

som i påkommende tilfælde har ret til ydelser for det samme barn, stadig er gift eller ikke, kan ikke være afgørende for besvarelsen af det spørgsmål om samtidig ret til ydelser, som den pågældende bestemmelse har til formål at løse. I betragtning af formålet med bestemmelsen kan den ikke fortolkes restriktivt, men skal derimod fortolkes således, at den

finder anvendelse på en fraskilt ægtefælle.

3. Domstolen har i medfør af EØF-traktatens artikel 177 ikke til opgave at udtale sig om generelle eller hypotetiske spørgsmål, men derimod til at bidrage til rettens pleje i medlemsstaterne.

I sag 149/82

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

STEPHANIE ROBARDS

mod

INSURANCE OFFICER

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 73, stk. 1, og 76 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), samt fortolkningen og om fornødent gyldigheden af artikel 10, stk. 1, litra a), i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149),

har

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart og Y. Galmot,

generaladvokat: G. F. Mancini

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokolken vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

husstanden, anses denne betingelse dog for opfyldt, når arbejdstageren i overvejende grad bidrager til den pågældendes forsørgelse.«

Artikel 76 i forordning nr. 1408/71 lyder således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Artikel 73, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 lyder således:

»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 familieydelse efter lovgivningen i den førstnævnte stat, som om de pågældende var bosat på dennes område.«

For så vidt angår begrebet »familie-medlem« indeholder forordningens artikel 1, litra f), følgende definition:

»[I denne forordning] betyder udtrykket 'familie-medlem' enhver person, der betegnes eller anerkendes som familie-medlem eller betegnes som hørende til husstanden i den lovgivning, hvorefter ydelserne udredes, eller, i de i artikel 22, stk. 1, litra a), og artikel 31 omhandlede tilfælde, i lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende er bosat; dersom disse lovgivninger kun anser en person, der bor hos arbejdstageren som hørende til familien eller

»Retten til familieydelse eller børnetilskud i medfør af bestemmelserne i artikel 73 eller 74 stilles i bero, såfremt der i kraft af erhvervsudøvelse også kan kræves udbetalt familieydelse eller børnetilskud efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat.«

Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 bestemmer:

»1. Ret til familieydelse 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 beskæftigelse, suspenderes, når der i den samme periode og for det samme familie-medlem:

a) er ret til ydelser i medfør af forordningens artikler 73 og 74; dersom ægtefællen til den i disse artikler omhandlede arbejdstager eller arbejdsløse udøver erhvervsmæssig virksomhed på den pågældende medlemsstats område, suspenderes dog retten til de familieydelse eller børnetilskud, der ydes i medfør af de nævnte artikler, og der skal kun udbetales familieydelse eller børnetilskud i den

medlemsstat, på hvis område familie-medlemmet er bosat og for denne medlemsstats regning.«¹

2. Stephanie Robards, der er britisk statsborger, havde siden 1967 været gift med Hugh John Robards. Der blev født tre børn i ægteskabet. Fra 1970 var familien bosat i Irland.

Ægtefællerne ophævede samlivet i 1978, og Stephanie Robards bosatte sig i Det forenede Kongerige med sine to yngste børn, idet den ældste blev i Irland. I Det forenede Kongerige var hun beskæftiget som lønmodtager. Hendes ægtefælle havde fortsat bopæl og arbejde i Irland.

Ægteskabet blev opløst ved dom afsagt den 3. juni 1980 af Englands High Court. Ved kendelse af 4. februar 1980 tillagde samme ret moderen forældremyndigheden over de to yngste børn, mens ægtefællen fik forældremyndigheden over den ældste. H. J. Robards tilpligtedes at betale et bidrag på 9 UKL pr. uge til hvert af de to yngste børn.

Efter at have bosat sig i Det forenede Kongerige modtog Stephanie Robards børnetilskud efter de dér gældende regler for de to børn, over for hvem hun havde forsørgerpligt, og som boede hos hende. Efter skilsmissen ansøgte Hugh John Robards om børnetilskud efter irsk lov for de tre børn, som han havde forsørgerpligt for. Tilskuddet blev tilkendt ham fra 1. juli 1980, for så vidt angår de to yngste børn i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Da Insurance Officer fik kendskab hertil, besluttede han, at børnetilskuddet, der var tilkendt

S. Robards, skulle bortfalde fra 6. juli 1980. For så vidt angik de to yngste børn støttedes beslutningen på artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 og på artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, idet Insurance Officer fandt, at bestemmelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), anden del (efter semikolon), i forordning nr. 574/72 ikke kunne finde anvendelse efter skilsmissen.

S. Robards indbragte herefter afgørelsen vedrørende tilskuddet for de to børn for Local Tribunal. Insurance Officer erkendte under sagen, at S. Robards — på grundlag af de af Domstolen fastslåede principper på dette område — havde krav på forskellen mellem det højere børnetilskud i Det forenede Kongerige og det tilskud, hendes ægtefælle fik udbetalt i Irland. Local Tribunal stadfæstede imidlertid Insurance Officer's afgørelse.

