

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 16 DECEMBER 1982¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. In deze prejudiciële zaak wordt het Hof om uitlegging gevraagd van twee bepalingen (de artikelen 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), alsook van artikel 10 van verordening nr. 574/72, van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van voormelde verordening (PB L 74 van 1972, blz. 1). Met betrekking tot deze laatste bepaling is bovendien een vraag gesteld over de geldigheid ervan, wegens twijfel aan de overeenstemming ervan met artikel 51 EEG-Verdrag.

2. Het probleem dat tot die vragen aanleiding heeft gegeven, betreft, zoals wij zullen zien, de betaling krachtens de Britse wetgeving van kinderbijslag voor kinderen wier ouders van echt gescheiden zijn en in verschillende Lid-Statens wonen.

De feiten kunnen als volgt worden samengevat.

Stephanie Robards, verzoekster in het hoofdgeding, die de Britse nationaliteit bezit, huwde op 7 januari 1967 met Hugh John Robards, eveneens van Britse nationaliteit. Uit het huwelijk zijn drie

kinderen geboren, Tamzin, Jason en Robin, alle thans jonger dan 16 jaar. Tot 1970 woonde het gezin Robards in het Verenigd Koninkrijk, daarna verhuisde het naar Ierland. In 1978 gingen de echtgenoten gescheiden leven: mevrouw Robards keerde samen met haar twee jongste kinderen, Jason en Robin, naar het Verenigd Koninkrijk terug, terwijl de heer Robards met het oudste kind, Tamzin, in Ierland bleef. Bij voogdijbeschikking van de Engelse High Court van 4 februari 1980 werd de voogdij over de twee jongste kinderen aan de moeder, en die over het oudste aan de vader opgedragen. Deze laatste werd verplicht tot betaling van een alimentatie van 9 UKL per week voor elk van de twee andere kinderen. De voogdijbeschikking werd gevolgd door echtscheiding, uitgesproken door dezelfde rechterlijke instantie op 3 juni 1980. Sedert haar terugkeer naar het Verenigd Koninkrijk ontving mevrouw Robards tot 5 juli 1980 als loontrekkende krachtens de Britse wetgeving kinderbijslag voor de twee bij haar wonende kinderen. Bovendien ontving zij als alleenwonende ouder de toeslag voor kinderen ten laste; het ging hier dus om wat men in Engeland gemeenzaam een „one-parent family” noemt.

Na de echtscheiding vroeg de heer Robards als loontrekkende in Ierland bij het Ierse sociale-zekerheidsorgaan kinderbijslag aan voor de drie kinderen. Vaststaat dat deze hem op grond van de Ierse wettelijke regeling per 1 juli 1980 werd toegekend voor het kind waarover hij de voogdij heeft, en op grond van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 voor de twee kinderen waarover de moe-

¹ — Vertaald uit het Italiaans.

der de voogdij heeft en die bij haar in het Verenigd Koninkrijk wonen. In december 1980 onderzocht het Engelse sociale-zekerheidsorgaan (de Insurance Officer) opnieuw de situatie van mevrouw Robards en besloot haar per 5 juli 1980 geen bijlagen meer te verlenen voor de kinderen waarover zij de voogdij heeft; immers, enerzijds werden in Ierland bijlagen betaald voor dezelfde kinderen — aldus de motivering van de beslissing — en anderzijds is de uitzondering van artikel 10, lid 1, sub a, tweede zin, van verordening nr. 574/72 niet van toepassing op mevrouw Robards, aangezien zij na de echtscheiding niet meer als echtgenote van haar gewezen huwelijkspartner kan worden beschouwd.

Van deze beslissing kwam de betrokkene in beroep bij het Local Tribunal te Hastings, dat de negatieve beslissing van de Insurance Officer bevestigde. Deze laatste gaf overigens toe, dat mevrouw Robards, volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (met name het arrest van 19 februari 1981, zaak 104/80, Beeck, Jurispr. 1981, blz. 503, en het arrest van 6 maart 1979, zaak 100/78, Rossi, Jurispr. 1979, blz. 831), recht had op het verschil tussen de hogere Britse uitkering en de kinderbijslag die haar gewezen echtgenoot in Ierland ontving. Mevrouw Robards stelde niettemin hoger beroep in bij de Social Security Commissioner. Bij beschikking van 5 mei 1982 hield deze rechterlijke instantie haar uitspraak aan en legde zij het Hof een reeks prejudiciële vragen voor. Deze betreffen de uitlegging van het begrip „gezinlid” in verordening nr. 1408/71 met betrekking tot kinderen van van echt gescheiden ouders, en de toepasselijkheid van de anti-cumulatiebepalingen, met name van artikel 76 van dezelfde verordening en artikel 10 van verordening nr. 574/72.

