DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
16. juli 1992 *

I sag C-78/91,

angående en anmodning, som Social Security Commissioner, Belfast, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Rose Hughes

mod

Chief Adjudication Officer,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser 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, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6), navnlig artikel 4, stk. 1, og artikel 73, samt vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), navnlig artikel 7, stk. 2,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Joliet, dommerne J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg og D. A. O. Edward,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

* Processprog: engelsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Rose Hughes ved Solicitor John O'Neill, Belfast Law Centre

— Det Forenede Kongerige ved Rosemary Caudwell, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Brian Kerr, QC, og Barrister David Pannick

— den tyske regering ved Ernst Röder og Joachim Karl, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Nicholas Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. marts 1992 af Rose Hughes ved Nick Hanna, QC, og Barrister Gerry Grainger, af Det Forenede Kongerige ved Sue Cochrane, som befuldmægtiget, og Barrister Eleanor Sharpston, samt af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. maj 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 14. januar 1991, indgået til Domstolens Justitskontor den 26. februar 1991, har Social Security Commissioner, Belfast, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af 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, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6), navnlig artikel 4, stk. 1, og artikel 73, samt vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af

15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), navnlig artikel 7, stk. 2.

2 Disse spørgsmål er blevet stillet i anledning af en sag mellem Rose Hughes og Chief Adjudication Officer, Belfast, vedrørende Hughes' ret til familiestøtte (»family credit«).

3 »Family credit« er en ugentlig, ikke-bidragsbaseret kontantydelse, der udbetales til vanskeligt stillede familier i henhold til Social Security (Northern Ireland, herefter benævnt »NI«) Order 1986 og Family Credit (General) Regulations (NI) 1987.

4 Artikel 21 i Social Security (NI) Order 1986 lyder som følger:

»1) De foreskrevne ordninger hjemler følgende ydelser (i denne Order betegnet som 'indtægtsbestemte ydelser'):

a) indtægtsstøtte ('income support')

b) familiestøtte ('family credit') og

c) boligtilskud ('housing benefit').

...

5) Under forbehold af bestemmelserne i artikel 52(1)(a), har en person i Nordirland ret til familiestøtte, såfremt, på det tidspunkt kravet fremsættes eller anses for fremsat,

a) hans indtægt

i) ikke overstiger det derfor fastsatte beløb, eller

ii) overstiger dette beløb, men kun med et sådant beløb, at der efter fradrag af de i artikel 22(3) nævnte beløb stadig resterer et beløb

b) han selv, eller såfremt han er gift eller ugift samlevende, han eller den, med hvem han samlever, har indtægtsgivende beskæftigelse og normalt har sådan beskæftigelse, og

c) han selv, eller såfremt han er gift eller ugift samlevende, han eller den, med hvem han samlever, er ansvarlig for et hjemmeboende barn eller en anden nærmere beskrevet person.«

Bestemmelse 3(1) i Family Credit (General) Regulations (NI) 1987 fastsætter følgende betingelser vedrørende bopæl og ophold i Nordirland:

»En person anses for at have ophold i Nordirland på ansøgningsdatoen, såfremt

a) han opholder sig i Nordirland og har sin sædvanlige bopæl dér

b) hans eventuelle partner har sin sædvanlige bopæl i Det Forenede Kongerige

c) hans eller hans eventuelle partners indtægt i hvert fald delvis stammer fra indtægtsgivende beskæftigelse i Det Forenede Kongerige eller Republikken Irland

d) hans og hans eventuelle partners indtægter ikke udelukkende stammer fra indtægtsgivende beskæftigelse uden for Det Forenede Kongerige eller Republikken Irland.«

6 Hughes bor med sin mand og tre børn i Irland. Hun har intet erhvervsarbejde. Hendes mand, der er britisk statsborger, arbejder i Landbrugsministeriet i Nordirland og har aldrig arbejdet andre steder end i Nordirland.

7 Den 30. marts 1988 indsendte Hughes en ansøgning om familiestøtte til den kompetente myndighed i Nordirland. Ansøgningen afvistes først af Adjudication Officer og efter anke af Enniskillen Social Security Appeal Tribunal med den begrundelse, at Hughes ikke opfyldte bopælsbetingelsen i artikel 21(5) i Social Security (NI) Order 1986, som nærmere fastsat i bestemmelse 3(1) i Family Credit (General) Regulations (NI) 1987.

8 Hughes hævder, at selv om hun ikke opfylder bopælsbetingelsen, har hun alligevel krav på familiestøtte i henhold til fællesskabsretten. Hun gør gældende, at familiestøtten er en familieydelse og dermed en social sikringsydelse efter betydningen i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71, og at denne forordning, og navnlig dens artikel 73, finder anvendelse. Subsidiært gør Hughes gældende, at familiestøtten er en social fordel efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, og at den bopælsbetingelse, der gælder i henhold til lovgivningen i Det Forenede Kongerige, udgør en indirekte forskelsbehandling af vandrende arbejdstagere, hvilket er forbudt i medfør af denne artikel.