3. Stephanie Robards ankede dommen til Social Security Commissionen.

Social Security Commissionen fandt, at hvis både S. Robards og hendes tidligere ægtefælle havde været bosat i Det forenede Kongerige, ville hun utvivlsomt have krav på børnetilskud for de to børn forud for sin tidligere ægtefælle.

Social Security Commissionen henviste i denne forbindelse til, at børnetilskuddet i Det forenede Kongerige i henhold til Child Benefit Act 1975 ydes til den, »der er ansvarlig for barnet«. En person anses for ansvarlig for et barn, hvis han eller hun har barnet boende eller bidrager til barnets underhold med et beløb, der mindst er af samme størrelse som børnetilskuddet. Der findes en række regler om, hvem der har fortrinsret til tilskuddet, hvis flere personer er ansvarlige for barnet. Især har den person, der har barnet boende, fortrinsret til

¹ — O. a.: Artikel 10, stk. 1, litra a), som affattet i den kodificerede udgave offentliggjort i EFT C 138 af 9. 6. 1980, s. 65.

tilskuddet frem for den, som bidrager til barnets underhold. For at oppebære det børnetilskud, der ydes i Det forenede Kongerige, stilles der ikke krav om, at modtageren er arbejdstager eller udøver et erhverv.

For så vidt angår den irske lovgivning bemærkede Social Security Commissioner, at i medfør af Children's Allowances Act 1944 og Children's Allowances (Amendment) Act 1946 som ændret ved Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 1963 havde den person, hos hvem et tilskudsberettiget barn normalt havde bopæl, krav på børnetilskud for dette barn. Bortset fra det tilfælde, hvor en person ydede støtte til et barn med ophold i en institution, kunne en person efter disse bestemmelser ikke være berettiget til børnetilskud for at barn, blot fordi den pågældende bidrog økonomisk til barnets underhold.

Social Security Commissioner fandt, at sagens afgørelse afhang af, om S. Robard's krav på familieydelse efter Det forenede Kongeriges lovgivning var suspenderet i medfør af fællesskabsreglerne, især artikel 10, stk. 1, litra a), i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972, som følge af, at den kompetente irske institution havde tilkendt hendes ægtefælle familieydelse for de to børn, som boede hos hende.

I denne forbindelse fremførte Stephanie Robards bl.a. følgende under behandlingen af sagen for Social Security Commissioner:

- Efter ægteskabets opløsning var hun fortsat sin fraskilte mands »ægtefælle« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72. Hvis det modsatte var tilfældet, ville det give det menings-

løse resultat, at hun for sin ældste søn, der havde bopæl i Irland, ville have krav på tilskud efter Det forenede Kongeriges lovgivning, mens hendes fraskilte mand for de børn, der havde bopæl i Det forenede Kongerige, havde krav på tilskud efter irsk lovgivning.

- De børn, der boede hos hende, kunne ikke efter ægteskabets opløsning betragtes som hendes tidligere ægtefælles »familiemedlemmer« i den i artikel 73, stk. 1, forordning nr. 1408/71 anførte betydning, som dette begreb er defineret i forordningens artikel 1, litra f), og dette måtte være tilfældet, uanset hvilke nationale bestemmelser, der i øvrigt var gældende i denne forbindelse.
- Allerede på grund af anvendelsen af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, hvorefter børnene måtte anses for at have bopæl på irsk område, opfyldte Hugh John Robards ikke den irske lovgivnings krav om, at de to børn »normalt boede hos ham«.
- Det ville være i strid med princippet om ligebehandling af mænd og kvinder at nægte hende ret til familieydelse for de børn, som havde bopæl hos hende i Det forenede Kongerige, som var den medlemsstat, hvis lovgivning hun var undergivet.

På grundlag af disse omstændigheder har Social Security Commissioner den 5. maj 1982 besluttet af forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177:

- »1. Hvorledes skal udtrykket 'familiemedlem' som anvendt i forordning nr. 1408/71 fortolkes i en national

lovgivning, der hjemler ret til familieydelse, hvis lovgivningen giver ret til sådanne ydelser uden udtrykkelig henvisning til, at den berettigede og barnet, for hvilket ydelsen udredes, er familiemedlemmer?

2. Skal den ret, der tilkommer en arbejdstager, som er omfattet af lovgivningen i en anden medlemsstat end Frankrig (in casu republikken Irland), til i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 at modtage familieydelse efter denne medlemsstats lovgivning for børn, der er bosat i en anden medlemsstat (in casu Det forenede Kongerige), suspenderes, enten

- a) i medfør af artikel 76 i forordning nr. 1408/71, hvis børnene bor hos en arbejdstager i en anden medlemsstat, hvor sidstnævnte arbejdstager efter den nationale lovgivning har ret til familieydelse for børnene, men hvor retten til ydelserne ikke afhænger af, at arbejdstageren rent faktisk udøver et erhverv i medlemsstaten, eller

- b) i medfør af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, hvis arbejdstagerens fraskilte ægtefælle udøver et erhverv i den anden medlemsstat og i henhold til denne stats nationale lovgivning har ret til familieydelse for børnene?

