtens de wetgeving van de Lid-Staat die de hoogste bijslagen toekent, eerst verkrijgt na de verlegging van zijn woonplaats naar een andere Lid-Staat, die ingevolge artikel 77, lid 2, van de verordening bijslagen verschuldigd is, en dat de aanvullende bijslagen moeten worden toegekend voor alle kinderen ten laste van de pensioen- of rentetrekker, dus ook voor die welke zijn geboren nadat de rechthebbende zijn woonplaats heeft verlegd naar de Lid-Staat die de minder gunstige bijslagen toekent.

17. In de zaak Durighello [24] onderzocht het Hof een gezinsbijslag voor de echtgenoot ten laste van een rechthebbende op ouderdomspensioen in Italië. De verordening voorziet niet uitdrukkelijk in de verlening van dergelijke uitkeringen aan gepensioneerden. De zaak betrof een in Italië wonende gepensioneerde, wiens recht op een Italiaans pensioen alleen uit de samentelling van tijdvakken van verzekering in een aantal Lid-Staten voortvloeide, zoals bedoeld in artikel 45, lid 1, van de verordening. In zijn conclusie wees advocaat-generaal Van Gerven erop, dat de verwijzende rechter blijkbaar van oordeel was, dat de ontvanger van een op basis van samentelling toegekend Italiaans pensioen, naar Italiaans recht ook recht had op een bijslag voor de echtgenoot ten laste, zodat het alleen de vraag was of hij ten gevolge van de artikelen 77 tot en met 79 dit recht verloor. [25] Deze negatieve formulering zou de betekenis van het arrest Durighello beperken. De zaak zou dan alleen betrekking hebben op het onwaarschijnlijke geval, dat de verordening iemand een recht ontneemt dat nationaal recht hem zelfstandig toekent. Het Hof verklaarde dat de verordening „er niet [kan] toe leiden dat bijslagen waarin het nationale recht voor pensioengerechtigden voorziet, hem worden geweigerd". De bepalingen betreffende gezinsbijslagen voor pensioen- of rentetrekkers in de artikelen 77 tot en met 79 kunnen „niet aldus worden uitgelegd, dat zij ertoe leiden dat aan een migrerende werknemer die zich in een situatie bevindt als in het hoofdgeding aan de orde, bijslagen worden geweigerd waarop hij aanspraak had kunnen maken indien de wettelijke regeling van één Lid-Staat op hem van toepassing was geweest". [26] In het dictum verklaarde het Hof, dat de artikelen 77 tot en met 79 van de verordening „niet aldus kunnen worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten dat de

23 — R. o. 21.

24 — Arrest van 28 november 1991 (zaak C-186/90, Jurispr. 1991, blz. I-5773).

25 — Punt 11 van de conclusie.

26 — R. o. 16 en 17.

wettelijke regeling van een Lid-Staat, die voorziet in bijslagen voor de echtgenoot ten laste van een pensioengerechtigde, wordt toegepast op een persoon die een ouderdomspensioen geniet uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1408/71". Dit is vrijwel woordelijk het door advocaat-generaal Van Gerven in zijn conclusie gegeven advies.

18. Advocaat-generaal Van Gerven had evenwel een ruimere analyse gemaakt. „Dat Durighello zijn krachtens de Italiaanse wetgeving verworven aanspraak op bijslag voor zijn echtgenote ten laste *niet kan verliezen* (...), blijkt bovendien uit de rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 51 EEG-Verdrag waarop die verordening is gesteund". [27] Voordien had hij evenwel beklemtoond [28], dat de aanspraak op pensioen rechtstreeks was ontleend aan de Italiaanse wettelijke regeling, zij het „aangevuld" krachtens artikel 45, lid 1, van de verordening. Krachtens deze bepaling konden de Italiaanse autoriteiten geen pensioen weigeren, wanneer in andere Lid-Staten vervulde tijdvakken konden meetellen ter verkrijging van het voorgeschreven verzekeringstijdvak. Wat gold voor de pensioenaanspraak, gold ook voor bijslagen uit hoofde van de nationale wettelijke regeling, die aan het pensioenrecht waren gekoppeld. Zijns inziens blijkt uit deze opmerking, dat nationale autoriteiten naar gemeenschapsrecht *niet gerechtigd* zijn enig onderscheid te maken tussen zuiver nationale pensioenen en pensioenen krachtens samentelling, ook wat de toekenning van niet uitdrukkelijk onder de verordening vallende bijkomende uitkeringen betreft.

27 — Punt 13 van de conclusie; cursivering van mij.

28 — Punt 12 van de conclusie.

Administratieve maatregelen

19. De administratieve commissie heeft in het licht van het arrest van het Hof in de zaak Athanasopoulos besluit nr. 150 [29] vastgesteld. Punt 1 van besluit nr. 150 luidt als volgt:

„Wanneer een bedrag van de in artikel 77, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 bedoelde uitkeringen, die verschuldigd zijn krachtens de wetgeving van een Lid-Staat ongeacht de woonplaats van de kinderen, van de rechthebbende op een pensioen of rente of van de wezen op het grondgebied van de Gemeenschap, hoger is dan het bedrag van de uitkeringen die verschuldigd zijn krachtens de wetgeving van de ingevolge artikel 77, lid 2, van die verordening bevoegde Lid-Staat, dienen de uitkeringen die krachtens de wetgeving van de eerste Lid-Staat verschuldigd zijn aan de pensioen- of rentetrekker te worden betaald overeenkomstig de bepalingen van lid 4 van dit besluit, voor zover het bedrag van deze uitkeringen het krachtens de wetgeving van de tweede Lid-Staat ontvangen bedrag overschrijdt. Deze bepaling is ook dan van toepassing, wanneer de belanghebbende een recht op pensioen of rente krachtens de wetgeving van de Lid-Staat die de hoogste uitkering toekent, eerst verwerft nadat hij zijn woonplaats heeft verlegd naar de ingevolge artikel 77, lid 2, van die verordening bevoegde Lid-Staat."

29 — Besluit van 26 juni 1992 betreffende de toepassing van de artikelen 77, 78 en 79, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1408/71 en van artikel 10, lid 1, onder b), ii), van verordening (EEG) nr. 574/72 (PB 1993, C 229, blz. 5).

