1. Sondringen mellem ydelser, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, og ydelser, der er omfattet af den, er hovedsagelig baseret på de enkelte elementer i den pågældende ydelse, navnlig dens formål og ydelsesbetingelser, og ikke på, om en ydelse betegnes som en social sikringsydelse i den nationale lovgivning.

   En ydelse skal ligestilles med en familieydelse som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71, når ydelsen skal dække familiens udgifter, og når den tildeles eller nægtes ansøgeren på grundlag af objektive, lovbestemte kriterier, nemlig ansøgerens formue, indtægt, det antal børn, han har pligt til at forsørge, og disses alder, uden at der foretages nogen individuel, skønsmæssig bedømmelse af hans personlige behov.

   Den omstændighed, at tildelingen af en sådan ydelse ikke forudsætter betaling af bidrag, er uden betydning, eftersom kvalificeringen af en ydelse som en social sikringsydelse, der er omfattet af forordning nr. 1408/71, ikke afhænger af den måde, den finansieres på.

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 pågældende 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.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-78/91 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Rose Hughes, sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt »Hughes«), er gift og bor sammen med sin mand og tre børn i Irland. Hun er ikke beskæftiget som lønmodtager eller selvstændig. Hendes mand, der er statsborger i Det Forenede Kongerige, arbejder i Landbrugsministeriet i Nordirland og har aldrig arbejdet uden for Nordirland.

2. Den 30. marts 1988 indgav Hughes ansøgning om familiestøtte (»family credit«) i Nordirland.

* Processprog: engelsk.

3. Familiestøtte er en ugentlig, ikke-bidragsbaseret kontantydelse, der er reguleret i Social Security (Northern Ireland, herefter benævnt »NI«) Order 1986 og i Family Credit (General) Regulations (NI) 1987.

Artikel 21(5) i Social Security (NI) Order 1986 lyder som følger:

»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.«

4. Hughes' ansøgning blev afslået, først af Adjudication Officer og efter appel af Enniskillen Social Security Appeal Tribunal ved dom af 8. juni 1988, fordi hun ikke opfyldte bopælsbetingelsen i artikel 21(5) i Social Security (NI) Order 1986 og i bestem-

melse 3(1) i Family Credit (General) Regulations (NI) 1987.

5. Under sagen for den nationale ret påberåbte Hughes sig artikel 73 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, hvori det bestemmes, at »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«. Hun gør gældende, at familiestøtte er en social sikringsydelse efter betydningen i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71, og at hun er omfattet af forordningen som medlem af en arbejdstagers familie. Subsidiært gør Hughes gældende, at familiestøtten er en social fordel efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68, og at et bopælskrav udgør en indirekte forskelsbehandling, der strider mod forordningens artikel 7, stk. 2.

6. 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 falder uden for anvendelsesområdet for 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, men der kan kun gøres krav på den af en statsborger i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende person er beskæftiget.

7. Sagen blev appelleret til Social Security Commissioner, der ved kendelse af 14. januar 1991, som indgik til Domstolens Justitskontor den 26. februar 1991, har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177:

»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 ægte-

fælle selvstændige rettigheder, såfremt ægtefællen ikke har bopæl i den medlemsstat, hvor arbejdstageren har beskæftigelse?«

8. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg:

— den 13. juni 1991 af Rose Hughes ved Solicitor John O'Neill, Belfast Law Centre

— den 1. juni 1991 af Det Forenede Kongerige ved Rosemary Caudwell, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Brian Kerr, QC, og Barrister David Pannick

— den 10. juni 1991 af den tyske regering ved Ernst Röder og Joachim Karl, som befuldmægtigede

— den 4. juni 1991 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Nicholas Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

9. Domstolen har den 12. december 1991 på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1, besluttet at henvise sagen til Femte Afdeling og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

1. *Første spørgsmål*

10. a) *Hughes* og *Kommissionen* har anført, at det følger navnlig af Domstolens dom af 22. juni 1972 i sag 1/72, Frilli (Sml. s. 109, org. ref.: Rec. s. 457), af 28. maj 1974 i sag 187/73, Callemeyn (Sml. s. 553), af 9. oktober 1974 i sag 24/74, Biason (Sml. s. 999), af 16. december 1976 i sag 63/76, Inzirillo (Sml. s. 2057), af 5. maj 1983 i sag 139/82, Piscitello (Sml. s. 1427), af 27. marts 1985 i sag 249/83, Hoeckx (Sml. s. 973), af 27. marts 1985 i sag 122/84, Scrivner (Sml. s. 1027), og af 24. februar 1987 i de forenede sager 379/85-381/85 og 93/86, Giletti (Sml. s. 955), at en ydelse er en social sikringsydelse efter betydningen i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 og ikke er undtaget fra denne bestemmelse ved forordningens artikel 4, stk. 4, når de to følgende betingelser er opfyldt: Dels skal den omhandlede ydelse udbetales til de berettigede efter lovbestemte kriterier, uden nogen individuel bedømmelse af personlige behov, og dels skal den vedrøre en af de sociale sikringsgrene, der er anført i forordningens artikel 4, stk. 1.

