er nødvendigt at påberåbe sig artikel 73 i forordning nr. 1408/71 for at erhverve ret til den nævnte ydelse, kan ydelsen ikke anses for at hvile på artikel 73, hvorfor artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 574/72 ikke finder anvendelse.

# RETSMØDERAPPORT
## i sag 377/85 *

### I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Beverly Burchell, sagsøger i hovedsagen, er født den 6. september 1943. I tiden 1960-1963 var hun obligatorisk forsikret i Det Forenede Kongerige. Efter sit ægteskab i 1964 har hun hverken arbejdet eller indbetalt frivillige eller obligatoriske bidrag til den sociale sikringsordning i Det Forenede Kongerige. Hun har imidlertid betalt bidrag i tilstrækkeligt omfang til, at der vil kunne udbetales en ydelse til hendes dødsbo. Hun har to børn, der er født i 1966 og i 1971.

I 1977 rejste Beverly Burchell til Nederlandene med sine børn, fordi hendes ægtefælle havde fået arbejde i dette land. I 1979 blev hun separeret fra ham. Den 7. september 1979 vendte Beverly Burchell tilbage til Det Forenede Kongerige med børnene, men uden ægtefællen. Hendes ægtefælle havde og har stadig lønnet beskæftigelse i Nederlandene, hvor han har bopæl.

Ægteskabet blev opløst i april 1983. Beverly Burchell bor i Det Forenede Kongerige med de to børn. Hendes tidligere ægtefælle oppebærer en nederlandsk familieydelse for de to børn, ligesom han bidrager til deres underhold. De nederlandske ydelser er blevet udbetalt ham fra den 1. august 1975 og i hvert fald indtil andet kvartal af 1984. Ifølge nederlandsk ret gælder det, at børnene, som der udbetales ydelser til, ikke behøver at have bopæl i Nederlandene En tilsvarende regel eksisterer ikke i nogen anden medlemsstat.

Beverly Burchell har krævet børnetilskud til sine børn i henhold til britisk ret. Ifølge gældende britisk ret afhænger retten til disse ydelser af, om barnet har bopæl i Det Forenede Kongerige på det tidspunkt, hvor kravet fremsættes. Beverly Burchell's begæring er blevet forkastet af Insurance Officer (nu »Adjudication Officer«), der er den kompetente britiske sociale sikringsmynsighed, idet man har støttet sig på antikumulationsreglen i artikel 10 i forordning nr. 574/72. Artikel 10 bestemmer:

»1) Ret til familieydelser eller børnetilskud, der ydes i henhold til en medlemsstats lovgivning, hvorefter erhvervelse af ret til disse ydelser eller tilskud ikke er betinget af forsikring eller af lønnet eller selvstændig beskæftigelse, suspenderes, når der i den samme periode og for det samme familiemedlem:

* Processprog: Engelsk.

a) er ret til ydelser i medfør af forordningens artikel 73 og 74; dersom ægtefællen til den i disse artikler omhandlede arbejdstager... udøver erhvervsmæssig virksomhed på den pågældende medlemsstats område, suspenderes dog retten til de familieydelser eller børnetilskud, der ydes i medfør af de nævnte artikler, og der skal kun udbetales familieydelser eller børnetilskud i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmet er bosat og for denne medlemsstats regning«.

Artikel 73 i forordning nr. 1408/71 bestemmer:

»1) En arbejdstager, der er omfattet af lovgivningen i en anden medlemsstat end Frankrig, har 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.«

Den sociale sikringsmyndighed nåede til det resultat, at Beverly Burchell's tidligere mand havde ret til nederlandske familieydelser (børnetilskud) for Beverly Burchell's to børn, som om børnene var bosat i Nederlandene (uanset at han ifølge nederlandsk ret havde ret til disse ydelser uden hensyn til børnenes bopæl). Dette støttedes på artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, og på, at Beverly Burchell's ret til børnetilskud i Det Forenede Kongerige (der ikke er undergivet krav om enten forsikring eller beskæftigelse) var suspenderet i medfør af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, fordi Beverly Burchell, der ikke har lønnet beskæftigelse, ikke kan påberåbe sig undtagelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), sidste led.

Beverly Burchell indbragte denne afgørelse for Social Security Commissioner.

Den 25. november 1985 traf Social Security Commissioner beslutning om i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) a) Skal en person, der har været tvungent forsikret mod en række risici svarende til de sikringsgrene, som indgår i en social sikringsordning for (blandt andet) arbejdstagere, men som er ophørt med at betale tvungne eller frivillige bidrag hertil, ved anvendelsen af forordningerne nr. 1408/71 og 574/72 anses som arbejdstager, såfremt de bidrag, den pågældende har betalt i forbindelse med den tvungne forsikring, fortsat i sig selv er tilstrækkelige til, at der ved den pågældendes død vil kunne udbetales en ydelse til dødsboet i medfør af forsikringsordningen, men er utilstrækkelige, alene eller sammenholdt med andre omstændigheder, til, at den pågældende kan gøre krav på nogen anden ydelse i medfør af sikringsordningen?

b) Såfremt spørgsmål a) besvares benægtende, kan krav, som en person, der hverken er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, i henhold til bestemmelserne i forordningerne nr. 1408/71 og 574/72, har på ydelser i medfør af en sådan forsikringsordning, (når der ikke er tale om ydelser, der beror på den pågæl-

dendes stilling som familiemedlem eller efterladt i forhold til en arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende) da nedsættes eller bortfalde i medfør af bestemmelser i de nævnte to forordninger?