3. Hvis spørgsmål 2 a) og 2 b) besvares benægtende:

- a) består der da (med henblik på artikel 10 i forordning nr.

574/72) i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 en ret til familieydelse efter en medlemsstats lovgivning for børn, der normalt er bosat uden for en medlemsstats område, hvis medlemsstatens lovgivning kun giver en person ret til sådanne familieydelse, hvis børnene normalt bor hos ham, og han normalt er bosat i staten?

- b) følger det da af det forhold, at en arbejdstager, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning (in casu republikken Irland) efter nævnte artikel 73, stk. 1, har ret til familieydelse for børn med bopæl i en anden medlemsstat (in casu Det forenede Kongerige), at en arbejdstager i kraft af artikel 10 i forordning nr. 574/72 ikke i sidstnævnte medlemsstat har ret til for børnene at modtage eller fuldt ud at modtage tilsvarende familieydelse, som han eller hun ellers ville være berettiget til i henhold til denne medlemsstats lovgivning?

4. Hvis spørgsmål 3 b) besvares bekræftende, er artikel 10 i forordning nr. 574/72 da gyldig, for så vidt den indebærer, at en arbejdstager fratages retten til familieydelse, som han ville være berettiget til alene efter national lovgivning?»

4. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 13. maj 1982

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige

indlæg af Insurance Officer ved Senior Legal Assistant i Department of Health and Social Security Ann V. Windsor, af Rådet for De europæiske Fællesskaber ved konsulent John Carbery, Rådets juridiske tjeneste, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved John Forman, Kommissionens juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten, har Domstolen ved kendelse af 28. oktober 1982 i medfør af procesreglementets artikel 95 besluttet at henvise sagen til tredje afdeling og indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes indlæg

1. Insurance Officer's indlæg

Med hensyn til det *første spørgsmål* har Insurance Officer — under henvisning til definitionen i artikel 1, litra f) — anført, at en lovgivning, hvorefter det er en betingelse for tildeling af ydelser, at modtageren er ansvarlig for barnet, idet en person anses for ansvarlig, hvis barnet har bopæl hos denne, forudsætningsvis anerkender, at barnet og den pågældende person tilhører samme husstand i den nævnte definitions forstand. I henhold til Det forenede Kongeriges lovgivning skal et barn anses som tilhørende den husstand, det opholder sig i. Spørgsmålet om, hvorvidt samme barn kan anses som familiemedlem til en person, som har bopæl i en anden

medlemsstat, skal besvares på baggrund af denne medlemsstats lovgivning.

For så vidt angår det *andet spørgsmål* har Insurance Officer gjort gældende, at pligten til at udbetale familieydelser for børn med bopæl i én af medlemsstaterne i medfør af artikel 73, stk. 1, og i overensstemmelse med det almindelige princip i artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 overdrages til en anden medlemsstat, således at retten til ydelserne stilles i bero i den første medlemsstat. Artikel 76 i forordning nr. 1408/71 og artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 indeholder særlige procedurer, som skal hindre kumulation af de familieydelser og børnetilskud, som tilkendes arbejdstageren.

Reglen i artikel 10, stk. 1, litra a), første del, hvorefter ydelserne fra bopælsstaten suspenderes, må ifølge Insurance Officer anses for et generelt forbud mod dobbelt-ydelser. Mens artikel 76 i forordning nr. 1408/71 regulerer det tilfælde, hvor retten til ydelser i medfør af artikel 73 består samtidig med retten til ydelser erhvervet i kraft af erhvervsudøvelse, anvendes artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 på de tilfælde, hvor ydelserne udbetales på grund af bopælen. Følgelig er artikel 76 ikke relevant i den foreliggende sag.

Artikel 10, stk. 1, litra a), anden del, finder kun anvendelse på ægtefællen. Såfremt der er tale om ægtefæller, der begge er arbejdstagere, må det antages, at de har indbyrdes konkurrerende rettigheder, og at bestemmelserne i så fald prioriterer bopælsstaten højest, selv om denne fortrinsstilling ifølge Domstolens praksis (der nu må anses for at ligge fast, jfr. dom af 19. 2. 1981 i sag 104/80, Beeck, Sml. s. 503) suppleres med en sikkerhed for modtagelsen af forskellen mellem det beløb, arbejdstageren har

krav på efter lovgivningen i den stat, hvor han er beskæftiget, og det beløb, der oppebæres i bopælsstaten.

Spørgsmålet om, hvorvidt en person skal betragtes som en anden persons ægtefælle, må afgøres efter den lovgivning, der anvendes af den institution, som vil påberåbe sig artikel 10 i forordning nr. 574/72. Efter Det forenede Kongeriges lovgivning er en fraskilt person, der betragtes som »tidligere ægtefælle«, efter Insurance Officer's opfattelse ikke omfattet af begrebet »ægtefælle«.