11. Efter Hughes' og Kommissionens opfattelse opfylder familiestøtten disse betingelser, og den har derfor karakter af en social sikringsydelse, som omfattes af forordning nr. 1408/71.

12. For så vidt angår den første betingelse, nemlig at der eksisterer en lovbestemt ret til ydelsen, anfører de, at i alle de tilfælde, hvor der har kunnet gøres krav på familiestøtten,

er denne blevet tilkendt som en ret til personer, der opfylder visse objektive kriterier med hensyn til indtægt og ansvar for et barn, og de kompetente institutioner kan ikke udøve noget individuelt skøn vedrørende den enkeltes personlige omstændigheder eller manglende økonomiske midler.

13. For så vidt angår den anden betingelse, nemlig at ydelsen er omfattet af en af de nævnte kategorier af sociale sikringsydelser, har Hughes og Kommissionen anført, at familiestøtten er en ydelse, der er bestemt til at dække familiens udgifter, og at den som sådan er omfattet af artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1408/71, idet den er en familieydelse som defineret i forordningens artikel 1, litra u), nr. i). Kommissionen understreger i den forbindelse, at familiestøtten kun betales, når en husstand omfatter et eller flere børn, og at den betales ud over børnetilskuddet. Familiestøtten opfylder i princippet de samme funktioner som børnetilskuddet, idet dens størrelse varierer alt efter børnenes alder.

14. Kommissionen har tilføjet, at det forhold, at familiestøtten ikke er bidragsbaseret, ikke ændrer den kendsgerning, at den er en social sikringsydelse, idet kravet på familiestøtte kun kan gøres gældende i henhold til artikel 73 i forordning nr. 1408/71 for familiemedlemmerne til en person, der er omfattet af en tvungen socialforsikringsordning i den stat, over for hvilken der gøres krav på ydelsen.

15. Kommissionen foreslår derfor, at Domstolen giver følgende svar på det første spørgsmål:

»En ydelse udbetalt på grundlag af objektive kriterier, der bl.a. vedører husstandens størrelse, dens indtægt og formue, og som familier, der opfylder disse kriterier, kan gøre krav på, er en social sikringsydelse efter betydningen i artikel 4, stk. 1, litra h), i forordning (EØF) nr. 1408/71.«

16. b) Derimod har *Det Forenede Kongerige* og *den tyske regering* gjort gældende, at familiestøtten er social forsorg efter betydningen i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 og følgelig falder uden for denne forordnings anvendelsesområde.

17. De har anført, at familiestøtten, selv om den giver de berettigede en lovbestemt ret til en ydelse, alligevel bibeholder de pågældende personers behov og individuelle omstændigheder som det afgørende kriterium for at oppebære ydelsen, hvilket navnlig fremgår af, at ansøgerens indtægt er en afgørende faktor ved beregningen af ydelsen, og at retten til ydelsen ikke er afhængig af, at bidragsperioder er tilbagelagt. Den tyske regering har henvist til, at ansøgerens formue ikke må overstige 6 000 UKL.

18. Det Forenede Kongerige har tillige anført, at familiestøtten ikke er et supplement til nogen anden social sikringsydelse, og at den ikke har en sådan forbindelse til den sociale sikringsordning. Sondringen mel-

lem familiestøtte og sociale sikringsydelser understreges ved, at artikel 21(5)(b) i Social Security (NI) Order 1986 kræver, at ansøgeren skal bevise, at han (eller hans partner i et ægteskab eller papirløst samliv) har indtægtsgivende beskæftigelse og normalt har indtægtsgivende beskæftigelse.

2. *Andet spørgsmål*

19. a) *Hughes* og *Kommissionen* har anført, at efter bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 kan en person gøre et krav gældende i henhold til forordningens artikel 73, selv om det er hans ægtefælle og ikke ham selv, der opfylder betingelserne i medfør af artikel 73, idet denne person kan gøre krav på ydelserne som en afledt ret, der er erhvervet som et resultat af, at den pågældende er medlem af familien.

20. I henhold til bestemmelserne om ydelse af familiestøtte har Hughes ret til ydelsen, idet hun har en afledt ret dertil, dvs. som familiemedlem til en arbejdstager, der er forsikret i henhold til lovgivningen i Det Forenede Kongerige. Disse bestemmelser omfatter familien som en enhed, idet familiestøtten kan tilkendes under forudsætning af, at et medlem af familien er ansvarlig for et barn, at et medlem af familien har indtægtsgivende beskæftigelse, og at familiens indtægt ligger under et nærmere fastsat beløb. Det forhold, at familiestøtten normalt udbetales til det kvindelige familiemedlem, viser endvidere, at det er meningen, at en kvinde opnår en ret til at gøre krav på ydelsen på grundlag af de betingelser herfor, som hendes mand opfylder.