9 Adjudication Officer anfører, at familiestøtten ikke er en social sikringsydelse efter betydningen i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, og at den derfor ikke er

omfattet af forordning nr. 1408/71. Den er efter denne myndigheds opfattelse en social fordel efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. Denne bestemmelse kan dog kun påberåbes af en statsborger fra en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende person er beskæftiget.

10 Sagen er blevet appelleret til Social Security Commissioner, der har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Er familiestøtte ('family credit') en social sikringsydelse efter betydningen i artikel 4, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71?

2) I bekræftende fald: Har ægtefællen til en arbejdstager, der er omfattet af lovgivningen i en medlemsstat (medlemsstat A), i henhold til artikel 73 i forordning (EØF) nr. 1408/71 ret til familieydelser efter lovgivningen i medlemsstat A for den pågældende arbejdstagers familiemedlemmer, der har bopæl i en anden medlemsstat (medlemsstat B), såfremt ægtefællen ikke har og heller ikke har haft bopæl eller beskæftigelse i medlemsstat A?

3) Såfremt familiestøtte ('family credit') ikke er en social sikringsydelse, er den da en social fordel efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68?

4) I bekræftende fald: Finder den nævnte forordning anvendelse, såfremt arbejdstageren er statsborger i den medlemsstat, hvor han har beskæftigelse og altid har haft beskæftigelse?

5) I bekræftende fald: Giver nævnte forordning en sådan arbejdstagers ægtefælle selvstændige rettigheder, såfremt ægtefællen ikke har bopæl i den medlemsstat, hvor arbejdstageren har beskæftigelse?«

11 Hvad nærmere angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen, dens retlige baggrund, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Første spørgsmål

12 Med det første spørgsmål, der vedrører det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, ønsker den nationale ret fastslået, om en ydelse som familiestøtten skal anses for en social sikringsydelse efter betydningen i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

13 I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 omfatter forordningens saglige anvendelsesområde enhver lovgivning i medlemsstaterne, der vedrører de sociale sikringsgrene, der er anført i forordningens litra a)-h), hvorimod bestemmelsen i medfør af artikel 4, stk. 4, bl.a. ikke finder anvendelse på »offentlig social og sundhedsmæssig forsorg«.

14 Domstolen har gentagne gange udtalt, at sondringen mellem ydelser, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, og ydelser, der er omfattet af denne forordning, hovedsagelig er baseret på de enkelte elementer i den pågældende ydelse, navnlig dens formål og de betingelser, under hvilke ydelsen tilkendes, og ikke på, om en ydelse betegnes som en social sikringsydelse i den nationale lovgivning.

15 Det fremgår i denne forbindelse af Domstolens faste praksis, at en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles de berettigede uden nogen individuel bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører en af de risici, der udtrykkelig er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (se navnlig dom af 20.6.1991, sag C-356/89, Newton, Sml. I, s. 3017, af 24.2.1987, forenede sager 379/85-381/85 og 93/86, Giletti, Sml. s. 955, præmis 11, og af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 12, 13 og 14).

16 Såfremt disse kriterier anvendes på en ydelse som familiestøtte, er det for så vidt angår den første betingelse klart, at bestemmelserne om tilkendelse af familiestøtte giver de berettigede en lovbestemt ret til denne. Det Forenede Kongerige og den tyske regering har imidlertid anført, at ansøgerens personlige behov udgør et væsentligt kriterium for ydelse af familiestøtte, og at den derfor bør betragtes som social forsorg.

17 Selv om en ydelse som familiestøtten udelukkende tilkendes eller afslås på grundlag af ansøgerens formue og indtægt, det antal børn, han skal forsørge, og disses aldersfordeling, følger det ikke heraf, at tilkendelsen af ydelsen afhænger af en bedømmelse af den enkelte ansøgers personlige behov, som er karakteristisk for social forsorg (jf. dom i sag 187/73, Callemeyn, Sml. 1974, s. 553, præmis 7 og 8). De anvendte kriterier er objektive og lovbestemte, og såfremt de er opfyldt, giver de ret til den pågældende ydelse, idet den kompetente myndighed ikke er bemyndiget til at tage hensyn til andre personlige omstændigheder.

18 Med hensyn til den anden betingelse har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at familiestøtten ikke er omfattet af nogen af de sociale sikringsgrene, der er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, idet ydelsen skal sikre en supplerende indtægt for lavtlønnede arbejdstagere, der har familie, og som ville have en højere indtægt, såfremt de var arbejdsløse, således at ydelsens hovedformål er at tilskynde dem til at beholde deres beskæftigelse.

19 Det fremgår af sagen, at familiestøtten i realiteten har en dobbelt funktion: For det første, således som det er anført af Det Forenede Kongerige, tilskynder den lavtlønnede arbejdstagere til at fortsætte i beskæftigelse, og for det andet skal den dække familiens udgifter, hvilket navnlig fremgår af, at den kun udbetales, når ansøgerens familie omfatter et eller flere børn, og at ydelsesbeløbet varierer alt efter børnenes alder.

20 Som følge af denne anden funktion er en ydelse som familiestøtten omfattet af den gruppe af familieydelser, der er anført i artikel 1, litra u), nr. i), i forordning nr. 1408/71, og den vedrører dermed en risiko, der omhandles i forordningens artikel 4, stk. 1, litra h).