Hvis artikel 10, stk. 1, litra a), anden del, i forordning nr. 574/72 anvendes på fraskilte ægtefæller, som begge har mulighed for at indgå nyt ægteskab, kan det tænkes, at endnu en medlemsstat kan anvende artikel 73 i forordning nr. 1408/71, hvilket ville have til følge, at artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 for anden gang anvendtes i forhold til de samme børn. Det samlede beløb, der skulle udbetales, kunne således vise sig at overstige det højeste ydelsesbeløb i hver af de berørte medlemsstater. Et sådant resultat ville efter Insurance Officer's opfattelse være uberettiget.

Insurance Officer har yderligere bemærket, at den kompetente institution, såfremt den person, til hvem ydelserne skal udbetales, ikke anvender dem til et familiemedlems underhold, i medfør af artikel 75, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1408/71 med frigørende virkning kan udbetale ydelserne gennem den kompetente myndighed i bopælsstaten til den person, som faktisk forsørger familiemedlemmet. Det er således muligt for den tilskudsberettigede i bopælsstaten at anmode den kompetente institution dér om at sætte sig i forbindelse med den kompetente institution i beskæftigelsesstaten, for at ydelsen kan udbetales direkte i bopælsstaten.

Sammenfattende har Insurance Officer anført, at både første og andet led af det andet spørgsmål bør besvares benægtende.

For så vidt angår det *tredje spørgsmål, litra a)*, opstår retten til familieydelse og børnetilskud i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 efter Insurance Officer's opfattelse, når en arbejdstager er beskæftiget i en medlemsstat, hvis lovgivning han er undergivet, mens andre medlemmer af hans familie har bopæl i en anden medlemsstat. De betingelser, der skal opfyldes i denne henseende, er betingelserne i lovgivningen i den medlemsstat, hvor arbejdstageren er beskæftiget, og det afgøres ligeledes efter denne lovgivning, hvad der skal forstås ved begrebet »familiemedlem«. Det forhold, at en arbejdstager ikke selv har ret til en ydelse, fordi barnet ikke har bopæl hos ham, er i medfør af artikel 1, litra f), i forordning nr. 1408/71 kun relevant, hvis dette kriterium anvendes af lovgivningen til bestemmelse af, om den pågældende kan anses for familiemedlem i forhold til arbejdstageren. Forholdet har ingen betydning for anvendelsen af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, når det kun tjener som kriterium for, hvem der er tilskudsberettiget ifølge reglerne om administrationen af familieydelse.

Med hensyn til det *tredje spørgsmål, litra b)*, har Insurance Officer gjort gældende, at såfremt artikel 73, stk. 1, anvendes ukorrekt, er bopælsstaten dog beføjet til at anvende bestemmelserne vedrørende dobbeltydelser. Spørgsmålet om, hvem der er »en arbejdstagers familiemedlemmer«, skal afgøres på grundlag af den lovgivning, der giver ret til ydelserne. Der kan ikke rejses tvivl om beskæftigelsesstatens ret til at afgøre, om ydelserne skal udbetales i medfør af statens lovgiv-

ning. Hvis lovgivningen ikke anerkender skilsmisken, kan den medlemsstat, der skal anvende artikel 10 i forordning nr. 1408/71, ikke desto mindre gyldigt anerkende den med den begrundelse, at ydelser for samme tidsrum og for de samme børn skal udbetales i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71.

For at bringe bestemmelserne om dobbelt-ydelser i anvendelse er det ifølge Insurance Officer tilstrækkeligt at kontrollere, om der er tilkendt familieydelser i den stat, hvor arbejdstageren er beskæftiget. At artikel 73, stk. 1, lejlighedsvis anvendes ukorrekt, bør dog ikke af den grund føre til, at artikel 10 fortolkes i strid med sit formål.

Insurance Officer har derfor anført, at dette spørgsmål bør besvares bekræftende.

For så vidt angår det *fjerde spørgsmål* har Insurance Officer anført, at artikel 10 i forordning nr. 574/72 skal betragtes dels som en generel regel om dobbelt-ydelser, dels som en udtagelse fra reglen om, at beskæftigelsesstatens lovgivning har forrang. Ingen af reglerne kan anses for uforenelige med de i artikel 51 indeholdte mål. Imidlertid kan en sådan regel, der har til formål at undgå dobbelt-ydelser, ifølge Domstolens praksis kun anvendes, for så vidt den ikke uden grund fratager de berettigede ydelser, der tilkommer dem efter en medlemsstats lovgivning. I påkommende tilfælde skal forbudet mod dobbelt-ydelser i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 derfor kun delvis anvendes, således at forskellen mellem det beløb, som er stillet i bero, og det, der modtages i kraft af udøvelse af et erhverv, skal tilkendes.

Insurance Officer har derfor gjort gældende, at det fjerde spørgsmål skal

besvares således, at reglen om suspension af børnetilskud i bopælsstaten (artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72) kun gyldigt kan anvendes op til det beløb, der skal udbetales i medfør af beskæftigelsesstatens lovgivning, således at den berettigede tillige får tilkendt forskellen mellem de to ydelsesbeløb.

2. Rådets indlæg

Rådet har indledningsvis bemærket, at det kun ønsker at tage stilling til det fjerde spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 10 i forordning nr. 574/72, og at indlægget har til formål at underbygge gyldigheden af den af Rådet udstedte retsakt.