20. Punt 2 van besluit nr. 150 luidt:

„Wanneer het bedrag van de in artikel 78, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 bedoelde uitkeringen, die verschuldigd zijn krachtens de wetgeving van een Lid-Staat ongeacht de woonplaats van de wees op het grondgebied van de Gemeenschap, hoger is dan het bedrag van de uitkeringen die verschuldigd zijn krachtens de wetgeving van de ingevolge artikel 78, lid 2, van die verordening bevoegde Lid-Staat, dienen de uitkeringen die krachtens de wetgeving van de eerste Lid-Staat verschuldigd zijn aan de wees te worden betaald overeenkomstig de bepalingen van lid 4 van dit besluit, voorzover het bedrag van deze uitkeringen het krachtens de wetgeving van de tweede Lid-Staat ontvangen bedrag overschrijdt. Deze bepaling is ook dan van toepassing wanneer de wees niet in de eerste Lid-Staat heeft gewoond."

21. Punt 4 van besluit nr. 150 luidt, voor zover relevant, als volgt:

„In de in de punten 1 [en] 2 (...) bedoelde gevallen kent het bevoegde orgaan van de eerste Lid-Staat een aanvulling toe op de krachtens de wetgeving van de tweede Lid-Staat verleende bijslagen ten belope van het verschil tussen het bedrag van de werkelijk ontvangen bijslagen krachtens de wetgeving van de tweede Lid-Staat en het bedrag van de bijslagen verschuldigd krachtens de wetgeving van de eerste Lid-Staat, ongeacht de woonplaats op het grondgebied van de Gemeenschap.

Bij de vaststelling van deze aanvulling wordt rekening gehouden met alle kinderen of wezen geboren voor of na het overbrengen van de woonplaats (...)

Deze aanvulling wordt zolang toegekend als wordt voldaan aan de bij de wetgeving van de eerste Lid-Staat vastgestelde voorwaarden voor het recht op bijslagen. Wanneer niet of niet meer aan de bij de wetgeving van de tweede Lid-Staat vastgestelde voorwaarden wordt voldaan, betaalt de eerste Lid-Staat in plaats van de aanvulling het volledige bedrag van de bijslagen waarop krachtens de wetgeving van laatstbedoelde staat recht bestaat, ongeacht de woonplaats op het grondgebied van de Gemeenschap."

De Duitse wettelijke regeling

22. Wat wezen betreft, maakt de Duitse wettelijke regeling onderscheid tussen wezenpensioen („Waisenrente") en een bijslag („Kindergeld") voor wezen. Wezen hebben recht op een wezenpensioen, wanneer de overleden ouder gedurende ten minste 60 maanden sociale-zekerheidspremies heeft betaald. [30] Voor de toekenning van Kindergeld voor kinderen ten laste en voor wezen gelden in Duitsland gemeenschappelijke bepalingen die, wat de onderhavige zaak betreft, dezelfde zijn als die welke ten tijde van de zaak Athanasopoulos van toepassing waren. Behalve in het geval van ouders die een vóór 1 januari 1984 toegekend pensioen

30 — § 48 juncto § 50 Sozialgesetzbuch SGB VI („SGB VI"). Het SGB VI werd als artikel 1 van het Rentenreformgesetz 1992 van 18 december 1989 (*BGBl.* I, blz. 2261) met ingang van 1 januari 1992 van kracht. Het kwam in de plaats van de §§ 1226 tot en met 1261 Reichsversicherungsordnung („RVO").

ontvangen en die verder gerechtigd blijven op een aanvulling op hun pensioen voor de vóór deze datum geboren kinderen ten laste [31], is er naar Duits recht geen verband tussen het recht op pensioen of rente (van de ouder of de wees) en het recht op Kindergeld voor kinderen ten laste en voor wezen. Eenieder die in Duitsland woont of zijn gewone verblijfplaats heeft, heeft recht op Kindergeld voor kinderen ten laste indien deze ook in Duitsland wonen of er hun gewone verblijfplaats hebben. [32] Dit vereiste inzake de gewone woonplaats beheerst ook het recht op Kindergeld voor wezen. [33] Het Kindergeld wordt uitgekeerd tot het kind de leeftijd van achttien jaar bereikt, met een mogelijke verlenging tot 21 jaar indien het kind werkloos is of tot 27 jaar indien het studeert. [34]

De onderhavige zaak

Feiten

23. Deze zaak heeft betrekking op zes vorderingen tot verkrijging van volledige of aanvullende Duitse bijslagen voor kinderen ten laste en voor wezen. Vier verzoekers zijn Spaans onderdaan en voormalige migrerende werknemers, die thans een invaliditeitspensioen van Duitse pensioenverzekeringen ontvangen. Deze pensioenen zijn niet uitsluitend op de Duitse wettelijke regeling gebaseerd, hetzij omdat verzoekers in Duitsland geen verzekeringstijdvakken van 60 maanden hebben vervuld, hetzij omdat zij niet aan andere vereisten voldoen. [35] Het kortste tijdvak dat een van de verzoekers in Duitsland heeft vervuld, bedraagt 15 maanden. De pensioenen zijn toegekend krachtens artikel 45 van de verordening, op basis van samentelling met andere verzekeringstijdvakken in Spanje. De andere twee verzoeksters zijn weduwen van Italiaanse respectievelijk Spaanse migrerende werknemers, die op basis van samentelling van de verzekeringstijdvakken van de overledene in Italië respectievelijk Spanje met hun anders onvoldoende verzekeringstijdvakken in Duitsland, van Duitse pensioenverzekeringen een weduwenpensioen ontvangen. Hun kinderen ontvangen geen wezenrente; die wordt hier ook niet gevraagd. Verzoeksters ontvangen Spaanse bijslagen hetzij voor kinderen ten laste hetzij voor wezen; in het Italiaanse geval ontving verzoekster Italiaanse bijslagen voor wezen tot het betrokken kind achttien was geworden en daarvoor niet langer in aanmerking kwam. Geen van de verzoekers ontvangt een vóór 1 januari 1984 toegekend pensioen. Op één na zijn alle kinderen geboren nadat hun respectieve ouders Duitsland hadden verlaten.

