nen oplossing van het probleem van de samenloop van gezinsbijslagen dient niet verschillend te zijn al naar gelang er al dan niet nog een huwelijksband bestaat tussen de twee ouders die eventueel aanspraak kunnen maken op bijslag voor een zelfde kind. Gezien haar doel, mag deze bepaling niet restrictief worden uitgelegd, maar wel aldus dat zij ook geldt voor de gescheiden echtgenoot.

3. Krachtens artikel 177 EEG-Verdrag is het niet de taak van het Hof, uitspraken te doen over algemene of hypothetische vragen, maar om bij te dragen tot de rechtsbedeling in de Lid-Staten.

In zaak 149/82,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Social Security Commissioner, in het aldaar aanhangig geding tussen

STEPHANIE ROBARDS

en

INSURANCE OFFICER,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 73, lid 1, en 76 van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 1971, blz. 2), alsook over de uitlegging, en desgevallend de geldigheid, van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 (PB L 74 van 1972, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: U. Everling, kamerpresident, Mackenzie Stuart en Y. Galmot, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 bepaalt:

„De werknemer op wie de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat dan Frankrijk van toepassing is, heeft voor zijn gezinsleden die op het grondgebied van een andere Lid-Staat wonen, recht op de gezinsbijslagen waarin de wettelijke regeling van de eerste Staat voorziet, alsof de gezinsleden op het grondgebied van deze Staat woonden".

Artikel 1, sub f, van de verordening omschrijft het begrip gezinslid als volgt:

„Wordt onder ‚gezinslid' verstaan iedere persoon die in de wetgeving krachtens welke de prestaties worden verleend of, in de gevallen bedoeld in artikel 22, lid 1, sub a), en artikel 31, in de wetgeving van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont, als gezinslid wordt aangemerkt of erkend, of als huisgenoot wordt aangeduid; indien deze wetgevingen echter uitsluitend als gezinslid of huisgenoot beschouwen degene die bij de werknemer inwoont, wordt aan deze voorwaarde geacht te zijn voldaan, wanneer de betrokkene in hoofdzaak op kosten van bedoelde werknemer wordt onderhouden".

Krachtens artikel 76 van verordening nr. 1408/71, wordt

„het recht op krachtens artikel 73 of artikel 74 verschuldigde gezins- of kinderbijslagen (. . .) geschorst indien krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de gezinsleden wonen, op grond van verrichte beroepswerkzaamheden eveneens gezins- of kinderbijslagen verschuldigd zijn".

Verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 bepaalt:

„Het recht op gezins- of kinderbijslag die is verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat, waarin voor het verkrijgen van het recht op deze bijslag geen voorwaarden inzake de verzekering of de arbeid worden gesteld, wordt geschorst wanneer, tijdens een zelfde tijdvak en voor een zelfde gezinslid:

a) bijslag verschuldigd is krachtens artikel 73 of artikel 74 van de verordening. Wanneer echter de echtgeno(o)t(e) van de in deze artikelen bedoelde werknemer of werkloze beroepswerkzaamheden uitoefent op het grondgebied van bedoelde Lid-Staat, wordt het recht op gezins- of kinderbijslag die is verschuldigd krachtens deze artikelen, geschorst en wordt alleen de gezins- of kinderbijslag uitbetaald van de Lid-Staat op het grond-

gebied waarvan het gezinslid woont; deze bijslag komt voor rekening van deze Lid-Staat;

b) ...".

2. Stephanie Robards, van Britse nationaliteit, (hierna: Robards) was sedert 1967 gehuwd met Hugh John Robards. Uit dit huwelijk zijn drie kinderen geboren. Sedert 1970 woonde het gezin in Ierland.

In 1978 gingen de echtgenoten gescheiden leven en keerde Robards samen met de twee jongste kinderen naar het Verenigd Koninkrijk terug; het oudste kind bleef in Ierland. Robards verrichtte in het Verenigd Koninkrijk arbeid in loondienst. Haar gewezen echtgenoot bleef in Ierland wonen en werken.

Het huwelijk werd ontbonden bij echtscheidingsvonnis van de Engelse High Court van 3 juni 1980. Bij voogdijbeschikking van dezelfde rechterlijke instantie van 4 februari 1980 werd de voogdij over de twee jongste kinderen aan de moeder, en die over het oudste aan de vader toegekend. Deze werd verder verplicht tot betaling van alimentatie voor de twee jongste kinderen ten belope van 9 UKL per kind per week.

Sedert haar terugkeer naar het Verenigd Koninkrijk ontving Robards Britse kinderbijslag voor de twee bij haar wonende kinderen. Na de echtscheiding diende de vader voor zijn drie kinderen een aanvraag in om kinderbijslag volgens de Ierse wettelijke regeling. Deze werd hem toegekend met ingang van 1 juli 1980, voor de twee jongste kinderen krachtens artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71. Toen de Insurance Officer dit te weten kwam, besliste hij dat er met ingang van 6 juli 1980 geen kinderbijslag meer zou worden uitgekeerd aan Robards. De Insurance Officer baseerde zijn beslissing inzake de twee jongste kinderen op artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 en op artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72, met de overweging dat het bepaalde in de tweede zin van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 na echtscheiding niet meer van toepassing kon zijn.