21. Kommissionen foreslår derfor, at det andet spørgsmål besvares på følgende måde:

»Når en arbejdstager er omfattet af lovgivningen i en medlemsstat (medlemsstat A) og med sin familie er bosat i en anden medlemsstat (medlemsstat B), har hans ægtefælle i medfør af artikel 73 i forordning (EØF) nr. 1408/71 ret til at modtage familieydelser vedrørende den beskæftigede arbejdstagers familiemedlemmer fra den kompetente institution i medlemsstat A, selv om denne ægtefælle hverken er eller har været bosat eller beskæftiget i medlemsstat A«.

22. b) *Den tyske regering* har anført, at i henhold til artikel 73 i forordning nr. 1408/71 er det kun en arbejdstager (eller en selvstændig erhvervsdrivende), der kan gøre krav på de omhandlede ydelser, da arbejdstagerens (eller den selvstændige erhvervsdrivendes) ægtefælle ikke er nævnt i den pågældende bestemmelse. Den foreslår derfor, at det andet spørgsmål besvares benægtende.

23. c) *Det Forenede Kongerige* har ikke fremsat bemærkninger vedrørende anvendelsen af artikel 73 i forordning nr. 1408/71.

3. *Tredje spørgsmål*

24. a) *Hughes* og *Kommissionen*, der navnlig henviser til Domstolens domme af 31. maj 1979 i sag 207/78, Even (Sml. s. 2019), og af 12. juli 1984 i sag 261/83, Castelli (Sml. s. 3199), har subsidiært gjort gældende, at familiestøtten er en social fordel efter betydningen i artikel 7, stk. 2, i forordning

nr. 1612/68. Den er en ydelse, der udbetales til arbejdstagere på grund af deres objektive status som arbejdstagere. Kommissionen, der atter henviser til de ovennævnte sager, har herved anført, at det forhold, at en ydelse er bestemt til personer med lave indtægter, ikke udelukker den fra at være en social fordel.

25. b) *Det Forenede Kongerige* har ikke fremsat bemærkninger om dette spørgsmål, men er tilbøjelig til at anse familiestøtten for en social fordel.

26. c) *Den tyske regering* har anført, at dette spørgsmål ikke behøver noget svar, da forordning nr. 1612/68 efter regeringens opfattelse ikke finder anvendelse på det foreliggende tilfælde (jf. den foreslåede besvarelse af det fjerde spørgsmål).

4. *Fjerde spørgsmål*

27. a) *Hughes* har anført, at det ikke ville være i overensstemmelse med ånden i fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdstagernes frie bevægelighed at begrænse begrebet »arbejdstager« til arbejdstagere, der er nødt til at flytte af hensyn til deres arbejde. Disse bestemmelser kræver, at arbejdstagerne og deres familiemedlemmer ikke stilles ringere som følge af, at de flytter inden for Fællesskabet. Dette ville imidlertid blive resultatet, såfremt man anvendte en bopælsbetingelse ved udbetaling af familiestøtte.

28. For det første udøvede sagsøgerens ægtefælle, da han valgte at arbejde i sit eget land og med sin familie at være bosat i en tilgrænsende medlemsstat, sin ret som arbejdstager til at flytte inden for Fællesskabet. Han bliver stillet ringere som følge af anvendelsen af bopælsbetingelsen, hvilket udgør en forskelsbehandling af visse arbejdstagere og er en hindring for arbejdstagernes og deres familiemedlemmers frie bevægelighed. Bopælsbetingelsen udgør en forskelsbehandling, for så vidt statsborgerne i andre medlemsstater (navnlig i Irland) og statsborgere i Det Forenede Kongerige, der arbejder i Det Forenede Kongerige (navnlig i Nordirland), og som er bosat i Irland nær ved grænsen, nægtes familiestøtte, medmindre de flytter til Det Forenede Kongerige. Endelig er bopælsbetingelsen urimelig, uberettiget og byrdefuld. Arbejdstageren bidrager, som i det foreliggende tilfælde, med sit arbejde til Nordirlands økonomi. Han modtager en lav løn, som nødvendigvis må suppleres med en ydelse, og det er både ret og rimeligt, at ydelsen udbetales ham, så længe han arbejder i Nordirland.

29. b) *Det Forenede Kongerige* har først anført, at den pågældende arbejdstager i forordning nr. 1612/68's forstand ikke er Hughes, men hendes mand, og at en person ikke under henvisning til forordningens artikel 7 kan gøre indsigelse mod den behandling, som han får af den medlemsstat, hvor han er statsborger, medmindre han har arbejdet uden for denne stat.