31 — §§ 583 en 1262 RVO.

32 — Sinds 1996 wordt deze uitkering aan in Duitsland wonende personen over het algemeen toegekend wij wege van fiscale tegemoetkoming krachtens het Einkommensteuergesetz („EStG"), gewijzigd bij het Jahressteuergesetz 1996 van 11 oktober 1995 (BGBl. I, blz. 1250). § 1, lid 1, sub 1, juncto § 2, lid 5, Bundeskindergeldgesetz („BKGG") verlenen deze personen een aanspraak die niet onder het EStG valt. In deze conclusie wordt de term „Kindergeld" gebruikt, ongeacht de wettelijke grondslag van de uitkering.

33 — § 1, lid 2, BKGG.

34 — § 32 EStG en § 2, leden 2 en 3, BKGG.

35 — Zie § 1247, lid 2a, juncto § 1246, lid 2a, RVO: een pensioenaanspraak uitsluitend uit hoofde van de Duitse wettelijke regeling bestaat niet, wanneer de verzekerde gebeurtenis na 30 juni 1984 is ingetreden en de verzekerde tijdens de laatste vijf jaar voordat de verzekerde gebeurtenis intrad, niet ten minste gedurende drie jaar verplichte premies heeft betaald.

24. Verzoekers verzochten het Duitse orgaan, hun Spaanse bijslagen aan te vullen ten belope van het verschil tussen deze bijslagen en het Duitse Kindergeld, en in het Italiaanse geval om betaling van volledig Duits Kindergeld voor wezen (wegens de verschillende leeftijdsgrenzen). Deze verzoeken werden afgewezen, hetzij op grond dat de verzoekende ouders geen pensioen ontvingen dat alleen op de Duitse wettelijke regeling was gebaseerd, hetzij omdat de overleden ouders van de wezen onvoldoende premies hadden betaald om de wees uitsluitend krachtens de Duitse wettelijke regeling recht op pensioen te geven.

25. Wanneer op basis van samentelling een recht op een Duits pensioen bestaat, achten de Duitse autoriteiten zich krachtens artikel 77, lid 2, sub b-i, van de verordening verplicht, Kindergeld te betalen, voor zover de gepensioneerde of de wees in Duitsland woont. Ingevolge artikel 77, lid 2, sub b-ii, achten zij zich voorts gehouden tot betaling van Kindergeld, wanneer daarin in de woonstaat niet is voorzien en de Duitse tijdvakken van verzekering (zonder die in de woonstaat) de langste zijn.

De verwijzingsbeschikking

26. Blijkens de verwijzingsbeschikking van de Negende kamer van het Sozialgericht Nürnberg (hierna: „de nationale rechter"), waarbij verzoekers in beroep zijn gegaan van de weigering hun de volledige of aanvullende bijslag te betalen, is de praktijk van de Duitse sociale-zekerheidsautoriteiten in gevallen als de onderhavige gebaseerd op de rechtspraak van het Bundessozialgericht, die op basis van de arresten van het Hof in de zaken Laterza en D'Amario gezinsbijslagen die zijn gekoppeld aan een krachtens de RVO ontvangen pensioen of rente, slechts toekent aan hen die op basis van uitsluitend in Duitsland vervulde tijdvakken van verzekering een pensioen of rente ontvangen. Zoals hierboven in punt 22 gezegd, is de werkingssfeer van deze wettelijke regeling thans aan aanzienlijke beperkingen in de tijd onderworpen en geldt zij voor geen van de verzoekers in de onderhavige zaak. De nationale rechter heeft opgemerkt, dat de toekenning van Kindergeld van de woonplaats en niet van het ontvangen van een verzekeringsprestatie afhing. De redenering van de autoriteiten kan verzoekers er eventueel toe hebben gebracht, zowel het arrest Durighello als het arrest Athanasopoulos aan te halen, daar de eerste zaak de toekenning van bijslagen betrof die naar nationaal recht afhankelijk waren van de ontvangst van een nationaal pensioen.

27. De nationale rechter merkt ook op, dat verweerders zienswijze tot gevolg heeft, dat geen Duitse gezinsbijslagen worden betaald, ook niet als aanvulling, indien er uitkeringen,

hoe gering ook, in de woonstaat zijn, terwijl de Duitse bijslagen volledig worden betaald indien er in de woonstaat geen recht op uitkeringen bestaat. De opvatting van verzoekers heeft evenwel tot gevolg, dat degenen die in Duitsland slechts één jaar verplichte verzekeringspremies hebben betaald, een recht op bijslagen of aanvullende bijslagen verkrijgen die, gelet op het bedrag en de duur ervan, de door de migrerende werknemer in Duitsland betaalde premies en belastingen ruimschoots kunnen overschrijden.

28. Om uitspraak te kunnen doen in de bij hem aanhangige gedingen, heeft de nationale rechter het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 77, lid 2, sub b, juncto artikel 79, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 aldus worden uitgelegd, dat voor kinderen ten laste van pensioen- of rentetrekkers die in een Lid-Staat niet alleen op grond van de wettelijke regeling in deze Lid-Staat, maar ook op grond van de coördinerende voorschriften van het sociale-zekerheidsrecht van de Gemeenschap een recht op een pensioen of rente hebben verworven, door de Lid-Staat waarin de rechthebbenden op pensioen of rente niet wonen, gezinsbijslagen moeten worden betaald bij wege van aanvullende bijslag gelijk aan het verschil tussen het bedrag van de bijslagen waarin die Lid-Staat voorziet en de door de woonstaat betaalde of voorziene bijslagen?

2) Moet artikel 78, lid 2, sub b, juncto artikel 79, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 aldus worden uitgelegd, dat voor wezen van een overleden werknemer of zelfstandige die aan de wettelijke regelingen van meer dan één Lid-Staat onderworpen was, indien in een Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan hij onderworpen was, geen recht op wezenpensioen wordt ontleend aan de regeling van die Lid-Staat alleen, noch aan de coördinerende voorschriften van het sociale-zekerheidsrecht van de Gemeenschap, door de Lid-Staat waarin de wezen niet wonen, gezinsbijslagen moeten worden betaald bij wege van aanvullende bijslag, gelijk aan het verschil tussen het bedrag van de bijslagen waarin die Lid-Staat voorziet en de door de woonstaat betaalde en voorziene bijslagen?