Van deze beslissing van de Insurance Officer inzake de kinderbijslag voor haar twee jongste kinderen, ging Robards in beroep bij het Local Tribunal. Daarop herzag de Insurance Officer zijn beslissing in zoverre, dat hij, overeenkomstig de door het Hof in zijn rechtspraak terzake ontwikkelde beginselen, Robards het recht toekende op het verschil tussen de hogere Britse uitkering en de uitkering die haar gewezen echtgenoot in Ierland ontving. Voor het overige werd het beroep door het Local Tribunal verworpen.

3. Van deze uitspraak ging Robards in hoger beroep bij de Social Security Commissioner.

Volgens de Social Security Commissioner staat het vast dat, indien zowel Robards als haar gewezen echtgenoot in het Verenigd Koninkrijk woonden, Robards en niet haar gewezen echtgenoot recht zou hebben op kinderbijslag voor de twee kinderen.

Hij wijst in dit verband op de Child Benefit Act 1975, krachtens welke de kinderbijslag in het Verenigd Koninkrijk wordt uitgekeerd aan de persoon die „verantwoordelijk is voor het kind." Een persoon wordt geacht verantwoordelijk te zijn voor het kind indien dit bij hem woont of indien hij tenminste tot het bedrag van de kinderbijslag bijdraagt in de kosten van levensonderhoud van het kind. Wanneer meerdere voor een kind verantwoordelijke personen een aanvraag indienen, wordt aan de hand van een aantal regels bepaald wie de prioriteit geniet. Zo heeft met name de persoon bij wie het kind verblijft, voorrang op de-

gene die bijdraagt in het levensonderhoud van het kind. Om in het Verenigd Koninkrijk recht te hebben op kinderbijslag, is het niet vereist dat de belanghebbende werknemer is of beroepswerkzaamheden verricht.

Wat de Ierse wettelijke regeling betreft, wijst de Social Security Commissioner erop, dat krachtens de Children's Allowances Act 1944 en de Children's Allowances (Amendment) Act 1946, zoals gewijzigd bij de Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 1963, de persoon bij wie een kind waarvoor kinderbijslag kan worden toegekend gewoonlijk woont, de kinderbijslag ontvangt. Behalve degene die financieel bijdraagt aan het onderhoud van een kind dat in een instelling verblijft, kan niemand volgens deze bepalingen kinderbijslag ontvangen op de enkele grond dat hij financieel bijdraagt aan het onderhoud van het kind.

Volgens de Social Security Commissioner hangt de oplossing van het bij hem aanhangige geschil af van de vraag, of ingevolge de communautaire bepalingen — met name artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 — het recht van Robards op gezinsbijslagen krachtens de Britse wettelijke regeling is geschorst wegens het feit dat de bevoegde Ierse instantie aan haar gewezen echtgenoot gezinsbijslagen uitkeert voor de twee bij Robards wonende kinderen.

Dienaangaande heeft Robards in de procedure voor de Social Security Commissioner met name de volgende argumenten aangevoerd:

— Ook na de ontbinding van het huwelijk is zij, in de zin van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 nog steeds de „echtgenote" van haar gewezen echtgenoot. Anders zou men voor de onzinnige situatie komen te staan dat zij voor haar oudste zoon, die in Ierland woont, de in de Britse wettelijke regeling voorziene uitkeringen zou kunnen vragen, terwijl haar gewezen echtgenoot Ierse kinderbijslag zou ontvangen voor de in het Verenigd Koninkrijk wonende kinderen.

— Ongeacht de nationale bepalingen ter zake, kunnen de bij haar inwonende kinderen sedert de echtscheiding niet meer worden beschouwd als gezinsleden van haar gewezen echtgenoot, in de zin van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71, volgens de omschrijving van dit begrip in artikel 1, sub f, van deze verordening.

— Ofschoon de kinderen ingevolge artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 worden beschouwd als wonende op Iers grondgebied, voldoet haar gewezen echtgenoot niet aan de door de Ierse wettelijke regeling gestelde voorwaarde, dat de twee kinderen gewoonlijk bij hem moeten wonen.

— Het is in strijd met het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen wanneer haar het recht op kinderbijslag wordt ontzegd voor de kinderen die bij haar in het Verenigd Koninkrijk — de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan zij is onderworpen — wonen.

Onder deze omstandigheden heeft de Social Security Commissioner op 5 mei 1982 besloten, het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

1. Hoe moet de term „gezinslid" in verordening nr. 1408/71 worden uitgelegd in verband met een nationale

wettelijke regeling inzake toekenning van gezinsbijslagen, indien die nationale wettelijke regeling voor het recht op bedoelde bijslagen niet uitdrukkelijk verlangt dat de persoon aan wie zij worden betaald, en het kind waarvoor zij worden betaald, gezinsleden zijn?

2. Kan het recht van een werknemer op wie de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat dan Frankrijk (in casu de Republiek Ierland) van toepassing is, om krachtens artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 de in de wettelijke regeling van die staat voorziene gezinsbijslagen te ontvangen voor kinderen die in een andere Lid-Staat (in casu het Verenigd Koninkrijk) wonen, worden geschorst krachtens:

   a) hetzij artikel 76 van verordening nr. 1408/71, indien die kinderen wonen bij een werknemer in zulk een andere Lid-Staat, die volgens de nationale wetgeving van die staat recht heeft op gezinsbijslag voor die kinderen, maar wiens recht op die bijslag niet afhankelijk is van de voorwaarde dat hij in die Lid-Staat beroepswerkzaamheden verricht;

   b) hetzij artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72, indien de gescheiden echtgenoot van deze werknemer in die andere Lid-Staat beroepswerkzaamheden verricht en krachtens de nationale wetgeving van die staat recht heeft op gezinsbijslag voor die kinderen?