30. Det har derefter anført, at i hvert fald udgør bopælsbetingelsen, som sagsøgeren klager over, ikke nogen forskelsbehandling, som er i strid med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. Med hensyn til sagsøgerens

anbringende om, at bopælsbetingelsen er en indirekte forskelsbehandling af arbejdstagere, der ikke er britiske statsborgere, har Det Forenede Kongerige understreget, at sagsøgerens ægtefælle som statsborger i Det Forenede Kongerige ikke udsættes for en sådan forskelsbehandling. Endvidere bestrider Det Forenede Kongerige, at bopælsbetingelsen rammer udenlandske statsborgere forskelligt. De, der arbejder i Nordirland, vil, uanset hvilken nationalitet de har, normalt have ophold og bopæl i Nordirland.

31. Endelig er bopælsbetingelsen berettiget, eftersom den er nødvendig for at kunne kontrollere, om de, der ansøger om familiestøtte, opfylder de øvrige betingelser for at modtage ydelsen, og for at forhindre misbrug af familiestøtten. Det ville være meget vanskeligt at indhente og kontrollere oplysninger om en ægtefælle og børn, navnlig oplysninger om deres økonomiske forhold, såfremt de ikke opholdt sig i og normalt var bosat i Nordirland. Endvidere er størrelsen af familiestøtten fastsat i henhold til de sociale forhold i Det Forenede Kongerige, og det ville derfor være forkert at tilkende denne ydelse til familier, der er bosat andetsteds, navnlig når de pågældende andre medlemsstater ikke udbetaler ydelser, der kan sammenlignes med familiestøtten.

32. c) *Den tyske regering* har anført, at forordning nr. 1612/68 udelukkende har til formål — hvilket allerede fremgår af dens overskrift — at garantere »arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet«. Derfor finder denne forordning ikke anvendelse på personer, der ikke udøver deres ret til fri bevægelighed. Den tyske regering foreslår derfor, at det fjerde spørgsmål besvares benægtende.

33. d) Da de relevante faktorer i denne sag berører to medlemsstater, for så vidt som Hughes-familien er bosat i Irland, men Hughes' mand arbejder i Det Forenede Kongerige, finder *Kommissionen*, at det foreliggende tilfælde ikke er en rent intern situation, hvor fællesskabsretten ikke finder anvendelse.

34. Kommissionen finder alligevel, at den foreliggende situation ikke ligger inden for anvendelsesområdet af forordning nr. 1612/68. For at denne forordning kan finde anvendelse, måtte Domstolen fastslå, at et krav om bopæl som betingelse for at kunne modtage familiestøtte udgør en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og at situationen for Hughes' mand er den samme som en statsborger i en anden medlemsstat. Det er efter Kommissionens opfattelse ikke tilfældet, da Hughes' mand ikke har udøvet sin i fællesskabsbestemmelserne hjemlede ret til fri bevægelighed som arbejdstager, men kun har udøvet en ret, han har i henhold til irsk lovgivning, til at bo i Irland af personlige grunde.

35. Kommissionen foreslår derfor Domstolen at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål som følger:

»Artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 skal fortolkes således, at den til

sociale fordele henregner ydelser til arbejdstagere og deres familiemedlemmer i form af familiestøtte. Retten til at modtage sådanne ydelser i henhold til forordningens artikel 7, stk. 2, er imidlertid begrænset til de arbejdstagere, der har benyttet sig af deres ret til fri bevægelighed og er beskæftiget i en anden medlemsstat end den, hvori de er statsborgere.«

5. *Femte spørgsmål*

36. a) *Hughes* har gjort gældende, at en arbejdstagers ægtefælle, der har ret til at opholde sig i et værtsland i medfør af fællesskabsretten, også har ret til »sociale fordele« i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68. I det foreliggende tilfælde er der ikke tvivl om, at sagsøgeren har ret til at indrejse i og være bosat i den medlemsstat, hvor hendes mand er beskæftiget.

37. b) *Det Forenede Kongerige*, *den tyske regering* og *Kommissionen* har anført, at i betragtning af de af dem foreslåede besvarelser af det fjerde spørgsmål er det ikke nødvendigt at besvare dette spørgsmål.

38. *Det Forenede Kongerige* har imidlertid yderligere anført, at sagsøgeren ikke som en selvstændig ret kan gøre krav på nogen sociale fordele i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, da hun ikke er arbejdstager. Som familiemedlem til en arbejdstager, af hvem hun forsørges, kan hun ikke påberåbe sig artikel 7, stk. 2, medmindre hun sammen med arbejdstageren er bosat i den pågældende medlemsstat.

M. Zuleeg
Refererende dommer