3) Indien bij een bevestigend antwoord op de eerste en de tweede vraag een recht op gezinsbijslagen bestaat, moet dan het bedrag van de aanvullende bijslag worden verminderd naar verhouding van de tijdvakken van verzekering in de Lid-Staat tot soortgelijke tijdvakken van verzekering in de staat van de woonplaats (of een andere Lid-Staat)?"

Procedure

29. Verzoekers in de hoofdgedingen, de Commissie, de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje hebben schriftelijke en mondelinge opmerkingen gemaakt.

Analyse

De eerste en de tweede vraag

30. Uit de rechtspraak betreffende de uitlegging van de artikelen 77 tot en met 79 van de verordening, waarop hierboven uitvoerig is ingegaan, kunnen twee afzonderlijke beginselen worden afgeleid, die evenwel beide voortvloeien uit de noodzaak, belemmeringen voor het vrije verkeer van werknemers op te heffen. Het eerste is het beginsel van eerbiediging van uitsluitend op nationaal recht gebaseerde rechten. Het Hof heeft terecht beklemtoond, dat de krachtens artikel 51 van het Verdrag vastgestelde bepalingen van communautair sociaal recht die ertoe strekken, de migrerende werknemers te helpen, niet tot gevolg mogen hebben, dat die werknemers voordelen van sociale zekerheid worden ontzegd die zij uitsluitend aan de wettelijke regeling van een Lid-Staat ontlenen. Anders zou het gemeenschapsrecht de migrerende werknemers uiteindelijk bestraffen voor het feit, dat zij hun recht op vrij verkeer krachtens het Verdrag hebben uitgeoefend, doordat hun een deel van de uitkeringen waarop zij krachtens de wet van die staat recht hebben, zou worden ontzegd. In het geval van twee gezinsbijslagen waarvan er een enkel krachtens de nationale wettelijke regeling is toegekend, heeft het Hof verklaard, dat de communautaire anticumulatiebepalingen niet aldus mogen worden uitgelegd, dat de betrokkene de hoogste uitkering wordt ontzegd, ongeacht of het gaat om die op basis van de nationale wettelijke regeling of om die welke voortvloeit uit de communautaire coördinatievoorschriften. Meer ter zake dienend in de onderhavige zaak is de verklaring van het Hof in de arresten Gravina, D'Amario en Ventura, dat de voor de hogere, zuiver nationale uitkeringen bevoegde Lid-Staat de uitkeringen die volgens de artikelen 77 en 78 van de verordening uit de communautaire coördinatievoorschriften voortvloeien, moet aanvullen ten belope van het verschil. Bovendien is er geen reden om de toepassing van de regel, dat geen hogere, zuiver nationale uitkeringen verloren mogen gaan, te beperken tot gevallen waarin de nationale uitkering vóór de toekenning van de lagere, uit de communautaire coördinatievoorschriften voortvloeiende uitkering was toegekend en ontvangen, zoals het geval was in de zaak Gravina. Ofschoon het Hof in het dictum van zijn arrest in die zaak verwees naar het recht op uitkeringen „dat *eerder* uitsluitend ingevolge de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat is *verkregen*" (cursivering van mij), werd in D'Amario, waarin de verzoeker, die altijd in Italië had gewoond, voor het eerst om een Duitse wezenrente verzocht, geen eerdere verkrijging meer vereist.

31. Het tweede beginsel is dat van het behoud van verworven rechten, ongeacht of deze uitsluitend uit de nationale wettelijke regeling dan wel uit de communautaire coördinatievoorschriften voortvloeien. Het Hof heeft getracht, een einde te maken aan de remmende invloed die werknemers ondergaan doordat zij sociale uitkeringen die zij in een Lid-Staat ontvangen, verliezen wanneer zij zich naar een andere Lid-Staat begeven. Die remmende invloed is onvermijdelijk wanneer de woonplaats bepalend is voor het niveau van de uitkeringen. Tot op bepaalde hoogte valt daaraan niet te ontkomen, aangezien het gemeenschapsrecht de nationale sociale-zekerheidsstelsels en de uitkeringsniveaus niet heeft geharmoniseerd. Toch mogen bepalingen van gemeenschapsrecht

niet aldus worden uitgelegd, dat zij ook wat de krachtens de communautaire coördinatievoorschriften toegekende uitkeringen betreft, dit probleem bestendigen. Daarom heeft het Hof de op de woonplaats gebaseerde bevoegdheidsverdeling krachtens de artikelen 77, lid 2, sub b, en 78, lid 2, sub b, van de verordening aanzienlijk beperkt voor de toekenning van gezinsbijslagen ten behoeve van kinderen van pensioengerechtigden of overleden werknemers die aan de wettelijke regeling van meer dan één Lid-Staat waren onderworpen. Wanneer iemand de in een andere Lid-Staat verleende hogere uitkeringen reeds heeft genoten, moet die staat blijven instaan voor het verschil tussen deze uitkeringen en de uitkeringen in de woonstaat, zoals beslist in de arresten Laterza, Patteri en Baldi. Dit beginsel geldt zowel voor uitsluitend krachtens de nationale wettelijke regeling verkregen rechten (waarop hoe dan ook bovenvermeld eerste beginsel van toepassing is voor zover de nationale wettelijke regeling als zodanig „uitvoer" van rechten toestaat) als voor die welke alleen krachtens de communautaire coördinatievoorschriften bestaan.

