FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 18. DECEMBER 1981 [1]

Høje Domstol.

I den præjudicielle sag, der i dag skal behandles, skal vi på ny beskæftige os med spørgsmålet om kumulation af sociale sikringsydelser. I hovedsagen skal der træffes afgørelse om et tilfælde af samtidig ret til børnetilskud efter tysk og dansk ret.

Sagsøgeren, der er født i 1935, er tysk statsborger og bor med sin hustru og sine børn, født i 1967 og 1968, i Danmark. Han er beskæftiget som arbejdstager i Flensborg og rejser dagligt til sit arbejdssted, hvor han ikke råder over bolig. Hans hustru er erhversaktiv i Danmark og oppebærer det danske børnetilskud for begge børnene.

I december 1977 indgav sagsøgeren til Arbeitsamt Flensburg ansøgning om udbetaling af halvt børnetilskud til sit andet barn i medfør af § 8, stk. 2, i Bundeskindergeldgesetz (BKGG) (forbundsloven om børnetilskud) af 14. april 1974 (Bundesgesetzblatt I, s. 265) som affattet ved bekendtgørelse af 31. januar 1975 (Bundesgesetzblatt I, s. 412) fra 1. januar 1978. Dette halve børnetilskud beroede på en særlig regel i den dagældende affattelse af den tyske lov om børnetilskud. Efter § 8, stk. 1, nr. 2, i BKGG udredes der nemlig ikke børnetilskud for et barn, for hvilket der uden for BKGG's anvendelsesområde udredes ydelser, der kan sammenlignes med børnetilskuddet. Desuden bestemmes det i § 8, stk. 2, i BKGG i den indtil den 31. december 1978 gældende affattelse, at der kunne ydes indtil halvt børnetilskud, dersom den anden ydelse androg mindre end 75 % af børnetilskuddet. Sidstnævnte bestemmelse fik ved lov af 14. november 1978 (Bundesgesetzblatt I, s. 1757) den fra 1. januar 1979 gældende affattelse, hvorefter børnetilskud udbetales med forskelsbeløbet, hvis den anden ydelses bruttobeløb er lavere end børnetilskuddet. .

Arbeitsamt Flensburg afslog den 12. 01051januar 1978 ansøgningen — der var støttet på den nævnte bestemmelse — med den begrundelse, at der udbetaltes børnetilskud for børnene efter dansk ret som følge af, at sagsøgerens hustru havde erhvervsmæssig beskæftigelse. Arbeitsamt Flensburg anførte, at retten efter Bundeskindergeldgesetz i sådanne tilfælde skulle suspenderes i medfør af artikel 10, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som flytter inden for Fællesskabet (EFT 1972 I, s. 149), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1209/76 af 30. april 1976 (EFT L 138 af 26. 5. 1976, s. 1). Efter denne bestemmelse skulle der kun udbetales familieydelser i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet var bosat og for denne medlemsstats regning.

Efter forgæves at have påklaget afgørelsen anlagde sagsøgeren sag ved Sozialgericht Schleswig under påberåbelse af en af Bundessozialgericht den 25. oktober 1977 afsagt dom (Entscheidungen des Bundessozialgerichts —

1 — Oversat fra tysk.

BSGE, bind 45, s. 95). I dommen, hvis faktum i vidt omfang var sammenfaldende med nærværende sags, havde Bundessozialgericht bl.a. kendt for ret, at en tysk grænsearbejder, der arbejdede i Forbundsrepublikken Tyskland og boede med sin familie i Danmark, på grund af den nære sammenhæng mellem lovgivningen om børnetilskud og skattelovgivningen skulle behandles, som om han i BKGG's § 1, nr. 1's forstand havde sædvanligt opholdssted inden for BKGG's anvendelsesområde. Hans børn skulle derfor tages i betragtning efter § 2, stk. 5, 1. pkt. nr. 1, litra a), i BKGG. En suspension af retten til det tyske børnetilskud i medfør af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 sammenholdt med artikel 73 i forordning nr. 1408/71 skulle ikke ske, idet den omtvistede ret allerede var udelukket som følge af den nationale lovbestemmelse i § 8, stk. 1, nr. 2, i BKGG, hvortil fællesskabsretten henviste.