3. Indien de vragen 2a en 2b beide ontkennend worden beantwoord:

   a) Moeten de in de wettelijke regeling van een Lid-Staat voorziene gezinsbijslagen voor de toepassing van artikel 10 van verordening nr. 574/72 worden geacht krachtens artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 verschuldigd te zijn voor kinderen die gewoonlijk buiten het grondgebied van die Lid-Staat wonen, indien volgens de wettelijke regeling van die Lid-Staat een persoon alleen recht heeft op gezinsbijslag voor kinderen die gewoonlijk bij hem wonen en hij gewoonlijk in die Lid-Staat woont?

   b) Volgt uit de omstandigheid dat een werknemer op wie de wettelijke regeling van een Lid-Staat (in casu de Republiek Ierland) van toepassing is, krachtens genoemd artikel 73, lid 1, recht heeft op gezinsbijslag voor kinderen die in een andere Lid-Staat (in casu het Verenigd Koninkrijk) wonen, dat ingevolge artikel 10, lid 1, van verordening nr. 574/72 een werknemer in die andere Lid-Staat geen of geen volledig recht heeft op vergelijkbare gezinsbijslag voor die kinderen, waarop hij of zij anders recht zou hebben krachtens de wettelijke regeling van die Lid-Staat?

4. In geval van een bevestigend antwoord op vraag 3b: is artikel 10 van verordening nr. 574/72 geldig voor zover het een werknemer gezinsbijslagen ontzegt waarop deze uitsluitend krachtens de nationale wetgeving aanspraak zou hebben?

4. De verwijzingsbeschikking is op 13 mei 1982 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Insurance Officer,

vertegenwoordigd door A. V. Windsor, Senior Legal Assistant bij het Department of Health and Social Security; de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Carbery; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Forman, lid van haar juridische dienst.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, bij beschikking van 28 oktober 1982 besloten de zaak krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering naar de Derde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Opmerkingen van partijen

1. Opmerkingen van de Insurance Officer

In verband met de *eerste vraag* refereert de Insurance Officer aan de definitie in artikel 1, sub f, waarbij hij opmerkt dat iedere wettelijke regeling die het recht op uitkeringen verbindt aan de voorwaarde dat de betrokken persoon verantwoordelijk is voor het kind, en hem als zodanig beschouwt wanneer het kind bij hem woont, er impliciet van uitgaat dat die persoon en het kind een gezin vormen in de zin van die definitie. Volgens de wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk wordt een kind beschouwd als lid van het gezin waarin hij woont. De vraag of ditzelfde kind kan worden beschouwd als gezinslid van iemand die in een andere Lid-Staat woont, moet in het licht van de wettelijke regeling van deze andere Lid-Staat worden beantwoord.

Wat de *tweede vraag* betreft, wijst de Insurance Officer erop, dat ingevolge artikel 73, lid 1, en overeenkomstig het algemene beginsel van artikel 13, lid 2, sub a, van verordening nr. 1408/71 de uitkering van gezinsbijslagen voor kinderen die in een van de Lid-Staten wonen, ten laste van een andere Lid-Staat komt, waarbij het recht op uitkeringen in de eerste Lid-Staat wordt geschorst. Artikel 76 van verordening nr. 1408/71 en artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 bevatten bijzondere regels ter voorkoming van cumulatie van aan een werknemer toegekende gezins- of kinderbijslagen.

De eerste zin van artikel 10, lid 1, sub a, volgens welke de uitkering in het land van de woonplaats wordt geschorst, is een algemeen anti-cumulatievoorschrift. Artikel 76 van verordening nr. 1408/71 regelt het geval waarin de uitkeringen verschuldigd krachtens artikel 73 van deze verordening, samenlopen met het recht op uitkering, verkregen uit hoofde van verrichte beroepswerkzaamheden, terwijl artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 van toepassing is indien de uitkeringen worden verstrekt uit hoofde van de woonplaats. Bijgevolg is artikel 76 in casu niet relevant.

De tweede zin van artikel 10, lid 1, sub a, is alleen op de echtgeno(o)t(e) van toepassing. Wanneer nu beide echtgenoten werknemer zijn, kan men stellen dat hun rechten samenlopen, en dan geven de verordeningen voorrang aan de staat van woonplaats, al gaat deze voorrang volgens vaste rechtspraak van het Hof (arrest van 19 februari 1981, zaak 104/80, Beeck, Jurispr. 1981, blz. 503) gepaard met een waarborg met betrekking tot een eventueel verschil tussen het bedrag verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van de staat van tewerk-

stelling, en het in de staat van de woonplaats ontvangen bedrag.

De vraag of een persoon als echtgenoot van een andere persoon is te beschouwen, moet worden beantwoord volgens de wettelijke regeling van het orgaan dat zich op artikel 10 van verordening nr. 574/72 beroept. Zo valt een van echt gescheiden, als „gewezen echtgenoot" aangemerkt persoon volgens de wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk niet onder het begrip „echtgenoot".