32. De werkingssfeer van de artikelen 77, lid 2, en 78, lid 2, van de verordening is niet beperkt tot gezinsbijslagen waarvan de toekenning naar nationaal recht afhankelijk is van de ontvangst van een pensioen of van tijdvakken van verzekering, zoals voor de toekenning van een pensioen wordt vereist (hoewel artikel 79, lid 1, een speciale regeling voor deze situaties bevat). De ontvangst van een of meer pensioenen of renten alsmede de in één of meer Lid-Staten door de overleden ouder vervulde tijdvakken van werken zijn veeleer slechts voorwaarden voor de toepassing van de in hoofdstuk 8 van titel III van de verordening neergelegde regeling, ongeacht de nationale regels betreffende de toekenning van gezinsbijslagen. Dat geldt ook voor de twee zojuist uiteengezette beginselen. Terwijl de overdraagbaarheid van gezinsbijslagen buiten het grondgebied van de Lid-Staat waar zulks naar nationaal recht mogelijk is, vermoedelijk dikwijls afhankelijk zal zijn van de ontvangst van een pensioen of van een bepaald aantal aan de sociale verzekering betaalde premies, hangt het hierboven uiteengezette eerste beginsel op zich niet af van een dergelijk verband. De betrokken gepensioneerde of wees moet hoe dan ook een niveau aan uitkeringen worden gegarandeerd dat gelijk is aan dat welk hem naar zuiver nationaal recht wordt toegekend. Evenmin is er enige beperking op het tweede beginsel, betreffende het behoud van de verworven rechten, door de wijze waarop die uitkeringen voor het eerst zijn verkregen. De klassieke situatie waarin het beginsel kan worden toegepast, is die waarin iemand die krachtens artikel 77, lid 2, sub b-i, van de verordening uitkeringen ontvangt, zijn woonplaats verlegt. Zoals reeds gezegd, is de toepassing van die bepaling niet beperkt tot gezinsbijslagen die naar nationaal recht van de ontvangst van een pensioen, van de betaling van premies of van andere vereisten afhankelijk zijn.

33. Derhalve is de toepassing noch van het ene noch van het andere beginsel a priori afhankelijk van een zuiver nationale pensioenaanspraak of van de betaling van het vereiste aantal premies door een overleden ouder (behalve in de context van de eerste regel, voor zover de toekenning van zuiver nationale rechten aan die voorwaarden onderworpen is). Omdat deze twee beginselen van toepassing zijn in situaties die onder de artikelen 77, lid 2, sub b, en 78, lid 2,

sub b, van de verordening vallen, gelden zij noodzakelijkerwijs ook in situaties waarin een pensioen of rente in meer dan één Lid-Staat is toegekend of waarin een overleden werknemer aan de wettelijke regeling van meer dan één Lid-Staat was onderworpen, zonder dat aan zuiver nationale voorwaarden voor aanspraak is voldaan. Deze artikelen, als communautaire coördinatievoorschriften, hebben op zijn minst evenzeer betrekking op situaties waarin nationale pensioenrechten door samentelling in een aantal Lid-Staten zijn verkregen, als op situaties van meervoudige pensioenaanspraken waarbij een of meer van de betrokken pensioenen alleen op nationaal recht zijn gebaseerd.

34. Wat nu het arrest van het Hof in de zaak Athanasopoulos betreft, zij herinnerd aan drie preliminaire opmerkingen bij het antwoord van het Hof op de tweede vraag in die zaak. Allereerst zijn de betrokken Duitse gezinsbijslagen naar nationaal recht in beginsel niet afhankelijk van de ontvangst van een pensioen. [36] Dat geldt hier onverminderd. In de tweede plaats is naar nationaal recht de aanspraak op de bijslag afhankelijk van de woonplaats van zowel ouder als kind of van het kind alleen in het geval van volle wezen, zodat de zaak niet op het behoud van de werking van een zuiver nationaal recht betrekking kon hebben. Zulks geldt in casu eveneens. In de derde plaats blijkt uit de zaak Athanasopoulos nergens uitdrukkelijk, dat alle verzoekers uitsluitend op grond van het nationale recht recht hadden op Duitse pensioenen, en uitten het Hof noch de advocaat-generaal zich in die zin. Zoals wij zullen zien, wordt in dat arrest evenmin geredeneerd dat het voor de einduitkomst enig belang kan hebben, dat de pensioenaanspraak uitsluitend aan de nationale wettelijke regeling en niet aan samentelling is ontleend.

35. Voor zover hier van belang, hield de tweede vraag in de zaak Athanasopoulos in, of er een aanspraak op een aanvulling bestond ten belope van het verschil tussen de Duitse gezinsbijslagen en die welke door de woonstaat werden toegekend „indien de pensioenaanspraak pas ontstaat na verlegging van de woonplaats naar het herkomstland, [en of] de pensioengerechtigde in dat geval enkel recht [heeft] op kinderbijslag voor gezinsleden voor wie het recht reeds vóór de verlegging van de woonplaats bestond, of voor alle gezinsleden die hij heeft in de periode waarin hij een pensioen ontvangt, daaronder begrepen die welke zijn geboren nadat hij van woonplaats is veranderd".

36. Het Hof merkte allereerst op, dat in de verwijzingsbeschikking werd gewezen op het Laterza-beginsel, volgens hetwelk „het recht op hogere kinderbijslagen (...) dat voordien ten laste van een andere Lid-Staat is verkregen", behouden blijft, en dat naar het oordeel van de verwijzende rechter uitsluitend

36 — In de zaak Athanasopoulos werd vastgesteld, dat zelfs degenen die vóór 1984 een pensioen en pensioenaanvullingen ten behoeve van vóór deze datum geboren kinderen ten laste genoten, onder de algemene regeling van het Kindergeld vielen indien het bedrag van de bij deze algemene regeling voorziene uitkeringen hoger was. Zie het rapport ter terechtzitting, blz. I-2802.

het behoud van vóór de verlegging van de woonplaats verkregen rechten moest worden verzekerd. [37] Daaruit blijkt, dat de zaak werd geacht betrekking te hebben op de draagwijdte van bovenvermeld tweede beginsel. Het Hof overwoog vervolgens, dat artikel 77 van de verordening het recht op de daarin bedoelde bijslagen aan het recht op pensioen koppelt, aangezien deze bijslagen worden toegekend overeenkomstig de wettelijke regeling van de Lid-Staat of van een der Lid-Staten die tot betaling van een pensioen of rente verplicht zijn. [38] De grondslag voor de pensioenaanspraak (naar nationaal recht of anderszins) wordt niet vermeld.