Sozialgericht Schleswig, der så vidt ses ikke har kunnet tilslutte sig den nævnte fortolkning, har ved kendelse af 19. november 1979 udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1. Erhverver en tysk statsborger, *som* med sin hustru og sine børn bor i Danmark, *som* er beskæftiget i Forbundsrepublikken som arbejdstager, og *som* fra sin arbejdsplads hver dag vender tilbage til sin bopæl i Danmark — og hvis hustru er beskæftiget i Danmark, ligeledes som arbejdstager — ret til de i Forbundsrepublikken Tysklands nationale lovgivning hjemlede børnetilskud i medfør af artikel 20 sammenholdt med artiklerne 4 og 1 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971, som 'grænsearbejder' i disse bestemmelsers forstand, først og fremmest gennem den overordnede fællesskabsret?

2. Gælder dette også, når den pågældende arbejdstager uafhængigt af fællesskabsretten allerede efter national ret behandles, som om han havde sit sædvanlige opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland?

3. Suspenderes efter artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 en national tysk ret til børnetilskud, der tilkommer en i Danmark bosat arbejdstager, i fuldt omfang, hvis arbejdstagerens hustru for disse børn i Danmark modtager danske børnetilskud, selv om der i henhold til § 8, stk. 2, i den tyske lov om børnetilskud (Bundeskindergeldgesetz) udbetales børnetilskud med det beløb, der svarer til forskellen mellem det danske og det tyske børnetilskud?«

Hertil skal jeg fremsætte følgende forslag til afgørelse:

1. De to første spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, går ud på, om en »grænsearbejder« som defineret i artikel 1, litra b), i forordning nr. 1408/71 erhverver ret til tyske børnetilskud efter forordningens bestemmelser uden hensyn til, om der består en originær ret efter Bundeskindergeldgesetz. I det første spørgsmål henvises der i denne forbindelse til artikel 20 i forordning nr. 1408/71. Imidlertid angår artikel 20, som det fremgår af forordningens opbygning, ydelser til grænsearbejdere ved sygdom og moderskab, jf. forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), og ikke familieydelser, som børnetilskud må henregnes under, jf. forordningens artikel 4, stk. 1, litra h). De sidstnævnte

ydelser reguleres for arbejdstageres og arbejdsløses vedkommende i forordningens kapitel 7, der ikke opstiller særregler om koordinationen af sådanne rettigheder for grænsearbejderes vedkommende.

Derfor skal afgørelsen af, hvilke bestemmelser, der skal finde anvendelse, ske efter de for arbejdstagere gældende regler i forordningens artikel 73 og artikel 13, st. 2, litra a). Artikel 13, stk. 2, litra a), bestemmer, at beskæftigelsesstatens bestemmelser principielt gælder for en vandrende arbejdstager. Efter artikel 73, stk. 1, har »en arbejdstager, der er omfattet af lovgivningen i en anden medlemsstat end Frankrig, ... for de af sine familiemedlemmer, der er bosat på en anden medlemsstats område, ret til familieydelser efter lovgivningen i den førstnævnte stat, som om de pågældende var bosat på dennes område«. Efter disse bestemmelser har en grænsearbejder, der er beskæftiget i Forbundsrepublikken Tyskland, således principielt ret til børnetilskud for de børn, der bor i en anden medlemsstat, efter tysk lovgivning.

Retten til børnetilskud opstår således udelukkende som følge af den fællesskabsretlige bestemmelse i artikel 75, hvori der opstilles et princip om, at bopælen er uden betydning, sammenholdt med de nationale lovbestemmelser om børnetilskud. Artikel 73, stk. 1, indebærer for den arbejdstager, der gør brug af retten til fri bevægelighed, selvstændige undtagelsesbestemmelser fra national rets bestemmelser, og disse undtagelsesbestemmelser skal uafhængigt af udformningen af de nationale lovbestemmelser om erhvervelse af ret til familieydelser fortolkes ensartet i alle medlemsstaterne. Dette følger allerede af formålet med denne bestemmelse, hvorefter — som det hedder i den femte formålsbetragtning til forordning nr. 1408/71 — det skal sikres, »at der inden for Fællesskabet gives samtlige statsborgere i medlemsstaterne ligebehandling efter de enkelte medlemsstaters lovgivning, og at arbejdstagerne og deres ydelsesberettigede pårørende opnår ret til sociale sikringsydelser uanset deres arbejds- eller bopælssted«.