Meer bepaald wil zij te weten komen of deze laatste bepaling toelaat dat een van echt gescheiden ouder met een echtgenoot wordt gelijkgesteld, en of zij, gelet op artikel 51 EEG-Verdrag, als geldig kan worden beschouwd.

3. Om deze vragen te kunnen beantwoorden, dienen wij in de eerste plaats na te gaan, wie in het algemeen recht heeft op kinderbijslag, en vervolgens wat in dit opzicht de gevolgen zijn van de gemeenschapsbepalingen die in het door de verwijzende rechter aan het Hof voorgelegde geval (kinderen van gescheiden ouders) toepasselijk zijn te achten.

De algemene regel, die de meeste Lid-Staten gemeen hebben, is dat de „werknemers” de kinderbijslag ontvangen krachtens de regeling van de Staat waar zij werkzaam zijn. De *ratio* daarvan is duidelijk: de Staat waar de werknemer is tewerkgesteld, moet de kosten van de desbetreffende sociale-zekerheidsregeling dragen en is dus gehouden, zodra de voorwaarden daartoe zijn vervuld, aan iedereen die binnen zijn bevoegdheids-sfeer werkzaam is, een recht op uitkering toe te kennen.

Pas op dit punt gaan de communautaire verordeningen, en meer bepaald verordening nr. 1408/71 een rol spelen. Deze verordening is erop gericht — ter uitvoering van artikel 51, EEG-Verdrag — de gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid te verwezenlijken, en stelt de nationale werknemer daartoe gelijk met de migrerende werknemer. Dit vereist enige aanpassing van de genoemde algemene regel. Waar artikel 13,

lid 2, sub a, deze regel overneemt door te bepalen dat migrerende werknemers onderworpen zijn aan de wetgeving van de Staat waar zij werkzaam zijn, past artikel 73, lid 1, ze aan door de woonplaats van de gezinsleden in een andere Lid-Staat gelijk te stellen met de woonplaats in de Lid-Staat waar de werknemer werkzaam is. Zo duikt, als correctie op de nationale bepalingen, een nieuw beginsel op: de irrelevantie van de woonplaats.

Zoals straks duidelijker zal blijken, wordt de cumulatie van bijslagen door andere gemeenschapsbepalingen (in casu de reeds genoemde artikelen 76 van verordening 1408/71 en 10 van verordening nr. 574/72) verboden, ter voorkoming van ongerechtvaardigde verrijking ingevolge een dubbel recht op uitkering. Dit is het normatief kader waarbinnen het door de nationale rechter voorgelegde geval moet worden beoordeeld.

4. Om deze laatste een nuttig antwoord te kunnen geven, dient men mijns inziens de volgorde van zijn vragen om te keren en te beginnen met de behandeling van vraag 3a. Hierin vraagt de Social Security Commissioner aan het Hof, of „de in de wettelijke regeling van een Lid-Staat voorziene gezinsbijslagen voor de toepassing van artikel 10 van verordening nr. 574/72 moeten 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”. Met andere woorden, de nationale rechter die

artikel 10 dient toe te passen, wil verneemen of dit naar gemeenschapsrecht een beoordeling van de toepassingsvoorwaarden van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 impliceert. Dit probleem nu vergt zowel een onderzoek van de nationale (Engelse en Ierse) wettelijke regelingen inzake kinderbijslagen als de uitlegging van het begrip „gezinslid” in verordening nr. 1408/71.

Maar laten wij systematisch te werk gaan.

De eerste zin van artikel 10 van verordening nr. 574/72 in zijn gecodificeerde versie luidt als volgt: „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” (PB C 138 van 1980, blz. 71). Dit is, zoals ik reeds zei, een anti-cumulatievoorschrift. Zijn huidige versie is het resultaat van de wijzigingen die verordening nr. 878/73 van de Raad van 26 maart 1973 in de oorspronkelijke tekst heeft aangebracht om rekening te houden met de bijzondere kenmerken van de sociale-zekerheidsregelingen van de nieuwe Lid-Statens.

In casu dient te worden nagegaan hoe deze bepaling zich precies verhoudt tot artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71, waarnaar zij verwijst. Artikel 73, lid 1, bepaalt immers: „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 gezinsbijlagen waarin de wettelijke regeling van de eerste Staat voorziet, alsof die gezinsleden op het grondgebied van deze Staat woonden”.