37. Het beginsel van het behoud van verworven gezinsbijslagen erkent de moeilijkheid die pensioen- of rentetrekkers kunnen ondervinden om te kiezen tussen de verlegging van hun woonplaats en het behoud van de gezinsbijslagen waaraan zij gewoon zijn. Het Hof heeft het beginsel in de zaak Athanasopoulos evenwel ruimer geformuleerd. Het Hof overwoog, dat „de toekenning van het recht op aanvullende bijslag bedoeld is om het vrije verkeer van werknemers te bevorderen, doordat zij de garantie hebben dat zij het bedrag ontvangen dat hun zou zijn toegekend indien zij waren blijven wonen in de Lid-Staat die de hoogste bijslagen toekent". [39] „Wanneer er geen recht op aanvullende bijslag bestond voor werknemers die het recht op pensioen krachtens de wetgeving van de Lid-Staat met de hoogste bijslagen eerst verwerven nadat zij hun woonplaats hebben verlegd naar de andere Lid-Staat die hun een pensioen verschuldigd is, zou dat een belemmering zijn voor het vrije verkeer van die werknemers." [40] Deze algemene opmerkingen betreffen niet alleen vooraf verkregen bijslagen (dat wil zeggen de in Duitsland vóór de verlegging van de woonstaat genoten bijslagen), maar ook die welke zouden zijn verkregen, indien de pensioen- of rentetrekker in Duitsland was gebleven [41]: indien een aanvulling niet tevens in dergelijke gevallen werd verleend, zouden de werknemers in strijd met de doelstellingen van de verordening „om in het genot van de hoogste bijslagen te komen, (...) dan namelijk hun woonplaats in de Lid-Staat die die bijslagen toekent, moeten behouden tot het moment waarop zij recht op een pensioen krachtens de wetgeving van die Lid-Staat hebben". [42] „Om dezelfde reden dient de aanvullende bijslag niet slechts te worden toegekend voor kinderen ten laste van de pensioengerechtigde, die geboren zijn voordat deze zijn woonplaats naar de Lid-Staat met de laagste bijslagen heeft verlegd, maar ook voor de kinderen die daarna zijn geboren." [43]

38. Bij de beantwoording van de tweede vraag in de zaak Athanasopoulos diende het Hof artikel 77, lid 2, sub b, van de verordening uit te leggen. Deze bepaling vindt toepassing wanneer pensioenen of renten krachtens de wettelijke regelingen van meer dan één Lid-Staat worden ontvangen. Het rechtskader waarbinnen het Hof uitspraak deed en de voor de beantwoording van de vraag gevolgde redenering hebben evenzeer betrekking op uit samentelling verkregen meervoudige pensioenen als op die welke alleen

37 — R. o. 31 van het arrest.
38 — R. o. 32 van het arrest.
39 — R. o. 33 van het arrest.
40 — R. o. 34 van het arrest.
41 — Het dictum van het arrest Baldi is ruim genoeg gesteld om dit geval te omvatten. Die zaak betrof evenwel voorheen verworven rechten en het Hof sprak in r. o. 22 van zijn arrest over „verkregen rechten".
42 — R. o. 35 en 36 van het arrest.
43 — R. o. 37 van het arrest.

krachtens nationaal recht zijn verkregen. Het ging het Hof om potentiële rechten op bepaalde uitkeringen krachtens de communautaire coördinatievoorschriften, zowel in verband met uit de communautaire coördinatievoorschriften voortvloeiende pensioenen als met die welke zuiver nationaal zijn. Van belang is dat iemand, ongeacht of hij een Duits pensioen enkel op basis van Duitse premies of op basis van samentelling ontvangt, indien hij ook een pensioen krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat ontving, en in Duitsland woonde, krachtens artikel 77, lid 2, sub b-i, van de verordening aanspraak zou kunnen maken op Kindergeld. Aldus wordt hij, volgens het Hof, nog voordat is voldaan aan de voorwaarde van dit artikel (toekenning van een pensioen), door het vooruitzicht dat hij door het gemeenschapsrecht gegarandeerde toekomstige uitkeringen zal derven, ervan weerhouden zijn woonplaats te verleggen. Hetzelfde geldt voor de andere feitelijke voorwaarde, de geboorte van kinderen. Evenzo is, waar advocaat-generaal Van Gerven verwees naar situaties waarin aan de voorwaarden voor pensioenaanspraak is voldaan, als situaties waarin „het recht op pensioen en meteen *het recht op bijslagen voor kinderen* al voorwaardelijk [is] verworven" [44], de afhankelijkheid van de gezinsbijslag van de uiteindelijke toekenning van het pensioen een vraag van gemeenschapsrecht, ongeacht het door het nationale recht gelegde verband tussen de twee bijslagen en de eventuele duur van de betaling van verzekeringspremies of andere vereisten. Waar hij en het Hof stellen, dat een louter toekomstige aanspraak op dergelijke gezinsbijslagen door de na verhuizing naar een andere Lid-Staat toegekende aanvullende bijslagen moet worden behouden, doelen zij op een rechtstreeks op artikel 77, lid 2, sub b-i, van de verordening gebaseerde aanspraak. Aangezien die bepaling duidelijk betrekking heeft op door samentelling verkregen meervoudige pensioenen én op die welke alleen aan de wettelijke regeling van een Lid-Staat worden ontleend, is er geen reden om de werking van het arrest tot laatstbedoelde pensioenen te beperken.

39. Gelet op deze analyse vallen de verzoekende vier pensioen- of rentetrekkers in casu kennelijk binnen de werkingssfeer van het dictum en van de redenering van het Hof in de zaak Athanasopoulos. In de door Duitsland voorgestane uitlegging, die ertoe strekt de toepassing van dit arrest te beperken tot personen die alleen krachtens de Duitse wettelijke regeling een pensioen ontvangen, wordt het arrest geacht te zijn gebaseerd op het eerste uit de rechtspraak afgeleide beginsel, inzake het behoud van zuiver nationale aanspraken. Wegens het woonplaatsvereiste in de Duitse wettelijke regeling was er in de zaak Athanasopoulos evenwel geen zuiver Duitse aanspraak op kinderbijslag. Bovendien impliceert het in de onderhavige zaak door de Duitse autoriteiten jegens verzoekers ingenomen standpunt, dat aanspraak op een aanvulling krachtens de uitlegging door het Hof van artikel 77, lid 2, sub b, van de verordening in het licht van artikel 51 van het Verdrag afhankelijk is van een voorwaarde — ontvangst van een zuiver Duits

44 — Punt 15 van de conclusie; cursivering van mij.

pensioen — die noch is gesteld in de tekst van die bepaling, die duidelijk zowel op uit samentelling voortvloeiende pensioenen als op zuiver nationale pensioenen betrekking heeft, noch in het nationale recht, dat het recht op Kindergeld van geen enkel ander criterium dan dat van woonplaats afhankelijk stelt. Zoals het Hof in antwoord op de eerste vraag in de zaak Athanasopoulos heeft aangegeven, staat een dergelijk woonplaatscriterium in het nationale recht niet in de weg aan toepassing van het aanvullingsbeginsel.