Bestemmelsen i artikel 73, stk. 1, der i medfør af EØF-traktatens artikel 189, stk. 2, umiddelbart er gældende i enhver medlemsstat, har den funktion at hjemle en ret, og denne funktion kan heller ikke — i modsætning til hvad Kommissionen har anført — drages i tvivl som følge af, at en grænsearbejder uafhængigt af fællesskabsretten allerede efter national ret behandles, som om han og hans familiemedlemmer havde deres sædvanlige opholdssted i beskæftigelseslandet. Dersom man fulgte den opfattelse, der åbenbart gøres gældende af Kommissionen, nemlig at det ikke er fornødent at gøre brug af bestemmelserne i artikel 73, stk. 1, og artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, så længe og i det omfang en berettiget allerede efter de nationale lovbestemmelser erhverver ret til familieydelser, stod det medlemsstaterne frit for at indrette deres retstilstand således, at den ville »fortrænge« fællesskabsretten, som umiddelbart anvendelig, og som har forrang, hvilket ville have til følge, at de fællesskabsretlige forbud mod dobbeltydelser, der knytter sig til rettighederne i henhold til artikel 73 i forordning nr. 1408/71, i sådanne tilfælde ikke ville komme til anvendelse.

På grundlag af disse betragtninger må der derfor gives den forelæggende ret det svar på de to første spørgsmål, at en

tysk statsborger, som med sin hustru og sine børn bor i Danmark, og som i Forbundsrepublikken Tyskland er beskæftiget som grænsearbejder — og hvis hustru i Danmark ligeledes er bekæftiget som arbejdstager — i medfør af artikel 73 ff sammenholdt med artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 erhverver ret til børnetilskud uden hensyn til, om han allerede efter national ret behandles, som om han og hans børn havde sædvanligt opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland.

2. Med det tredje spørgsmål, der praktisk taget alene er af betydning for afgørelsen, ønsker den forelæggende ret afklaret, om det fællesskabsretlige forbud mod dobbeltydelser i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 også omfatter bestemmelserne om de supplerende ydelser efter § 8, stk. 2, i BKGG i den tidligere og nye affattelse, eller om disse bestemmelser trods det fællesskabsretlige forbud mod dobbeltydelser kan opretholdes.

Som vi har set det, opfylder sagsøgeren i hovedsagen betingelserne for at have ret til børnetilskud i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 sammenholdt med bestemmelserne i Bundeskindergeldgesetz, mens hans hustru har en originær ret til danske børnetilskud, der ydes uafhængigt af den berettigedes indkomst- eller beskæftigelsesforhold.

For det tilfælde, at der samtidig er ret til ydelser af samme art for ét og samme barn, har vi to forskellige anti-kumulationsbestemmelser. Efter § 8, stk. 1, nr. 2, i BKGG ydes der ikke børnetilskud for et barn, for hvilket der uden for anvendelsesområdet for Bundeskindergeldgesetz udredes ydelser, der kan sammenlignes med børnetilskudene. Herudover opstiller også fællesskabsretten sit eget, selvstændige forbud mod dobbeltydelser, der omfatter tilfælde af samtidig ret til familieydelser af samme art i to medlemsstater. Med hensyn til kumulation af ret til børnetilskud i beskæftigelsesstaten og ret til børnetilskud i børnenes bopælsstat gælder bestemmelserne i artikel 76 i forordning nr. 1408/71 og i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72.

Artikel 76 i forordning nr. 1408/71, der angår ret til ydelser i kraft af erhvervsudøvelse i det land, hvor børnene er bosat, bestemmer, at »retten til familieydelser eller børnetilskud i medfør af bestemmelserne i artikel 73 eller 74 stilles i bero, såfremt der i kraft af erhvervsudøvelse også kan kræves udbetalt familieydelser eller børnetilskud efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat«.

Derimod angår artikel 10 i forordning nr. 574/72 den ret til ydelser i barnets bopælsland, der indrømmes alene på grundlag af bopælen. Efter bestemmelsens stk. 1, første hovedsætning, suspenderes retten i bopælslandet, såfremt retten i barnets bopælsstat består uafhængigt af forsikrings- eller beskæftigelsesbetingelser, og arbejdstagerens ægtefælle ikke udøver erhvervsmæssig virksomhed på denne stats område. Er ægtefællen derimod erhvervsaktiv, sker der i medfør af bestemmelsens anden hovedsætning suspension af retten efter artikel 73 i forordning nr. 1408/71, altså af retten i grænsearbejderens beskæftigelsesstat. I tilfælde af samtidig ret til familieydelser af samme art har retten i barnets bopælsstat således altid forrang under den forudsætning, at den dér

boende ægtefælle har erhvervsmæssig beskæftigelse.