Zo men de tweede zin van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 zou toepassen op van echt gescheiden personen, van wie de een of de ander zou kunnen hertrouwen, is het denkbaar dat nog een andere Lid-Staat artikel 73 van verordening nr. 1408/71 kan toepassen, wat ertoe zou leiden dat artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 een tweede maal wordt toegepast voor dezelfde kinderen. Het totale verschuldigde bedrag zou aldus de hoogste uitkering in elk van de betrokken Lid-Staten te boven gaan. Een dergelijk resultaat valt niet te rechtvaardigen.

De Insurance Officer wijst voorts op artikel 75, lid 1, sub b, van verordening nr. 1408/71, volgens hetwelk het bevoegde orgaan de bijslagen, indien de rechthebbende deze niet voor het onderhoud van een gezinslid besteedt, via het bevoegde orgaan van de woonplaats uitbetaalt aan de persoon te wiens laste het gezinslid in feite komt, hetgeen volledige kwijting van het bevoegde orgaan inhoudt. De rechthebbende in de staat van woonplaats kan dus aan het bevoegde orgaan in deze staat vragen zich in verbinding te stellen met het bevoegde orgaan in de staat van tewerkstelling om de uitkering rechtstreeks in de staat van woonplaats te doen uitbetalen.

De Insurance Officer is mitsdien van oordeel, dat beide onderdelen van de tweede vraag ontkennend moeten worden beantwoord.

Wat de *vraag 3a* betreft: het in artikel 73 van verordening nr. 1408/71 bedoelde recht op gezins- en kinderbijslag ontstaat wanneer een werknemer werkzaam is in de Lid-Staat aan wiens wettelijke regeling hij is onderworpen, terwijl zijn gezinsleden in een andere Lid-Staat wonen. De voorwaarden waaraan daarbij moet worden voldaan, zijn die welke door de wettelijke regeling van de Lid-Staat van tewerkstelling worden gesteld; deze regeling bepaalt ook wie als gezinslid is te beschouwen. Het feit dat de uitkering niet aan de werknemer zelf toekomt omdat het kind niet bij hem inwoont, is krachtens artikel 1, sub f, van verordening nr. 1408/71 slechts relevant indien die wettelijke regeling dit criterium hanteert om te bepalen of iemand al dan niet gezinslid van de werknemer is. Voor de toepassing van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 is dit criterium van geen belang, aangezien het slechts dient ter aanwijzing van de begunstigde, afhankelijk van de uitvoeringsbepalingen van het stelsel van gezinsbijslagen.

In verband met de *vraag 3b* stelt de Insurance Officer, dat de staat van woonplaats ook bij een onjuiste toepassing van artikel 73, lid 1, bevoegd is de voorschriften inzake samenloop toe te passen. De vraag wie „gezinslid van een werknemer" is, moet worden beantwoord in het licht van de wettelijke regeling die het recht op uitkeringen verleent. De staat van tewerkstelling heeft stellig het recht uit te maken of er krachtens zijn wettelijke regeling uitkeringen verschuldigd zijn. De echtscheiding kan, zo deze wettelijke regeling ze niet erkent, niettemin

geldig worden erkend door de Lid-Staat die gehouden is artikel 10 van verordening nr. 574/72 toe te passen, wegens het feit dat de uitkeringen krachtens artikel 73 van verordening nr. 1408/71 verschuldigd zijn voor dezelfde periode en voor dezelfde kinderen.

Voor de toepassing van de voorschriften inzake samenloop volstaat het na te gaan of de uitkeringen in de staat van tewerkstelling van de werknemer krachtens artikel 73 worden toegekend. Een mogelijkerwijs verkeerde toepassing van artikel 73, lid 1, in een bepaald geval mag er evenwel niet toe leiden, aan artikel 10 een uitleg te geven die strijdig is met zijn doelstellingen.

Volgens de Insurance Officer moet deze vraag dus positief worden beantwoord.

Betreffende de *vierde vraag* merkt de Insurance Officer op, dat artikel 10 van verordening nr. 574/72 zowel een algemene regel inzake samenloop is als een uitzondering op de regel die voorrang geeft aan toepassing van de wettelijke regeling van de staat van tewerkstelling. Geen van beide aspecten kan onverenigbaar worden geacht met de doelstellingen van artikel 51. Volgens 's Hofs rechtspraak geldt een dergelijke anti-cumulatiebepaling slechts voor zover de belanghebbende daardoor niet zonder reden wordt beroofd van de voordelen die zijn nationale regeling hem toekent. In bepaalde gevallen zal de anti-cumulatiebepaling van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 dus slechts gedeeltelijk mogen worden toegepast en zal men het verschil tussen het bedrag waarvan de betaling is geschorst, en het bedrag ontvangen op grond van verrichte beroepswerkzaamheden, moeten toekennen.

De Insurance Officer is derhalve van oordeel, dat de vierde vraag aldus moet worden beantwoord, dat de in artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 neergelegde regel inzake de schorsing van de gezinsbijslagen in het land van woonplaats, slechts kan worden toegepast ten belope van het krachtens de wettelijke regeling van de staat van tewerkstelling verschuldigde bedrag, in die zin dat het verschil tussen beide uitkeringsbedragen als aanvulling aan de betrokkene wordt toegekend.

2. Opmerkingen van de Raad

De Raad verklaart enkel ten aanzien van de vierde vraag — betreffende de geldigheid van artikel 10 van verordening nr. 574/72 — opmerkingen te willen maken, en wel om de geldigheid van zijn verordening te verdedigen.