40. Besluit nr. 150 van de administratieve commissie, dat in het licht van het arrest Athanasopoulos is vastgesteld, lijkt te zijn gebaseerd op een soortgelijke uitlegging van dit arrest als zojuist aangegeven. Het maakt geen onderscheid tussen de op basis van samentelling en de op basis van de wettelijke regeling van één enkele Lid-Staat toegekende pensioenen. Evenmin beoogt het de toepassing van het arrest te beperken tot gevallen waarin gezinsbijslagen naar nationaal recht van de ontvangst van een nationaal pensioen afhangen.

41. Ook indien Duitse gezinsbijslagen naar Duits recht afhankelijk waren van de toekenning van een pensioen of van de betaling van een bepaald aantal premies [45], zou zich in casu vermoedelijk dezelfde conclusie opdringen. Omdat iemand die een uitsluitend uit samentelling voortvloeiend Duits pensioen geniet, naar de letter van artikel 77, lid 2, sub b-i, van de verordening (na toepassing waar nodig van het bepaalde inzake samentelling van artikel 79, lid 1) recht heeft op Duitse gezinsbijslagen omdat hij in Duitsland woont, zou gelet op de redenering van het Hof in de zaak Athanasopoulos moeten worden geconcludeerd, dat hij er niet van mag worden weerhouden, zich naar een andere Lid-Staat te begeven, doordat hij nog vóór de toekenning van dit pensioen of de geboorte van kinderen de derving van dat mogelijke toekomstige uitkeringsniveau zou moeten vrezen.

42. Het arrest van het Hof in de zaak Durighello voegt aan deze analyse niets toe. Het arrest Durighello kan misschien worden aangehaald ten betoge, dat het beginsel van het behoud van de werking van zuiver nationale rechten, en daarmee van nationale rechten die van andere zuivere nationale aanspraken afhangen, moet worden uitgebreid om de uitvoer bij wijze van aanvulling mogelijk te maken van nationale rechten die van de toekenning van een andere nationale uitkering, zoals een pensioen, afhankelijk zijn, ongeacht of dit laatste alleen aan het nationale recht of alleen aan samentelling is ontleend. Dit is een belangrijke vraag, die evenwel niet verschilt van de in de zaak Athanasopoulos en in casu gestelde vraag, aangezien het Duitse Kindergeld niet afhangt van de ontvangst van enigerlei pensioen. Het is dan ook niet nodig, deze vraag hier te behandelen of

45 — Voor de toekenning van een wezenrente moet naar Duits recht de overleden ouder ten minste 60 maanden premies hebben betaald. Zoals gezegd gaat het in de onderhavige zaak, voor zover zij wezen betreft, alleen om Kindergeld voor wezen.

een standpunt in te nemen over de vraag, of dit vergaande argument in voorkomend geval moet worden aanvaard.

De derde vraag

43. Ik kom nu toe aan de positie van de wezen, waarop de tweede vraag van de nationale rechter betrekking heeft. Zij was niet rechtstreeks aan de orde in de tweede vraag in de zaak Athanasopoulos, doch de redenering van het Hof in die zaak geldt ook voor wezenbijslagen en werd ook door de administratieve commissie zo opgevat. Dat is duidelijk het geval met een wees aan wiens overleden ouder krachtens de wettelijke regelingen van de Lid-Staten waar deze voor zijn overlijden had gewerkt, reeds een pensioen was toegekend. Artikel 78, lid 2, laatste volzin, van de verordening bepaalt, dat de wettelijke regeling welke van toepassing is op bijslagen ten behoeve van kinderen, na het overlijden van de rechthebbende van toepassing blijft. In het geval van wezen van overleden werknemers die aan de wettelijke regeling van meer dan één Lid-Staat onderworpen waren, zou dezelfde remmende invloed bestaan om te gaan wonen in een andere Lid-Staat dan die waar de hoogste uitkering wordt betaald, als voor de werknemers zelf in de zaak Athanasopoulos werden vastgesteld, indien de hoogte van de wezenbijslagen alleen op basis van de wettelijke regeling van hun woonstaat werd bepaald. Dit zou een belemmering zijn voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer door de overlevende echtgenoot of voogd, zoals de Commissie in haar opmerkingen te kennen geeft. Er moet dus een aanvulling worden betaald ten belope van het verschil tussen het bedrag van de in de woonstaat van de wees van een overleden werknemer betaalde bijslag en het hogere bedrag waarop hij recht zou hebben, indien hij in een andere Lid-Staat woonde.

44. Het is inherent aan de redenering die ten grondslag ligt aan het aanvullingsbeginsel, zoals toegepast in de zaak Athanasopoulos en zoals ook in casu van toepassing, dat aan de pensioen- of rentetrekker respectievelijk aan de wees het volle bedrag van de ingevolge de artikelen 77, lid 2, of 78, lid 2, van de verordening te betalen hoogste bijslag voor een kind ten laste of voor een wees, moet worden gegarandeerd. Indien het aanvullende bedrag bijvoorbeeld naar verhouding van de in de verschillende betrokken Lid-Staten vervulde verzekeringstijdvakken werd verminderd, zoals geopperd door de nationale rechter, blijft de remmende invloed op de uitoefening van het recht op vrij verkeer in zoverre bestaan, hetgeen onaanvaardbaar is. Voor zover het beginsel van het behoud van de hoogste verworven of voorwaardelijk verkregen bijslagen in acht wordt genomen, kan de gemeenschapswetgever de met de toepassing van dit beginsel gemoeide kosten anders verdelen, doch daaromtrent geeft de richtlijn geen aanwijzingen. Zoals de Commissie opmerkt, dient slechts een proratoberekening overeenkomstig artikel 79, lid 1, van de verordening plaats te vinden, wanneer de aanspraak zelf of het bedrag dat door de bevoegde Lid-Staat moet worden betaald, afhankelijk is van de duur van tijdvakken van verzekering, arbeid of wonen, wat in Duitsland niet het geval is. Ook al ware zulks het geval, zou artikel 79, lid 1, de Duitse autoriteiten verplichten, door samentelling van de in alle Lid-Staten vervulde tijdvakken te berekenen, of en ten belope van

welk bedrag *zij* aan een pensioen- of rentetrekker of aan een wees die in Duitsland woont, een bijslag moeten betalen. Dat bedrag zou dan als basis dienen ter berekening van een noodzakelijke aanvulling op de krachtens de wettelijke regeling van een andere woonstaat aan de betrokken pensioen- of rentetrekker of wees betaalde uitkeringen.