Da danske børnetilskud ydes uafhængigt af den berettigedes indkomst eller beskæftigelse, er betingelserne i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 i forbindelse med samtidig ret til tyske børnetilskud — som den forelæggende ret, sagsøgte i hovedsagen og Kommissionen ganske rigtigt antager det — opfyldt. Da sagsøgerens hustru endvidere udøver erhvervsmæssig virksomhed i børnenes bopælsland, skal den ret til tyske børnetilskud, der følger af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 sammenholdt med de tyske bestemmelser om børnetilskud, herefter suspenderes.

I modsætning til, hvad der antages i den dom fra Bundessozialgericht af 25. oktober 1977, som den forelæggende ret henviser til, er det heller ikke til hinder for anvendelsen af dette fællesskabsretlige forbud mod dobbeltydelser, at retten til børnetilskud allerede afskæres efter den nationale bestemmelse i § 8, stk. 1, nr. 2, i BKGG. Dels kan en national lovbestemmelse nemlig kun afskære en ret, som udelukkende består efter national ret, ikke en ret, der er opnået ved hjælp af fællesskabsretten, dels gælder det også her, at såfremt begge bestemmelser forfølger det samme formål, har fællesskabsretten forrang. Følgelig går også den forelæggende ret, sagsøgte og Kommissionen med rette ud fra, at samtidig ret til ydelser af samme art udelukkende reguleres af forbudet mod dobbeltydelser i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72.

Herefter afhænger det også alene af artikel 10, stk. 1, litra a's anvendelsesområde, om der skal ske suspension af reglerne om suppleringsydelser hhv. udbetaling af delvise børnetilskud efter § 8, stk. 2, i BKGG.

Nærværende sags parter har besvaret dette spørgsmål forskelligt.

Efter sagsøgtes opfattelse er den omtvistede bestemmelse præceptiv og udtømmende, og åbner ikke mulighed for, at den vandrende arbejdstagers beskæftigelsesland supplerer den familieydelse, som der i barnets bopælsland består en ret til. Dette fremgår især af litra a) in fine, hvorefter »der ... kun [skal] udbetales familieydelser eller børnetilskud i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet er bosat og for denne medlemsstats regning«.

Heroverfor har Den italienske Republiks regering gjort gældende, at der ikke i medfør af fællesskabsrettens bestemmelser bør ske indgreb i retten til delvise børnetilskud. Artikel 76 i forordning nr. 1408/71 og gennemførelsesbestemmelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 må nemlig ses i sammenhæng med traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed, der også skal anvendes på arbejdstagerens familiemedlemmer. Følgelig må de omtvistede bestemmelser ligesom de øvrige parallelle »anti-kumulations«-bestemmelser — i overensstemmelse med Domstolens praksis, således som denne især er fastholdt ved Domstolens dom af 6. marts 1979 i Rossi-sagen (sag 100/78, Claudino Rossi mod Caisse de Compensation pour Allocations Familiales des Régions de Charleroi et Namur, Sml. 1979, s. 831) — anvendes således, at der ikke med hjemmel deri frakendes den vandrende arbejdstager eller nogen, der vinder ret gennem ham, en del af de ydelser, der tilkommer dem efter en medlemsstats lovgivning.

Kommissionen har på sin side indtaget et differentieret standpunkt. Efter Kommissionens opfattelse må der ved anvendelsen af fællesskabsrettens forbud mod dobbeltydelser sondres mellem, om man har den retlige situation før eller efter den 1. januar 1980 for øje. Efter Bundeskindergeldgesetz i den affattelse, som var gældende indtil den 31. december 1978, og som ved hjælp af en overgangsbestemmelse kunne anvendes indtil den 31. december 1979, var der nemlig mulighed for, at en grænsearbejder opfyldte betingelserne for at have ret til børnetilskud for sine børn, der boede i en anden medlemsstat, uden at det herved var nødvendigt at støtte sig på fællesskabsrettens regler. Spørgsmålet om, hvorvidt en grænsearbejder har sit sædvanlige opholdssted, jf. § 1, nr. 1, i BKGG, inden for den tyske lovs anvendelsesområde, er blevet besvaret bekræftende af Bundessozialgericht i den allerede omtalte afgørelse. Efter Bundeskindergeldgesetz i den affattelse, der var gældende indtil senest den 31. december 1979, gjaldt der endvidere efter § 2, stk. 5, nr. 1, litra a), ikke noget krav om, at børnene skulle have bopæl eller ophold i indlandet, såfremt grænsearbejderen i mindst 15 år havde haft bopæl eller sædvanligt ophold i indlandet. Dersom dette måtte have været tilfældet for sagsøgeren i hovedsagen, havde han efter overgangsbestemmelsen allerede i medfør af tysk national ret haft ret til børnetilskud i tiden indtil udgangen af december 1979. I så fald måtte man ifølge »Rossi-princippet« — hvorefter anvendelsen af et kumulationsforbud i fællesskabsforordningerne ikke må føre til, at retten til familieydelser, der alene hviler på national lovgivning — lægge til grund, at fællesskabsrettens kumulationsforbud alene måtte gælde det beløb, der modsvarede den danske ydelse, med den følge, at fordelene efter de — i øvrigt fortrængte — tyske kumulationsregler bevaredes.