Zoals men ziet, verwijst deze bepaling voor wat de vaststelling van het recht op uitkeringen en het begrip „gezinslid” betreft naar het recht van de Staat waar de werknemer is tewerkgesteld. Artikel 1, sub f, van verordening nr. 1408/71 breidt de inhoud van het begrip „gezinslid” overigens uit, door degenen die op kosten van de werknemer worden onderhouden, gelijk te stellen met degenen die bij hem inwonen, ook wanneer de nationale wet het begrip „gezinslid” tot deze laatste zou beperken. Luidens deze bepaling „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 degenen die bij de werknemer inwoont, wordt aan deze voorwaarde geacht te zijn voldaan, wanneer de betrokkene in hoofdzaak op kosten van deze werknemer wordt onderhouden”.

van de Ierse Republiek woonden. Enkel op grond van het Ierse recht zou de heer Robards immers geen recht hebben gehad op deze uitkeringen. Krachtens artikel 5 van de Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act van 1963 — die de hier van belang zijnde bepalingen van de Children's Allowances Act van 1944 heeft gewijzigd — ontvangt alleen de persoon bij wie een kind waarvoor kinderbijslag kan worden toegekend, gewoonlijk woont, voor dat kind kinderbijslag. Het Ierse criterium is dus, dat het kind gewoonlijk bij de werknemer woont.

Op dit punt kan men zich afvragen, zoals de verwijzende rechter impliciet doet, of de toepassing van artikel 10 van verordening nr. 574/72 op enigerlei wijze „afhankelijk” is van artikel 73 van verordening nr. 1408/71; met andere woorden, dient het nationale orgaan na te gaan of in een andere Lid-Staat aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 73 is voldaan. Ik ben ervan overtuigd dat dit niet zo is, omdat zoals gezegd artikel 73 naar de nationale regeling verwijst om te bepalen wie recht op uitkeringen heeft. Anderzijds wordt niet betwist dat het Hof niet bevoegd is uitspraak te doen over de wijze waarop de organen van een Lid-Staat hun eigen recht toepassen. Het volstaat derhalve vast te stellen dat voormelde bepaling is toegepast; nadien kan dan in concreto worden gecontroleerd of het geval onder een anti-cumulatievoorschrift valt.

Hieruit blijkt duidelijk dat het Ierse sociale-zekerheidsorgaan bij de toekenning aan de heer Robards van uitkeringen voor de twee niet bij hem inwonende kinderen artikel 73, lid 1, heeft toegepast; het besloot dus deze kinderen te behandelen alsof zij op het grondgebied

5. Wij hebben dus gezien dat krachtens artikel 10, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 574/72 het recht op uitkeringen wordt geschorst in het land waar het kind woont, indien aldaar voor het verkrijgen van dit recht geen voorwaarden inzake verzekering of arbeid worden ge-

steld en de echtgeno(o)t(e) van de werknemer er geen arbeid verricht. Dit betekent dat op grond van het reeds aangehaalde beginsel, dat de kosten van de sociale-zekerheidsregeling ten laste komen van de Staat waar de werknemer is tewerkgesteld en sociale-zekerheidsbijdragen betaalt, voorrang wordt verleend aan de „lex loci laboris”.

Laten wij thans de uitzondering bezien die vervat is in artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72. Deze bepaling luidt als volgt: „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”. Het recht dat krachtens deze bepaling wordt geschorst, is natuurlijk het recht bedoeld in artikel 73 van verordening nr. 1408/71, dat wil zeggen het recht dat is ontstaan in het land waar de migrerende werknemer is tewerkgesteld. Wanneer meerdere gelijksoortige gezinsbijslagen verschuldigd zijn, wordt dus steeds voorrang verleend aan het recht verkregen in de Lid-Staat waar het kind woont, op voorwaarde dat de aldaar wonende echtgenoot er beroepswerkzaamheden verricht. Ook hier gaat het dus om toepassing van de „lex loci laboris”, met in geval van cumulatie voorrang voor de wet van de Staat waar de kinderen wonen.

Zowel artikel 73 als het anti-cumulatievoorschrift verwijzen dus ter vaststelling

van het recht op uitkeringen naar de nationale wettelijke regeling van de Staat waar het gezinslid woont; het lijdt geen twijfel dat mevrouw Robards krachtens de wet van de Staat waar zij is tewerkgesteld (het Verenigd Koninkrijk), recht heeft op uitkeringen voor de twee kinderen die ingevolge de voogdijbeschikking bij haar inwonen. De Engelse regeling (Child Benefit Act 1975) bepaalt immers, dat de uitkering verschuldigd is aan de persoon die „verantwoordelijk” is voor het kind (artikel 1). Volgens artikel 3, lid 1, van deze Act is iemand tijdens een bepaalde week „verantwoordelijk”, indien a) het kind gedurende die week bij hem inwoonde, of b) hij tenminste tot het wettelijks bedrag van de wettelijke kinderbijslag bijdroeg in de kosten van levensonderhoud van het kind. Men zou hier zelfs — zoals verzoekster — de vraag kunnen stellen, of artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 haar als werknemster dit recht ook toekent voor het kind dat in een andere Lid-Staat bij de vader inwoont. Doch deze vraag zou mijns inziens slechts ontkennend kunnen worden beantwoord, zelfs los van de omstandigheid dat de heer en mevrouw Robards gescheiden zijn. Krachtens artikel 76 van die verordening en artikel 10 van verordening nr. 574/72 wordt — zoals hierna nog duidelijker zal blijken — het in artikel 73 bedoelde recht immers geschorst wanneer een van de gezinsleden arbeid verricht in de Staat waar de kinderen wonen; welnu, de heer Robards woont en werkt in Ierland en heeft krachtens de wettelijke regeling van dit land recht op uitkering voor het kind waarover hij voogd is.