Artikel 10 van verordening nr. 574/72 geeft de toepasselijke regels voor het geval van samenloop van rechten op gezins- of kinderbijslag, met het oog op de uitvoering van hoofdstuk VII van verordening nr. 1408/71, met name van artikel 76. De regels van artikel 10 van verordening nr. 574/72 en artikel 76 van verordening nr. 1408/71 vormen slechts een bijzondere toepassing van het algemene beginsel van artikel 12 van verordening nr. 1408/71, luidens hetwelk krachtens deze verordening geen recht kan worden verkregen of gehandhaafd op verscheidene uitkeringen van dezelfde aard, welke betrekking hebben op een zelfde tijdvak van verplichte verzekering; artikel 76 van verordening nr. 1408/71 bepaalt, dat het recht op krachtens artikel 73 van deze verordening verschuldigde uitkeringen wordt geschorst indien er ook uitkeringen verschuldigd zijn op grond van beroepswerkzaamheden verricht op het grondgebied van de Lid-Staat waar de gezinsleden wonen; artikel 10 van verordening nr. 574/72 schorst het recht op zonder voorwaarden inzake verzekering of arbeid verschuldigde

gezins- of kinderbijslag, wanneer er uitkeringen verschuldigd zijn krachtens artikel 73 of 74 van de verordening.

Op deze laatste regel wordt door artikel 10, lid 1, sub a, evenwel een uitzondering gemaakt ten gunste van de echtgenoot die beroepswerkzaamheden verricht. De wetgever heeft deze uitzondering, bedoeld voor het meest voorkomende geval van migrerende werknemers waarvan het gezin in twee of meer Lid-Staten woont, niet strikt willen beperken tot de echtgenoot van de werknemer. Zij moet veeleer aldus worden uitgelegd, dat ook de gewezen echtgenoot en zelfs personen die de voogdij hebben over de kinderen, daaronder vallen; dat deze uitzonderlijke gevallen niet uitdrukkelijk worden vermeld, is als een onzorgvuldigheid te beschouwen. De kinderbijslag wordt tenslotte toegekend in het belang van het kind, en de kans dat het geld inderdaad ten behoeve van het kind wordt besteed, is het grootst als het wordt uitgekeerd aan de persoon die daadwerkelijk voor het kind zorgt.

Deze uitlegging van artikel 10 van verordening nr. 574/72 komt overeen met 's Hofs rechtspraak, die gebaseerd is op het grondbeginsel van het vrij verkeer van werknemers en op de doelstelling van artikel 51 EEG-Verdrag, en volgens welke een bepaling die de cumulatie van gezinsbijslagen moet voorkomen, slechts geldt voor zover de belanghebbenden daardoor niet zonder reden van een recht op uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat worden beroofd. In deze rechtspraak is niets te vinden over een mogelijke ongeldigheid van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72.

Het Hof zou de term echtgenoot in artikel 10, lid 1, sub a, aldus moeten uitleggen dat daaronder ook vallen de personen die de wettelijke voogdij hebben over de kinderen voor wie de uitkeringen verschuldigd zijn en die bij hen inwonen. Daardoor zou de doelstelling van deze bepaling — namelijk het aanvullen van de leemte die ontstaat wanneer het huwelijk wordt ontbonden en degene die voogdij heeft over het kind, een werknemer is in de zin van deze verordening — worden bereikt.

3. Opmerkingen van de Commissie

De Commissie stelt, dat het begrip gezinslid in artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 wordt omschreven in artikel 1, sub f, van deze verordening, waar wordt verwezen naar „de wetgeving krachtens welke de prestaties worden verleend." Derhalve rijst de vraag, of de Ierse wetgeving het kind of de kinderen in kwestie gelijkstelt met „ieder persoon die als gezinslid wordt aangemerkt of erkend, of als huisgenoot wordt aangeduid". In dit verband preciseert artikel 1, sub f, dat indien de in aanmerking te nemen wetgeving vereist dat deze persoon bij de werknemer inwoont, aan deze voorwaarde geacht wordt te zijn voldaan, wanneer de betrokkene in hoofdzaak op kosten van bedoelde werknemer wordt onderhouden.

De in artikel 1, sub f, van de verordening voorkomende begrippen lijken niet als zodanig te worden gebruikt in de Ierse wetgeving, die, naar de Social Security Commissioner in zijn verwijzingsbeschikking verklaart, het „gewoonlijk wonen" als criterium hanteert. Bij de toepassing van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 rees voor de Ierse autoriteiten derhalve de vraag, of — in geval de betrokken persoon volgens hun wettelijke regeling als gezinslid was te beschouwen — het wettelijk criterium van „gewoon-

lijk wonen" werd gedekt door het begrip „inwonen bij de werknemer". Zo ja, dan kon deze persoon toch nog als gezinslid worden aangemerkt wanneer hij, zonder bij de werknemer te wonen, in werkelijkheid evenwel „in hoofdzaak op kosten van deze laatste werd onderhouden".

De betekenis van de betrokken communautaire bepalingen wordt derhalve in zeer ruime mate bepaald door de nationale bepalingen ter zake. Slechts krachtens het tweede deel van artikel 1, sub f, kan de communautaire wetgever een bepaalde interpretatie opleggen, in die zin dat aan de uitdrukking „bij de werknemer inwoont" de betekenis kan worden gegeven van „in hoofdzaak op kosten van de werknemer wordt onderhouden".