Formålet med artikel 10 i forordning nr. 574/72 er at fastsætte regler, der skal anvendes i tilfælde af samtidig ret til familieydelser eller børnetilskud, til gennemførelse af bestemmelserne i kapitel VII i forordning nr. 1408/71, navnlig artikel 76. Reglerne i artikel 10 i forordning nr. 574/72 og artikel 76 i forordning nr. 1408/71 skal betragtes som en særlig anvendelse af det i artikel 12 i forordning nr. 1408/71 indeholdte almindelige princip om, at forordningen ikke giver hjemmel til, at der tillægges eller bevares ret til flere ydelser af samme art på grundlag af samme forsikringsperiode, der er tilbagelagt efter en tvungen forsikring. Artikel 76 i forordning nr. 1408/71 bestemmer nemlig, at retten til ydelser i medfør af forordningens artikel 73 stilles i bero, såfremt der i kraft af erhvervsudøvelse også kan kræves udbetalt ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat. Derimod skal retten til familieydelser eller børnetilskud, der ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, efter artikel 10, i forord-

ning nr. 574/72 suspenderes, når der er ret til ydelser i medfør af forordningens artikler 73 og 74.

Artikel 10, stk. 1, litra a), indeholder imidlertid en undtagelse fra sidstnævnte regel for den ægtefælle, der udøver erhvervsmæssig virksomhed. Denne undtagelsesbestemmelse, der tager sigte på det hyppigst forekommende tilfælde, hvor den vandrende arbejdstagers familie er bosat i to eller flere medlemsstater, gælder efter lovgiverens hensigt ikke alene arbejdstagerens ægtefælle. Den skal derimod fortolkes således, at den omfatter den tidligere ægtefælle og endog personer, som har forældremyndigheden, idet det må betragtes som en forglemmelse, at disse særlige tilfælde ikke er nævnt udtrykkeligt. Når alt kommer til alt, tilkendes børnetilskuddet barnet, som har mulighed for at få det største udbytte heraf, når tilskuddet udbetales til den person, som rent faktisk forsørger det.

En sådan fortolkning af artikel 10 i forordning nr. 574/72 er efter Rådets opfattelse i overensstemmelse med Domstolens praksis, der støttes på det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed og det i EØF-traktatens artikel 51 indeholdte mål, idet denne praksis går ud på, at et forbud mod kumulation af børnetilskud kun kan anvendes, for så vidt de berørte ikke uden grund fratages ydelser, der tilkommer dem efter en medlemsstats lovgivning. Denne domspraksis kan ikke påberåbes til støtte for, at artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 eventuelt skulle være ugyldig.

Det er Rådets opfattelse, at Domstolen bør fortolke udtrykket »ægtefælle« i artikel 10, stk. 1, litra a), som omfat-

tende personer, der har fået tilkendt forældremyndigheden over de børn, som dels har krav på børnetilskud, og som dels er bosat hos dem, hvilket gør det muligt at opfylde formålet med bestemmelsen, nemlig at udfylde den lakune, der består, når ægteskabet er opløst, og den person, der har forældremyndigheden, er arbejdstager i forordningens forstand.

3. Kommissionens indlæg

Kommissionen har anført, at udtrykket »familiemedlem« i artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 defineres i forordningens artikel 1, litra f), som henviser til den »lovgivning, hvorefter ydelserne udredes«. Der rejser sig derfor det spørgsmål, om den irske lovgivning ligestiller det pågældende barn eller de pågældende børn med »enhver person, der betegnes eller anerkendes som familiemedlem eller betegnes som hørende til husstanden«. Artikel 1, litra f), præciserer i denne forbindelse, at denne betingelse — når det i den lovgivning, der skal lægges til grund, kræves, at personen skal bo hos arbejdstageren — anses for opfyldt, når arbejdstageren i overvejende grad bidrager til den pågældendes forsørgelse.

Efter Kommissionens opfattelse anvender den irske lovgivning tilsyneladende ikke udtrykkeligt begreberne i forordningens artikel 1, litra f), idet lovgivningens kriterium er »sædvanligt opholdssted«, som bemærket af Social Security Commissionen i forelæggelseskendelsen. I forbindelse med anvendelsen af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 har de irske myndigheder således måttet rejse det spørgsmål, om de lovbestemte kriterier for »sædvanligt opholdssted« —

såfremt det anerkendes, at personen betragtes som familiemedlem efter irsk lovgivning — var omfattet af begrebet: »der bor hos arbejdstageren«. I bekræftende fald kunne personen stadig betragtes som familiemedlem, selv om vedkommende i virkeligheden ikke boede hos arbejdstageren, men denne imidlertid »i overvejende grad bidrager til den pågældendes forsørgelse«.