2) Såfremt spørgsmål 1 a) eller spørgsmål 1 b) besvares bekræftende, skal suspensionsbestemmelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 574/72 da fortolkes således, at den finder anvendelse, når institutionen i en anden medlemsstat har tilkendt familieydelser til en arbejdstager for samme barn i medfør af sin nationale lovgivning uden herved at bringe artikel 73 i forordning nr. 1408/71 i anvendelse, såfremt den ellers, uafhængigt af sådanne bestemmelser i national lovgivning, skulle have tilkendt ydelserne i medfør af nævnte artikel?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, er artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 da uforenelig med EØF-Traktatens artikel 51, for så vidt bestemmelsen fratager en person rettigheder, der uafhængigt af fællesskabsretten tillægges den pågældende i en medlemsstat, uden samtidig at sikre den pågældende en modydelse.«

Anmodningen om præjudiciel afgørelse er blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 28. november 1985.

I medfør af artikel 20 i Protokol vedrørende Statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Beverly Burchell ved Barrister E. Laing, af Adjudication Officer, sagsøgte i hovedsagen, ved Kathleen F. Lee, Senior Legal Assistant (ledende juridisk konsulent), Department of Health and Social Security, af den nederlandske regering ved E. F. Jacobs, generalsekretær i Udenrigsministeriet på vegne af udenrigsministeren, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Julian Currall, Kommissionens Juridiske Tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Den 3. oktober 1986 har Domstolen i medfør af artikel 95, stk. 1 og 2, i procesreglementet besluttet at henvise sagen til Sjette Afdeling.

## II — Indlæg for Domstolen

*Beverly Burchell* har for det første anført, at hun hverken er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, jfr. artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Selv om de bidrag, hun tidligere har indbetalt, er tilstrækkelige til at give hendes dødsbo ret til en ydelse ved dødsfald, har hun kun indbetalt så få bidrag, at de ikke bør medføre, at hun bliver omfattet af fællesskabsforordningen, dersom dette alene har til virkning, at hun unddrages en ret, som hun normalt ville have i henhold til britisk lovgivning uden hensyn til hendes beskæftigelsesstatus.

Beverly Burchell har for det andet anført, at selv om fællesskabsforordningerne måtte finde anvendelse på hende, afleder hendes tidligere ægtefælle ikke sin ret til børnetilskud af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Artikel 10, stk. 1, litra a), kan derfor ikke have til virkning at hun mister sin ret til britiske ydelser. Når hun bevarer

denne ret, sker der ikke i henhold til fællesskabsreglerne nogen udbetaling af dobbeltydelser. Hun får blot en enkelt ydelse, nemlig i henhold til de britiske regler, medens hendes tidligere mand alene modtager nederlandsk ydelse. Hverken de nederlandske ydelser, der oppebæres af hendes tidligere mand, eller de britiske ydelser, som Beverly Burchell mener at have ret til, hviler på fællesskabsordningen; derfor kan ingen af disse ydelser suspenderes i medfør af denne ordning.

Beverly Burchell har for det tredje gjort gældende, at kumulation af ydelser kun må forhindres, såfremt dette ikke medfører, at de berørte med urette mister en ret i henhold til bestemmelser i den nationale lovgivning, som de er omfattet af. Den omstændighed, at hendes tidligere mand har ret til nederlandsk ydelse, medfører ingen fordel for sagsøgeren, der kan opveje, at hun mister sine rettigheder i henhold til britisk ret.

*Adjudication Officer*, sagsøgte i hovedsagen, har henvist til Domstolens praksis og har anført, at Beverly Burchell stadig kan anses som familiemedlem i forhold til sin ægtefælle, trods opløsningen af ægteskabet, når ydelserne er tillagt i henhold til national ret på grundlag af hendes og børnenes status. Første spørgsmåls første led skal derfor besvares bekræftende. For det tilfælde, at en besvarelse af første spørgsmåls andet led trods alt skulle være nødvendig, har Adjudication Officer henvist til Domstolens dom af 4. juli 1985 (Kromhout, sag 104/84, Sml. s. 2205, 2213), hvori Domstolen har udtalt, at artikel 10, stk. 1, litra a), finder anvendelse, når det barn, for hvilket der udbetales børnetilskud, i sin egenskab af familiemedlem til en af de personer, som ydelserne udbetales til, er omfattet af fællesskabsreglerne, uanset om den anden person, der ligeledes får udbetalt ydelser, også er omfattet af disse regler.