Zo men, op dit punt aangekomen, oordeelt dat artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 in casu toepasselijk is en aan de gewezen echtgenoot het recht verleent op de Ierse gezinsbijslagen voor zijn twee in het Verenigd Koninkrijk wonende kinderen, dan rijst de vraag naar de interpretatie van de andere in de verwijzingsbeschikking aangehaalde communautaire voorschriften.

Hieromtrent merkt de Commissie vooreerst op, dat artikel 76 van verordening nr. 1408/71 in casu niet kan worden toegepast omdat de betrokken prestaties in het Verenigd Koninkrijk niet zijn verschuldigd „uit hoofde van" verrichte beroepswerkzaamheden.

Van zijn kant zou artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 vóór de echtscheiding de schorsing van de Ierse uitkeringen tot gevolg hebben gehad, omdat Robards in het Verenigd Koninkrijk beroepswerkzaamheden verrichtte. Het is dus de vraag, of voor de toepassing van deze bepaling de „echtgenoot" onder bepaalde omstandigheden een „gewezen echtgenoot" kan zijn.

De Commissie is geneigd deze vraag positief te beantwoorden. Het komt veeleer aan op de beroepssituatie van de betrokken werknemer dan op de strikte interpretatie van het woord echtgenoot. Derhalve dient de omstandigheid dat Robards in het Verenigd Koninkrijk werkte, voorrang te krijgen boven de omstandigheid dat zij niet meer gehuwd was. Daarbij komt, dat sedert de vaststelling van de eerste communautaire voorschriften inzake sociale zekerheid, het vanzelfsprekend karakter van de traditionele begrippen gezin en gezinsleden vaak heeft moeten wijken voor ruimere begrippen van afhankelijkheid en verantwoordelijkheid.

Vraag 2b dient dus bevestigend te worden beantwoord; de andere vragen behoeven dan niet meer te worden behandeld.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 25 november 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door S. Robards, vertegenwoordigd door M. Douglas, barrister; de Insurance Officer, vertegenwoordigd door A. V. Windsor; de Raad vertegenwoordigd door J. Carbery; en de Commissie, vertegenwoordigd door J. Forman.

Volgens Robards is uitlegging van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 niet voldoende om alle moeilijkheden in verband met van echt gescheiden personen op te lossen; meer in het algemeen zou moeten worden vastgesteld, dat de artikelen 73 en 76 van verordening nr. 1408/71 en 10 van verorde-

ning nr. 574/72 in geen geval tot gevolg kunnen hebben dat de leden van een zelfstandige gezinseenheid waarvan de werknemer geen deel uitmaakt — zoals na echtscheiding het geval is bij de gewezen echtgenoot die niet de voogdij over de kinderen heeft —, voordelen verliezen waarop zij recht hebben in het kader van de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar zij wonen.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 16 december 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 5 mei 1982, ingekomen ten Hove op 13 mei daaropvolgende, heeft de Social Security Commissioner krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 1, sub f, 73 en 76 van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 1971, blz. 2), en van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 (PB L 74 van 1972, blz. 1), alsmede over de geldigheid van dit laatste artikel.

2 Deze vragen zijn gerezen in een bij de Social Security Commissioner aanhangig geding tussen Stephanie Robards (hierna: „Robards"), van Britse nationaliteit en woonachtig in het Verenigd Koninkrijk, en de Insurance Officer over Robards' recht op gezinsbijslagen krachtens de Britse wettelijke regeling voor de twee kinderen waarover zij de voogdij heeft.

3 Robards is gehuwd geweest met Hugh Robards, uit welk huwelijk drie kinderen zijn geboren. Het gezin woonde aanvankelijk in Ierland. In 1978 gingen de echtgenoten gescheiden leven en keerde Robards met haar twee jongste kinderen terug naar het Verenigd Koninkrijk, waar zij arbeid in loondienst verrichtte en thans nog verricht. Het oudste kind verblijft in Ierland, waar haar gewezen echtgenoot is blijven wonen en werken. Nadat het huwelijk bij vonnis van het Engelse High Court van 3 juni 1980 was ontbonden, werd de voogdij over de twee jongste kinderen toegewezen aan de moeder, die over het oudste aan de vader, die voorts werd veroordeeld tot betaling van alimentatie voor de twee jongste kinderen.

4 Na haar terugkeer naar het Verenigd Koninkrijk ontving Robards Britse kinderbijslag. Na de echtscheiding diende haar gewezen echtgenoot een aanvraag in om kinderbijslag krachtens de Ierse wetgeving, welke hem met ingang van 1 juli 1980 werd toegekend. Voor de twee jongste, in het Verenigd Koninkrijk wonende kinderen was deze toekenning gebaseerd op artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71. Daarop trok de Insurance Officer de Britse uitkering in, zulks voor wat de twee jongste kinderen betreft, op grond van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 en artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72. Nadien ging hij er evenwel mee akkoord de Britse uitkering, overeenkomstig het beginsel neergelegd in 's Hofs arrest van 19 februari 1981 (zaak 104/80, Beeck, Jurispr. 1981, blz. 503), slechts te schorsen ten belope van het bedrag van de Ierse uitkering die aan Robards' gewezen echtgenoot wordt uitbetaald.