Anderledes er derimod, stadig efter Kommissionens opfattelse, retsstillingen efter den 1. januar 1980. § 2, stk. 5, i Bundeskindergeldgesetz i dens nuværende affattelse udelukker nemlig ret til børnetilskud for børn med bopæl i udlandet. Det betyder, at sagsøgeren i hovedsagen efter ikrafttrædelsen af denne nugældende affattelse kun kan gøre en ret til tyske børnetilskud gældende i medfør af fællesskabsretten. Fra samme tidspunkt fører fællesskabsrettens kumulationsbestemmelser heller ikke til, at en ret, der alene støttes på national lovgivning, frakendes. Derfor må fællesskabsretten også kunne regulere kumulationen i den form, at den tyske ret til børnetilskud suspenderes i fuldt omfang.

Ved vurderingen af dette anbringende skal det først og fremmest anføres, således som Kommissionen også har gjort det, at det på grundlag af Domstolens hidtidige retspraksis er fastslået, at EØF-traktatens artikel 51 ikke bemyndiger Rådet til at udstede retsforskrifter, der fratager en vandrende arbejdstager rettigheder, der *alene* tilkommer ham efter *én* medlemsstats lovgivning. Dette har Domstolen bl.a. tydeligt fremhævet i Rossi-sagen, som drejede sig om kumulation af krav på familieydelser, som en uarbejdsdygtig vandrende arbejdstager havde over for forskellige socialforsikringsinstitutioner. Princippet blev dernæst fastholdt i LaTerza-dommen (sag 733/79, Caisse de Compensation des

Allocations Familiales des Régions de Charleroi et Namur mod Cosimo LaTerza, dom af 12. juni 1980), der drejede sig om tilskud til underholdsberettigede børn af en arbejdstager, der oppebar invalidepension, og senest i Gravina-dommen (sag 807/79, Giacomo Gravina m.fl. mod Landesversicherungsanstalt Schwaben, dom af 9. juli 1980), som angik ydelser til børn, som har mistet begge forældre eller en af dem. I disse sager har Domstolen givet udtryk for, at bestemmelser, der skal udelukke kumulation af børnetilskud, kun gælder i det omfang, de berettigede derved ikke uden grund fratages en del af de ydelser, der tilkommer dem alene efter en medlemsstats lovgivning. De pågældende bestemmelser om forbud mod dobbeltydelser skal derfor kun bringes til delvis anvendelse, og forskelsbeløbet skal ydes som et supplement i det omfang, hvori det suspenderede beløb overstiger de ydelser, der kommer til udbetaling.

Selv om den foreliggende sag adskiller sig fra hovedsagerne i de nævnte domme — hvor der allerede efter national ret bestod en ret til ydelser, mens det i den foreliggende sag stiller sig således, at retten til tyske børnetilskud efter gældende tysk ret først opstår gennem fællesskabsretten — må den tankegang, der ligger til grund for disse domme, efter min opfattelse ikke lades ude af betragtning ved fortolkningen af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72.

Skønt bestemmelsens ordlyd ved første blik gør det nærliggende at antage, at kravet mod beskæftigelsesstatens institution fuldstændigt skal bortfalde, fremgår dette dog ikke så entydigt, at en anden fortolkning, som bedre svarer til såvel bestemmelsernes betydning og formål som til de almindelige principper i fællesskabsbestemmelserne, herved udelukkes.

I denne sammenhæng må der henvises til, at »de koordinationsregler«, som det hedder i den syvende betragtning til forordning nr. 1408/71, »der er fastsat med henblik på gennemførelse af traktatens artikel 51, skal gøre det muligt for arbejdstagere, der flytter inden for Fællesskabet, at bevare de rettigheder og fordele, de har erhvervet, uden at reglerne fører til uberettigede dobbeltydelser«. Hvad der skal ske er altså alene, at de fordele, der er erhvervet efter national ret, i videst muligt omfang skal bevares, samtidig med at det skal undgås, at arbejdstageren opnår en uberettiget berigelse på grund af samtidig ret i forskellige retsordener.