45. Ik begrijp de bezorgdheid van de Duitse sociale-zekerheidsinstanties over de gevolgen van het arrest Athanasopoulos voor de rechten van werknemers die slechts zeer korte tijd in Duitsland hebben doorgebracht. De gemeenschapswetgever en het Hof hebben bij de vaststelling en de uitlegging van de verordening willen verzekeren, dat de werknemers niet door de werking van de nationale sociale-zekerheidsstelsels ervan worden weerhouden, hun recht op vrij verkeer uit te oefenen. Daartoe moeten objectieve criteria voor het bestaan van dergelijke belemmeringen worden vastgesteld, ongeacht of individuele werknemers voldoende op de hoogte zijn van de verschillende aanspraken om hun beslissingen daardoor te laten beïnvloeden. Derhalve is de vaststelling van die beperkingen veelal formalistisch. Dat heeft tot gevolg, dat nauwelijks rekening wordt gehouden met de geringe betekenis die een bepaalde belemmering in de ogen van een werknemer kan hebben, bijvoorbeeld omdat zij zich pas in een verre toekomst zal laten gelden. Een pensioen- of rentetrekker die vreest de bijslag voor een kind ten laste die hij nu geniet en die deel uitmaakt van zijn gezinsbudget, gedeeltelijk te verliezen, zal die remmende invloed heel anders ervaren dan een werknemer onder de dertig, die nog geen kinderen heeft en voor wie het pensioen ver afligt, zo hij er al bij stilstaat. De denkbeelden van een werknemer die de pensioenleeftijd nadert, zullen waarschijnlijk dichter liggen bij die van de pensioen- of rentetrekker dan bij die van de jonge werknemer in de hiervoor gegeven voorbeelden, te meer daar niemand vroegtijdige invaliditeit of dood kan uitsluiten. De wetgever noch de rechter kan inspelen op alle mogelijke situaties waarin een bepaalde remmende invloed in mindere of meerdere mate zal worden ervaren. Terwijl er met de objectieve methode voor de vaststelling van beperkingen over het algemeen geen juist evenwicht kan worden gevonden tussen het werkelijke belang, een in de toekomst gelegen belemmering voor het vrij verkeer te verhelpen, en de last die daardoor wordt gelegd op het sociale-zekerheidsstelsel van een Lid-Staat die met de uitkeringsgerechtigde wellicht een zeer losse band heeft, kan het aanvullingsbeginsel — althans ten dele — dit effect hebben. De belasting die op het Duitse sociale-zekerheidsstelsel rust door het uitkeren van Kindergeld voor kinderen ten laste van pensioen- en rentetrekkers die in Duitsland wonen, wordt verlicht ten belope van het bedrag van de door de Lid-Staat van bestemming te betalen uitkering, wanneer de pensioen- of rentetrekker van woonplaats verandert. De mogelijkheid, het bestaande niveau van zijn sociale-zekerheidsrechten te handhaven, kan bij de desbetreffende beslissing van de pensioen- of rentetrekker een rol spelen. Bovendien doet een dergelijke verlichting zich zelfs voor, wanneer de pensioen- of rentetrekker het grootste deel van zijn loopbaan heeft doorgebracht in Duitsland en slechts een korte periode in de andere Lid-Staat, waar hij wellicht alleen op basis van samentelling pensioengerechtigd is. Zo ook worden de toekomstige kosten van die bijslagen verminderd, wanneer de werknemer zijn woonplaats vóór de toekenning van een pensioen of rente of vóór de geboorte van zijn kinderen verlegt.

Conclusie

46. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de door de Negende kamer van het Sozialgericht Nürnberg gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 77, lid 2, sub b, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad moet aldus worden uitgelegd, dat voor kinderen ten laste van pensioen- of rentetrekkers die in een Lid-Staat niet enkel krachtens de wettelijke regeling van deze Lid-Staat, maar ook op basis van de coördinatievoorschriften van de communautaire sociale regelgeving recht op pensioen hebben verworven, door de Lid-Staat waarin de rechthebbenden op pensioen of rente niet wonen, als aanvullende bijslag gezinsbijslagen moeten worden betaald ten belope van het verschil tussen de in die Lid-Staat voorziene hogere bijslagen en de door de woonstaat betaalde of voorziene uitkeringen.

2) Artikel 78, lid 2, sub b, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad moet aldus worden uitgelegd, dat voor wezen van een overleden werknemer of zelfstandige die aan de wettelijke regelingen van meer dan één Lid-Staat onderworpen is geweest, door de Lid-Staat waarin de wees niet woont, als aanvullende bijslag gezinsbijslagen moeten worden betaald ten belope van het verschil tussen de in die Lid-Staat voorziene hogere bedragen en de door de woonstaat betaalde of voorziene bijslagen, zelfs indien het recht op een wezenpensioen in de Lid-Staat die de aanvullende bijslag moet betalen, niet uitsluitend wordt ontleend aan de wettelijke regeling van die Lid-Staat, noch aan de coördinatievoorschriften van de communautaire sociale regelgeving.

3) Het bedrag van de aanvullende bijslag mag niet worden verminderd naar verhouding van de tijdvakken van verzekering in de Lid-Staat die de aanvullende bijslag moet betalen, en soortgelijke tijdvakken van verzekering in de woonstaat of in een andere Lid-Staat."