5 Van de beslissing om de Britse uitkering voor haar twee jongste kinderen te schorsen, heeft Robards beroep ingesteld.

6 De Social Security Commissioner, bij wie het geding aanhangig is, was van oordeel van het recht van Robards op Britse kinderbijslag vragen deed rijzen betreffende het gemeenschapsrecht. Hij besloot derhalve zijn uitspraak aan te houden en het Hof enkele vragen voor te leggen met betrekking tot de bepalingen inzake gezins- en kinderbijslagen in de verordeningen nr. 1408/71 en 574/72, en meer bepaald over:

1. de uitlegging van de term „gezinslid" in de bepalingen van verordening nr. 1408/71 betreffende de gezinsbijslagen;

2. de toepassing, op de krachtens artikel 73 van verordening nr. 1408/71 verschuldigde gezinsbijslagen, van de anti-cumulatievoorschriften van

   a) artikel 76 van verordening nr. 1408/71,

   b) artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72;

3. de uitlegging van artikel 73 van verordening nr. 1408/71 met het oog op de toepassing van het anti-cumulatievoorschrift van artikel 10 van verordening nr. 574/72;

4. de geldigheid van artikel 10 van verordening nr. 574/72, voor zover dit de werknemer gezinsbijslagen ontzegt waarop deze uitsluitend krachtens de nationale wetgeving recht zou hebben.

De relevante gemeenschapsregeling

7 Ingevolge artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 heeft een werknemer „voor zijn gezinsleden die op het grondgebied van een andere Lid-Staat wonen, recht op de gezinsbijslagen waarin de wettelijke regeling van [een] Lid-Staat voorziet, alsof die gezinsleden op het grondgebied van deze Staat woonden". Bij samenloop van uitkeringen evenwel schorst de prioriteitsregel van artikel 76 van verordening nr. 1408/71 de uitkering die krachtens artikel 73 is verschuldigd, „indien krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de gezinsleden wonen, op grond van verrichte beroepswerkzaamheden eveneens (...) bijslagen verschuldigd zijn". Anderzijds bepaalt artikel 10, lid 1, van verordening nr. 574/72:

„1. Het recht op gezins- of kinderbijslag die is verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat, waarin voor het verkrijgen van het recht op deze bijslag geen voorwaarden inzake de verzekering of de arbeid worden gesteld, wordt geschorst wanneer, tijdens een zelfde tijdvak en voor een zelfde gezinslid:

a) bijslag verschuldigd is krachtens artikel 73 of artikel 74 van de verordening. Wanneer echter de echtgeno(o)t(e) van de in deze artikelen bedoelde werknemer of werkloze beroepswerkzaamheden uitoefent op het grondgebied van bedoelde Lid-Staat, wordt het recht op gezins- of kinderbijslag die is verschuldigd krachtens deze artikelen, geschorst en wordt alleen de gezins- of kinderbijslag uitbetaald van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan het gezinslid woont; deze bijslag komt voor rekening van deze Lid-Staat;

b) ...".

8 Blijkens de verwijzingsbeschikking van de Social Security Commissioner eist de Britse wettelijke regeling voor het recht op kinderbijslag niet, dat de betrokkene werknemer is of beroepswerkzaamheden verricht; de bijslag wordt betaald aan de persoon die verantwoordelijk is voor een kind, zonder dat

voorwaarden inzake verzekering of arbeid worden gesteld. Bij een dergelijke uitkering zou artikel 76 van verordening nr. 1408/71 dus niet tot gevolg kunnen hebben, dat de krachtens artikel 73 van deze verordening verschuldigde bijslag wordt geschorst. Daarentegen zou ingevolge artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 het recht op deze uitkering wel kunnen worden geschorst indien voor dezelfde kinderen bijslag verschuldigd was krachtens artikel 73 van verordening nr. 1408/71 en de afwijking van de tweede zin van artikel 10, lid 1, sub a, niet van toepassing was.

9 In deze context wenst de Social Security Commissioner met zijn vragen in wezen dus te vernemen of, ingeval krachtens artikel 73 van verordening nr. 1408/71 aan een werknemer gezinsbijslagen zijn verschuldigd voor kinderen die bij zijn — in een andere Lid-Staat werkzame — gewezen echtgenoot wonen, de krachtens de wetgeving van die andere Lid-Staat verschuldigde gezinsbijslagen worden geschorst op grond van de anti-cumulatievoorschriften van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72.

De eerste zin van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72

10 De eerste zin van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72, die in een dergelijke schorsing voorziet, verwijst naar artikel 73 van verordening nr. 1408/71. Het begrip „gezinslid" in deze laatste bepaling wordt omschreven in artikel 1, sub f, van dezelfde verordening. Deze omschrijving verwijst hoofdzakelijk naar de nationale wetgeving krachtens welke de prestaties worden verleend.

11 Aangezien de toekenning van gezinsbijslagen krachtens artikel 73 van verordening nr. 1408/71 afhangt van de uitlegging en de toepassing van de nationale wetgeving, is het bevoegd orgaan van een andere Lid-Staat niet in staat te beoordelen of aan alle voorwaarden daartoe is voldaan. Voor de toepassing van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 kan dit orgaan zich dus ertoe beperken vast te stellen, dat het bevoegd orgaan van een andere Lid-Staat, met toepassing van artikel 73 van verordening nr. 1408/71, een werknemer voor hetzelfde kind daadwerkelijk gezinsbijslagen volgens zijn eigen wetgeving heeft toegekend.