Rækkevidden af de omhandlede fællesskabsregler er følgende efter Kommissionens opfattelse i høj grad afhængig af de nationale regler på dette område. Kun i medfør af artikel 1, litra f), anden del, kan der ifølge fællesskabsretten stilles krav om en særlig fortolkning, for så vidt det kan bestemmes, at betingelsen »der bor hos arbejdstageren« kan anses for at være opfyldt, når »arbejdstageren i overvejende grad bidrager til den pågældendes forsørgelse«.

Hvis det på dette trin antages, at artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 kan anvendes på de foreliggende omstændigheder, og at bestemmelsen giver Hugh John Robards ret til børnetilskud efter irsk ret for de to børn, der er bosat i Det forenede Kongerige, skal det dernæst afgøres, hvorledes de andre fællesskabsregler, der er nævnt i forelæggelseskendelsen, skal fortolkes.

Kommissionen har i denne forbindelse for det første anført, at artikel 76 i forordning nr. 1408/71 ikke kan finde anvendelse i den foreliggende sag, fordi de pågældende ydelser ikke kan kræves udbetalt i Det forenede Kongerige »i kraft af« erhvervsudøvelse.

Ifølge artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 ville de irske ydelser for skilsmisshen blive stillet i bero, fordi Stephanie Robards udøvede et erhverv i Det forenede Kongerige. Derfor rejser der sig det spørgsmål, om begrebet

»ægtefællen« i forbindelse med anvendelsen af bestemmelsen under visse omstændigheder kan omfatte den »tidligere« ægtefælle.

Kommissionen har foreslået, at dette spørgsmål besvares bekræftende. Der bør lægges vægt på arbejdstagerens »erhvervsmæssige« forhold frem for en restriktiv fortolkning af udtrykket »ægtefællen«. Det forhold, at Stephanie Robards arbejder i Det forenede Kongerige, bør således anses for mere afgørende, end at hun ikke længere er gift. Siden udarbejdelsen af de første fællesskabsregler om social sikring, er den traditionelle måde, hvorpå begreberne familie og familiemedlemmer automatisk anvendes, endvidere ofte blevet afløst af de mere fleksible begreber afhængighed og ansvar.

Det andet spørgsmål, litra b), bør således efter Kommissionens opfattelse besvares bekræftende, og følgende vil det ikke være fornødent at behandle de øvrige spørgsmål.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 25. november 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af Stephanie Robards ved advokat Michael Douglas, barrister, af Insurance Officer ved Ann V. Windsor, af Rådet ved John Carbery og af Kommissionen ved John Forman.

Stephanie Robards har blandt andet gjort gældende, at det for at undgå vanskeligheder, når der er tale om fraskilte ægtefæller, ikke er tilstrækkeligt at fortolke artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, men at det er nødvendigt mere generelt at fastslå, at artiklerne 73 og 76 i forordning nr. 1408/71 og artikel 10 i

forordning nr. 574/72 under ingen omstændigheder kan indebære, at medlemmer af en selvstændig familieenhed, som ikke omfatter arbejdstageren — således som det er tilfældet efter en skilsmisse for den tidligere ægtefælle, som ikke har forældremyndigheden —

fratages de ydelser, de har krav på i medfør af lovgivningen i den medlemsstat, hvor de har bopæl.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 1982.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 5. maj 1982, indgået til Domstolen den 13. maj 1982, har Social Security Commissioner i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artiklerne 1, litra f), 73 og 76 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), og af artikel 10, stk. 1, litra a), i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149) samt om gyldigheden af sidstnævnte artikel.
- 2 Spørgsmålene er rejst i en sag, der verserer for Social Security Commissioner, mellem Stephanie Robards, en britisk statsborger med bopæl i Det forenede Kongerige, og Insurance Officer vedrørende S. Robard's krav efter britisk lovgivning på familiedydelser for de to af hendes børn, som hun har forældremyndigheden over.
- 3 S. Robards var i en årrække gift med Hugh Robards. Der blev født tre børn i ægteskabet. Familien var bosat i Irland. I 1978 ophævedes samlivet, og S. Robards tog med sine to yngste børn tilbage til Det forenede Kongerige, hvor hun blev og fortsat er beskæftiget som lønmodtager. Det ældste barn blev i Irland, hvor Hugh Robards fortsat havde bopæl og arbejde. Ved dom afsagt den 3. juni 1980 af Englands High Court blev ægteskabet opløst. Forældremyndigheden over de to yngste børn blev tillagt moderen, mens faderen fik forældremyndigheden over det ældste barn og i øvrigt tilpligtedes at betale et bidrag til de to yngste børn.