Denne målsætning må også lægges til grund ved fortolkningen af artikel 10, stk. 1, litra a). Bestemmelsen skal forhindre, at en arbejdstager, der gør brug af sin ret til fri bevægelighed, i fuldt omfang gennemfører sin ret over for forskellige institutioner. Dette formål synes også at fremgå af den omtvistede bestemmelse in fine, idet det deri på samme måde som en henvisningsregel endnu engang udtrykkeligt bestemmes, at alene familieydelserne i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet bor, udbetales for denne medlemsstats regning. Sætningen udsiger imidlertid ikke, og kan efter min mening heller ikke fortolkes således, at en regel om supplerende ydelser, der fastsættes i national ret, altså en bestemmelse af

positiv rækkevidde, der hjemler en ret til familieydelser, selv hvor der foreligger andre ydelser, ikke skal finde anvendelse.

Derfor går Bundessozialgericht i den afgørelse, som sagsøgeren har påberåbt sig, da også med rette ud fra, at artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 ikke giver mulighed for en suspension af denne *tillægs*betaling, der er tænkt som et *supplement* til de udenlandske ydelser, idet bestemmelsen forudsætter et konkurrenceforhold mellem flere *sammenlignelige* ydelser. Som det også videre fremgår af afgørelsen, består der netop ikke noget konkurrenceforhold efter tysk retsopfattelse mellem betalingerne efter § 8, stk. 2, i BKGG og de danske ydelser; tværtimod er der tale om en nødvendig forudsætning for, at en »supplering« begrebsmæssigt overhovedet er mulig.

Når vi går ud fra denne retsopfattelse, må det fastholdes, at formålet med EØF-traktatens artikel 51, nemlig at give mulighed for at træffe de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, ikke ville blive nået, dersom arbejdstagerne som følge af, at de udøvede deres ret til fri bevægelighed, ville miste fordele inden for den sociale sikring, som efter en enkelt medlemsstats bestemmelser i ethvert tilfælde tilkommer dem.

Det samme må i nærværende sag gælde for ydelser, som arbejdstagerne har ret til efter fællesskabsretten sammenholdt med national rets bestemmelser. Hvis man nemlig gik ud fra, at artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 tillige omfattede suppleringsreglerne i Bundeskindergeldgesetz, ville sagsøgeren, der er beskæftiget i Forbundsrepublikken Tyskland, blive frataget en del af den ret til tyske børnetilskud, der tilkommer ham efter artikel 73 i forordning nr. 1408/71 i tilfælde af, at hans hustru gør brug af sin ret til fri bevægelighed ved at udøve erhvervsmæssig virksomhed i en anden medlemsstat og familien har sin bopæl der. I så fald ville sagsøgeren kun have ret til de lavere danske ydelser, mens han, såfremt hans hustru ikke arbejdede i Danmark, ville have ret til tyske børnetilskud i fuldt omfang. Det forhold, at en ægtefælle udnyttede den ret til fri bevægelighed, der er sikret i traktaten, ville i så fald føre til en formindskelse af den ret, som den anden ægtefælle havde efter fællesskabsretten i forbindelse med de tyske bestemmelser om børnetilskud. Et sådant resultat, der er uforeneligt med hensigten og formålet bag EØF-traktatens artikel 51, kan udelukkende forhindres gennem en fortolkning af fællesskabsrettens forbud mod dobbeltydelser, som er i overensstemmelse med traktaten.

På baggrund af disse overvejelser foreslår jeg afsluttende, at de spørgsmål, som Sozialgericht Schleswig har stillet, besvares som følger:

1. En tysk statsborger, som med sin hustru og sine børn bor i Danmark, og som er beskæftiget som grænsearbejder i Forbundsrepublikken Tyskland, erhverver principielt en ret til tyske børnetilskud efter artikel 73 og følgende artikler i forordning nr. 1408/71.

2. Artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, hvorefter der sker suspension af familieydelser, der ydes i medfør af fællesskabsretten, såfremt en vandrende arbejdstagers ægtefælle udøver erhvervsmæssig virksomhed på en anden medlemsstats område, udelukker ikke, at der efter § 8, stk. 2, i den tyske forbundslov om børnetilskud udbetales en supplerende ydelse.