12 Mitsdien moet aan de Social Security Commissioner worden geantwoord, dat de schorsingsbepaling van artikel 10, lid 1, sub a, eerste zin, van verordening nr. 574/72 aldus moet worden uitgelegd, dat zij van toepassing is wanneer het orgaan van een andere Lid-Staat krachtens artikel 73 van verordening nr. 1408/71 een werknemer daadwerkelijk voor een zelfde kind gezinsbijslagen heeft toegekend, zonder dat daarbij behoeft te worden nagegaan of is voldaan aan alle door de wetgeving van die andere Lid-Staat gestelde voorwaarden voor toekenning van die bijslagen.

13 In deze omstandigheden behoeven de vragen betreffende de uitlegging van artikel 73 van verordening nr. 1408/71 en van de term „gezinslid" niet te worden beantwoord.

De tweede zin van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72

14 De Social Security Commissioner wenst vervolgens te vernemen, of de afwijking van artikel 10, lid 1, sub a, tweede zin, van verordening nr. 574/72 ook geldt voor de gescheiden echtgenoot.

15 Juist zoals artikel 76 van verordening nr. 1408/71, dat eveneens een geval van samenloop van gezinsbijslagen betreft, geeft deze bepaling voorrang aan de prestaties van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de kinderen wonen en waar een van de betrokken rechthebbenden beroepswerkzaamheden verricht. De aan deze bepaling te ontlenen oplossing van het probleem van de samenloop van gezinsbijslagen dient niet verschillend te zijn al naar gelang er al dan niet nog een huwelijksband bestaat tussen de twee ouders die eventueel aanspraak kunnen maken op bijslag voor een zelfde kind. Gezien haar doel, mag deze bepaling niet restrictief worden uitgelegd.

16 Tegen een ruime uitlegging van de term echtgenoot in die zin dat zij ook betrekking zou hebben op de gescheiden echtgenoot, pleiten volgens de Insurance Officer, de moeilijkheden die daaruit zouden kunnen ontstaan wanneer zo iemand hertrouwt. In dat geval zou zich immers de situatie kunnen voordoen dat meerdere Lid-Staten artikel 73 van verordening nr. 1408/71 toepassen, zodat het tot cumulatie van bijslagen zou komen.

17 Volgens de Raad had de wetgever in dit artikel niet enkel de gescheiden echtgenoot op het oog, maar ieder ander die de wettelijke voogdij over een kind heeft. Het zou slechts aan onzorgvuldigheid te wijten zijn dat de uitzonderlijke gevallen waarin die persoon niet een echtgenoot is, niet uitdrukkelijk zijn vermeld.

18 Robards betoogt dat een ruime interpretatie van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 niet volstaat om alle problemen inzake de gezinsbijslagen in geval van echtscheiding op te lossen, bijvoorbeeld in het geval van werkloosheid. Zij geeft in overweging, op de vragen te antwoorden, dat de artikelen 73 en 76 van verordening nr. 1408/71 en 10 van verordening nr. 574/72 in geen geval tot gevolg kunnen hebben dat de leden van een autonome gezinseenheid, waarvan de werknemer geen deel uitmaakt, de voordelen worden ontzegd waarop zij recht hebben krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar zij wonen.

19 Krachtens artikel 177 EEG-Verdrag evenwel is het niet de taak van het Hof, uitspraken te doen over algemene of hypothetische vragen, maar om bij te dragen tot de rechtsbedeling in de Lid-Staten. De uitlegging van de bepaling in geding dient in casu dus te worden beperkt tot het bij de nationale rechterlijke instantie aanhangige geval, namelijk dat van een van echt gescheiden, niet-hertrouwde persoon die beroepswerkzaamheden verricht. Het staat aan de Commissie en de Raad de nodige maatregelen te nemen om de betrokken bepaling te wijzigen indien zulks noodzakelijk blijkt om andere gevallen op bevredigende wijze te kunnen oplossen.

20 Mitsdien moet aan de Social Security Commissioner worden geantwoord, dat artikel 10, lid 1, sub a, tweede zin, van verordening 574/72 aldus moet worden uitgelegd, dat het ook geldt voor de gescheiden echtgenoot.

21 Gezien dit antwoord, behoeft niet te worden ingegaan op de vierde vraag betreffende de geldigheid van artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72, die werd gesteld voor het geval deze bepaling tot gevolg zou hebben dat de gescheiden echtgenoot gezinsbijslagen zouden worden ontzegd waarop hij uitsluitend krachtens de nationale wetgeving recht zou hebben.

Kosten

22 De kosten door de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

uitspraak doende op de door de Social Security Commissioner bij beschikking van 5 mei 1982 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **De schorsingsbepaling van artikel 10, lid 1, sub a, eerste zin, van verordening nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 moet aldus worden uitgelegd, dat zij van toepassing is wanneer het orgaan van een andere Lid-Staat krachtens artikel 73 van verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 een werknemer daadwerkelijk voor een zelfde kind gezinsbijslagen heeft toegekend. Daarbij behoeft niet te worden nagegaan of is voldaan aan alle door de wetgeving van die andere Lid-Staat gestelde voorwaarden voor de toekenning van die bijslagen.**

2. **Artikel 10, lid 1, sub a, tweede zin, van verordening nr. 574/72 moet aldus worden uitgelegd, dat het ook geldt voor de gescheiden echtgenoot.**

Everling Mackenzie Stuart Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 februari 1983.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president van de Derde kamer

U. Everling