- 4 Efter at have bosat sig i Det forenede Kongerige modtog Stephanie Robards børnetilskud efter de der gældende regler. Efter skilsmissen ansøgte Hugh Robards om børnetilskud efter irsk lovgivning, som blev tilkendt ham fra 1. juni 1980. For så vidt angår de to yngste børn med bopæl i Det forenede Kongerige skete det i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Da Insurance Officer fik kendskab hertil, blev det britiske børnetilskud til S. Robards inddraget. For så vidt angår de to yngste børn blev beslutningen truffet i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 og artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72. Det blev imidlertid senere, i overensstemmelse med det af Domstolen i dom af 19. februar 1981 fastslåede princip (Beck mod Bundesanstalt für Arbeit, sag 104/80, Sml. 1981, s. 503), besluttet kun at suspendere udbetalingen af det britiske børnetilskud for så vidt angår det beløb, der ifølge irsk lovgivning blev udbetalt til hendes ægtefælle.
- 5 Stephanie Robards påklagede afgørelsen om at suspendere udbetalingen af det britiske børnetilskud for hendes to yngste børn.
- 6 Social Security Commissioner, som sagen derefter blev forelagt, fandt, at Stephanie Robards' krav på børnetilskud efter britisk lovgivning rejste fællesskabsretlige spørgsmål. Han besluttede derfor at udsætte sagen og forelægge Domstolen en række spørgsmål vedrørende bestemmelserne i forordningerne nr. 1408/71 og nr. 574/72 om familieydelse og børnetilskud; spørgsmålene angår særlig følgende forhold:
 1. Fortolkningen af udtrykket »f familiemedlem« som anvendt i bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 om familieydelse;
 2. Anvendelsen af bestemmelserne om forbud mod dobbeltydelse;
 - a) i artikel 76 i forordning nr. 1408/71, og
 - b) i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72
 på familieydelse, der skal udbetales i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71.
 3. Fortolkningen af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 med henblik på anvendelsen af forbudet mod dobbeltydelse i artikel 10 i forordning nr. 574/72.

4. Gyldigheden af artikel 10 i forordning nr. 574/72, for så vidt den indebærer, at en arbejdstager fratages retten til familieydelse, som han ville være berettiget til alene efter national lovgivning.

Fællesskabsbestemmelserne

- 7 I medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, har en arbejdstager ret til familieydelse efter lovgivningen i en medlemsstat »for de af sine familiemedlemmer, der er bosat på en anden medlemsstats område . . . som om de pågældende var bosat på . . . [den førstnævnte medlemsstats] område«. Ifølge den i artikel 76 indeholdte prioritetsregel i tilfælde af samtidig ret til ydelse stilles retten til familieydelse i medfør af artikel 73 imidlertid i bero, »såfremt der i kraft af erhvervsudøvelse også kan kræves udbetalt familieydelse . . . efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område familiemedlemmerne er bosat«. Derimod bestemmer artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 574/72 ¹:

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

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

- b) . . .«.

- 8 Som det fremgår af Social Security Commissioner's forelæggelseskendelse, er det efter britisk lovgivning ikke nødvendigt, for så vidt angår retten til at modtage børnetilskud, at den pågældende er arbejdstager eller udøver et erhverv, idet ydelserne udbetales til den, der er ansvarlig for barnet, uafhængigt af forsikrings- eller beskæftigelsesforhold. Den omstændighed, at der

1 — O.a.: Som affattet i den kodificerede udgave offentliggjort i EFT C 138 af 9. 6. 1980, s. 65.

består et krav på sådanne ydelser, kan således ikke indebære, at ydelser efter artikel 73 i forordning nr. 1408/71 stilles i bero i medfør af forordningens artikel 76. Derimod kan retten til sådanne ydelser stilles i bero i medfør af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, såfremt der for de samme børn består en ret til ydelser i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71, og såfremt undtagelsesbestemmelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), anden del (efter semikolon) ikke finder anvendelse.

- 9 I denne sammenhæng er formålet med de af Social Security Commissioner forelagte spørgsmål således i det væsentlige at få afgjort, om den omstændighed, at en arbejdstager i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 har ret til familieydelser for børn, der er bosat hos den fraskilte ægtefælle, som er arbejdstager i en anden medlemsstat, indebærer, at de familieydelser, som skal udbetales efter den nationale lovgivning i denne anden medlemsstat, stilles i bero i medfør af bestemmelserne om samtidig ret til ydelser i artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72.

Artikel 10, stk. 1, litra a), første del (indtil semikolon), i forordning nr. 574/72

- 10 Artikel 10, stk. 1, litra a), første del, i forordning nr. 574/72, som indeholder suspensionsbestemmelsen, henviser til artikel 73 i forordning nr. 1408/71. Begrebet »familiemedlem«, der er anvendt i sidstnævnte artikel, defineres i artikel 1, litra f), i forordning nr. 1408/71. Definitionen henviser i det væsentlige til den nationale lovgivning, hvorefter ydelserne udbetales.
- 11 Da tildeling af familieydelser i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 er afhængig af fortolkningen og anvendelsen af den nationale lovgivning, kan en anden medlemsstats kompetente institution ikke vurdere, om alle betingelserne derfor er opfyldt. Med henblik på anvendelsen af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 kan institutionen derfor begrænse sig til at konstatere, at den anden medlemsstats kompetente institution rent faktisk i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 efter sin nationale lovgivning har tildelt en arbejdstager familieydelser for samme barn.