Hvad angår det problem, som det andet spørgsmål rejser, nemlig hvorvidt antikumulationsreglen i artikel 10, stk. 1, litra a), kan finde anvendelse i tilfælde, hvor de børnetilskud, det påhviler den anden medlemsstat at udrede, udbetales uafhængigt af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, har Adjudication Officer i det væsentlige gjort gældende, at artikel 73 finder anvendelse på enhver arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, og som er beskæftiget i en anden medlemsstat, men efterlader sin familie i en anden medlemsstat. Dette gælder uden hensyn til, hvilken medlemsstat han har beskæftigelse i, og uden hensyn til indholdet af de bestemmelser, der måtte gælde i denne stat om børnetilskud, idet hensigten er at sikre en ensartet beskyttelse i overensstemmelse med de formål, der er nedlagt i Traktaten. Adjudication Officer har til støtte for denne opfattelse henvist til Domstolens dom af 19. februar 1981 (Beeck, sag 104/80, Sml. s. 503).

Adjudication Officer har med hensyn til det tredje spørgsmål blot gjort gældende, at anvendelsen af artikel 10 i forordning nr. 574/72 er underkastet et krav om, at betalingen af det højeste tilskud garanteres, hvilket er tilfældet.

*Den nederlandske regering* har anført, at når en person, der ikke selv er omfattet af forordningerne nr. 1408/71 og nr. 574/72, har ret til ydelser ifølge nationale lovbestemmelser, der regulerer det samme område som disse forordninger, kan forordningsbestemmelserne medføre, at der gribes ind i denne ret, dersom den pågældende ikke herved

materielt stilles ringere, og dersom udøvelsen af denne ret medfører en ugrundet berigelse for den pågældende. Under hensyn til, at den pågældende ikke herved stilles ringere, er der ingen grund til at tale om nogen uforenelighed med EØF-Traktatens artikel 51.

Den nederlandske regering er med hensyn til det andet spørgsmål af den opfattelse, at artikel 73 finder direkte anvendelse uden hensyn til, om den pågældende allerede har en sådan ret i henhold til national ret i den medlemsstat, hvis lovgivning finder anvendelse. Følgelig er antikumulationsreglen i artikel 10, stk. 1, litra a), ligeledes anvendelig. Også den nederlandske regering har henvist til Domstolens dom af 19. februar 1981 (førnævnte Beeck-sag).

*Kommissionen* er af den opfattelse, at det afgørende må være, om den tidligere ægtefælle får udbetalt ydelserne »i medfør af artikel 73« i forordning nr. 1408/71, jfr. artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 574/72. I betragtning af, at den nederlandske lov giver ret til ydelserne uden hensyn til børnenes bopæl, er det principielt umuligt at hævde, at ydelserne alligevel tildeles »i medfør af artikel 73«. Domstolens ræsonnement i den førnævnte Kromhout-sag kan ikke gælde, fordi begæringen, der dér var rettet til den tidligere ægtefælles beskæftigelsesstat, hvilede på artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Den omstændighed, at betingelserne i nærværende sag for at få tildelt ydelser er opfyldt for de samme børn i to medlemsstater, skyldes ikke anvendelsen af fællesskabsreglerne, men et sammenfald af omstændigheder, der var uafhængigt af disse regler. Da muligheden for at sammenlægge ydelserne opstår uafhængigt af fællesskabsreglerne, er der ingen grund til at anvende disse sidste alene med det formål at begrænse retten til ydelser.

Kommissionen har anført, at den erkender, at det resultat, der følger af dens standpunkt, er atypisk og medfører en ubegrundet sammenlægning af ydelser. Den omstændighed, at dette resultat ikke er rimeligt, medfører imidlertid ikke, at fællesskabsretten automatisk kan finde anvendelse for at løse en vanskelighed, som den ikke har givet anledning til. Løsningen på denne vanskelighed skal i første række findes i national ret, selv om denne dog ikke kan have forrang frem for fællesskabsreglerne i tilfælde af konflikt.

Kommissionen har foreslået Domstolen at besvare det første og andet spørgsmål, der er stillet af Social Security Commissioner, på følgende måde:

»Suspensionsreglen i artikel 10, stk. 1, litra a), første led, i forordning (EØF) nr. 574/72 skal fortolkes således, at den finder anvendelse, når en institution i en anden medlemsstat rent faktisk har tildelt familieydelser i medfør af artikel 73 eller 74 i forordning (EØF) nr. 1408/71 til en af de ydelsesberettigede; det er i så fald ikke nødvendigt at afgøre, hvorvidt den anden ydelsesberettigede eller mulige ydelsesberettigede ligeledes er omfattet af fællesskabslovgivningen. Imidlertid finder artikel 10, stk. 1, litra a), første led, ikke anvendelse, når ydelserne alene er blevet tillagt i medfør af national lovgivning og ikke i medfør af artiklerne 73 eller 74 i forordning (EØF) nr. 1408/71.«

Kommissionen er af den opfattelse, at der i betragtning af det foreslåede svar, ikke er nogen grund til at besvare det tredje spørgsmål.

T. F. O'Higgins
Refererende dommer