21 I modsætning til hvad Det Forenede Kongerige og den tyske regering har anført, kan det forhold, at ydelsen ikke er underkastet nogen bidragspligt, ikke ændre dens karakter af social sikringsydelse. Den måde, en ydelse finansieres på, er uden betydning for, at den kan betegnes som en social sikringsydelse, hvilket fremgår klart af, at ikke-bidragspligtige ydelser i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke er uden for forordningens anvendelsesområde.

22 Som følge heraf skal det første spørgsmål besvares med, at en ydelse, der tilkendes automatisk til familier, der opfylder visse objektive kriterier, især vedrørende deres størrelse, indtægter og formueforhold, skal betragtes som en familieydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71.

Andet spørgsmål

23 Domstolen skal herefter behandle det andet spørgsmål, som vedrører det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71. Den nationale ret ønsker at få klarlagt, om ægtefællen til en arbejdstager, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning og bor sammen med sin familie i en anden medlemsstat, i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 har krav på familiestøtte i henhold til lovgivningen i arbejdstagerens beskæftigelsesstat, selv om ægtefællen aldrig har haft bopæl eller beskæftigelse i denne stat.

24 I henhold til artikel 73 i forordning nr. 1408/71 har en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, »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«.

25 I henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 finder bestemmelserne i denne forordning, herunder dem i artikel 73, anvendelse »på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater ... samt på deres familiemedlemmer og deres efterladte«. Som Domstolen fastslog i dom af 23. november 1976 i sag 40/76, Kermaschek (Sml. s. 1669, præmis 7), kan en arbejdstagers familiemedlemmer i medfør af forordning nr. 1408/71 kun gøre krav på rettigheder, som de har opnået gennem deres status som familiemedlemmer til en arbejdstager, dvs. en person, som selvstændigt kan gøre krav på ydelser, der er omfattet af forordningen.

26 Det følger heraf, at ægtefællen til en arbejdstager kan gøre krav på en afledt ret til familieydelser i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71, forudsat at han eller hun er familiemedlem til en arbejdstager, der opfylder den i artikel 73 fastsatte betingelse, samt forudsat, at de pågældende familieydelser i henhold til national lovgivning tilkendes familiemedlemmer.

27 Da artikel 73 i forordning nr. 1408/71 ikke stiller krav om, at arbejdstagerens ægtefælle ligeledes skal have beskæftigelse i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse, men udtrykkeligt omhandler den situation, at arbejdstagerens familie bor i en anden medlemsstat, er det for spørgsmålet om, hvorvidt der består en afledt ret til familieydelser, uden betydning, at arbejdstagerens ægtefælle aldrig har haft bopæl eller beskæftigelse i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse.

28 Det følger af ovenstående, at det andet spørgsmål skal besvares med, at såfremt en arbejdstager er omfattet af lovgivningen i en medlemsstat og bor sammen med sin familie i en anden medlemsstat, kan hans ægtefælle, der aldrig har haft bopæl eller beskæftigelse i den stat, hvor arbejdstageren er beskæftiget, påberåbe sig artikel 73

i forordning nr. 1408/71 og over for den kompetente institution i denne stat gøre et afledt krav gældende på familieydelser for arbejdstagerens familiemedlemmer, forudsat at arbejdstageren opfylder betingelserne i artikel 73, og at de omhandlede familieydelser også hjemles for familiemedlemmerne i henhold til den nationale lovgivning.

Tredje, fjerde og femte spørgsmål

29 Med det tredje, fjerde og femte spørgsmål berører den nationale ret nogle problemer vedrørende det saglige og personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1612/68. Disse spørgsmål er dog kun relevante, såfremt en ydelse som familiestøtten ikke kan anses for at være en social sikringsydelse, og forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse. I betragtning af besvarelsen af det første spørgsmål er det ikke nødvendigt at besvare disse spørgsmål.

Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af den tyske regering og af Det Forenede Kongerige samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Social Security Commissioner, Belfast, ved kendelse af 14. januar 1991, for ret:

1) En ydelse, der gives automatisk til familier, der opfylder visse objektive kriterier, især vedrørende deres størrelse, indtægter og formueforhold, skal

betragtes som en familieydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra h), i 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.

2) Såfremt en arbejdstager er omfattet af lovgivningen i en medlemsstat og bor sammen med sin familie i en anden medlemsstat, kan hans ægtefælle, der aldrig har haft bopæl eller beskæftigelse i den stat, hvor arbejdstageren er beskæftiget, påberåbe sig artikel 73 i forordning nr. 1408/71 og over for den kompetente institution i denne stat gøre et afledt krav gældende på familieydelser for arbejdstagerens familiemedlemmer, forudsat at arbejdstageren opfylder betingelserne i artikel 73, og at de omhandlede familieydelser også hjemles for familiemedlemmerne i henhold til den nationale lovgivning.

Joliet Moitinho de Almeida

Rodriguez Iglesias Zuleeg Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juli 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

R. Joliet
Formand for Femte Afdeling