- 12 Derfor skal Social Security Commissioner's spørgsmål besvares med, at suspensionsbestemmelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), første del (indtil semikolon), i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at den finder anvendelse, når institutionen i en anden medlemsstat rent faktisk i medfør af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 har tildelt en arbejdstager familiedydelser for samme barn, uden at det er nødvendigt at undersøge, om alle betingelserne for tildeling af ydelser er opfyldt i medfør af den anden medlemsstats lovgivning.
- 13 Som følge heraf bliver det ikke nødvendigt at besvare spørgsmålene vedrørende fortolkningen af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 og af begrebet »familiemedlem«.

Artikel 10, stk. 1, litra a), anden del (efter semikolon), i forordning nr. 574/72

- 14 De af Social Security Commissioner stillede spørgsmål har dernæst til formål at få afgjort, om en fraskilt ægtefælle er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), anden del, i forordning nr. 574/72.
- 15 Ligesom artikel 76 i forordning nr. 1408/71, der ligeledes vedrører et tilfælde af samtidig ret til familiedydelser, har den her omhandlede bestemmelse til formål at sikre fortrinsret for ydelserne fra den medlemsstat, hvor børnene er bosat, og hvor en af de ydelsesberettigede udøver erhvervsmæssig virksomhed. Om de forældre, som i påkommende tilfælde har ret til ydelser for det samme barn, stadig er gift eller ikke, kan ikke være afgørende for besvarelsen af det spørgsmål om samtidig ret til ydelser, som den pågældende bestemmelse har til formål at løse. I betragtning af formålet med bestemmelsen kan der ikke anlægges en restriktiv fortolkning.
- 16 Insurance Officer har argumenteret imod en vid fortolkning af begrebet »ægtefælle«, således at det ligeledes skulle omfatte en fraskilt ægtefælle, ved at gøre gældende, at der kunne opstå vanskeligheder, såfremt den fraskilte ægtefælle giftede sig igen, idet flere medlemsstater i så faldt ville have mulighed for at anvende artikel 73 i forordning nr. 1408/71, hvilket kunne føre til kumulation af ydelser.

- 17 Efter Rådets opfattelse har lovgiveren ikke blot haft den fraskilte ægtefælles for øje, men enhver anden, som lovligt har forældremyndigheden, idet de særlige tilfælde, hvor den pågældende ikke er en ægtefælle, ved en ren og skær forglemmelse ikke udtrykkeligt blev nævnt i bestemmelsen.
- 18 Stephanie Robards har anført, at en vid fortolkning af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72 ikke er tilstrækkelig til at løse alle de vanskeligheder, der kan opstå i tilfælde af skilsmisse for så vidt angår familieydelser, for eksempel i tilfælde af arbejdsløshed. Hun har foreslået, at de stillede spørgsmål besvares med, at artiklerne 73 og 76 i forordning nr. 1408/71 og artikel 10 i forordning nr. 574/72 under ingen omstændigheder kan føre til, at medlemmerne af en selvstændig familieenhed, som ikke omfatter arbejdstageren, mister retten til de fordele, som de har krav på i medfør af lovgivningen i den medlemsstat, hvor de er bosat.
- 19 Domstolen har imidlertid i medfør af EØF-traktatens artikel 177 ikke til opgave at udtale sig om generelle eller hypotetiske spørgsmål, men derimod til at bidrage til retters pleje i medlemsstaterne. I den foreliggende sag skal fortolkningen af den omtvistede bestemmelse derfor begrænses til det forhold, der foreligger for den nationale ret, nemlig det tilfælde, at en fraskilt ægtefælle, som ikke har giftet sig igen, udøver en erhvervsmæssig virksomhed. Det tilkommer Kommissionen og Rådet at træffe de nødvendige foranstaltninger til ændring af den pågældende bestemmelse, såfremt en sådan ændring skønnes nødvendig for at sikre en tilfredsstillende løsning i andre tilfælde.
- 20 Følgelig skal Social Security Commissioner's spørgsmål besvares med, at artikel 10, stk. 1, litra a), anden del (efter semikolon), i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på en fraskilt ægtefælle.
- 21 Det findes herefter udfornødent at besvare det fjerde spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 10, stk. 1, litra a), i forordning nr. 574/72, som er stillet for det tilfælde, at bestemmelsen førte til, at den fraskilte ægtefælle blev frataget retten til familieydelser, som vedkommende ville være berettiget til alene efter national lovgivning.

Sagens omkostninger

- 22 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som ved kendelse af 5. maj 1982 er forelagt den af Social Security Commissioner, for ret:

1. Suspensionsbestemmelsen i artikel 10, stk. 1, litra a), første del (indtil semikolon), i Rådets forordning nr. 574/72 af 21. marts 1972 skal fortolkes således, at den finder anvendelse, når institutionen i en anden medlemsstat rent faktisk i medfør af artikel 73 i Rådets forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 har tildelt en arbejdstager familieydelse for samme barn, uden at det er nødvendigt at undersøge, om alle betingelserne for tildeling af disse ydelser er opfyldt i medfør af den anden medlemsstats lovgivning.
2. Artikel 10, stk. 1, litra a), anden del (efter semikolon), i forordning nr. 574/72 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på en fraskilt ægtefælle.

Everling

Mackenzie Stuart

Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. februar 1983.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

U. Everling

Formand for tredje afdeling