In verband met de vaststelling van het recht op kinderbijslag wijs ik er voorts nog op, dat de nationale rechter het Hof heeft gevraagd of de echtscheiding gevolgen heeft voor de hoedanigheid van de kinderen als „gezinslid”. Zo gesteld, is het probleem volgens mij onbestaande

of slecht omschreven: de beëindiging van het huwelijk door echtscheiding heeft mijns inziens niet de minste invloed op de afstamming. De ontbinding van het huwelijk en de toekenning van de voogdij over de kinderen aan de ene en/of de andere ouder beletten niet dat zij ten aanzien van beiden „gezinslid” blijven. De hierdoor ontstane concurrentie tussen het recht van beide ouders op het ontvangen van kinderbijslag dient te worden geregeld op basis van de nationale wettelijke regelingen en de anti-cumulatiebepalingen van de communautaire verordeningen.

6. Er kan — nog steeds met betrekking tot de toepassing van artikel 10 van verordening 574/72 — heel wat meer worden getwist over de gevolgen die, volgens de Insurance Officer, de echtscheiding heeft voor de toekenning van de bijlagen en voor de desbetreffende rechtssituatie.

De kernvraag die de verwijzende rechter aan het Hof voorlegt en die in de schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting uitvoerig is besproken, betreft nu juist de uitlegging van het begrip „echtgeno(o)t(e)” in lid 1, sub a, van artikel 10. Het gaat er immers om, te bepalen of dit begrip ook kan worden aangewend in situaties waarin het huwelijk is ontbonden.

Er zijn het Hof verschillende interpretaties van het begrip „echtgeno(o)t(e)” voorgesteld.

Volgens de Insurance Officer moet deze vraag worden beantwoord overeenkomstig de wettelijke regeling van het sociale-zekerheidsorgaan dat artikel 10 wil toepassen. De Britse regeling nu beschouwt enkel gehuwde personen als echtgenoten. Bijgevolg zijn degenen die van echt gescheiden zijn, geen echtgeno-

ten, maar voormalige echtgenoten. Verder wijst de Insurance Officer op de gevolgen van een eventueel nieuw huwelijk van een der van echt gescheiden ouders. Hij stelt dat het totale verschuldigde bedrag in dat geval de hoogste uitkering in elk der betrokken Lid-Staten te boven kan gaan, aangezien de kinderbijslag verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staten van beide ouders, dan zouden cumuleren met die verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van de nieuwe echtgenoot.

Tegenover deze, restrictief te noemen uitlegging van het begrip „echtgeno(o)t(e)” vragen de Commissie en de Raad het Hof uitdrukkelijk om een extensieve interpretatie. De Commissie stelt dat bij de interpretatie van de communautaire regels inzake sociale zekerheid de klemtoon veeleer op de beroepssituatie van de werknemer dan op zijn „status familiae” moet worden gelegd. Volgens de Raad vertoont de verordening hier een leemte en dient het Hof deze op te vullen door als „echtgeno(o)t(e)” te beschouwen eenieder die de wettelijke voogdij heeft over de kinderen voor wie de uitkeringen verschuldigd zijn en die bij hem (haar) inwonen.

De stelling van de Insurance Officer moet worden verworpen. Zij gaat in de eerste plaats voorbij aan het feit, dat de verordening naar de nationale regelingen verwijst voor de omschrijving van het begrip „gezinslid”, maar niet voor het begrip „echtgeno(o)t(e)”. Maar ook het argument, dat een van echt gescheiden persoon een nieuw huwelijk zou kunnen sluiten, faalt. Want zelfs indien de nieuwe echtgenoot zou aantonen dat zijn stiefkinderen te zijnen laste komen, en hij daardoor recht zou krijgen op bijslag ingevolge toepassing van artikel 73, lid 1, van verordening 1408/71, dan zou dat recht toch weer ingevolge artikel 10 van verordening 574/72 of artikel 76 van verordening 1408/71 worden „ge-

schorst" ten voordele van het gezinslid dat beroepswerkzaamheden verricht. Wat de eventuele bijslag betreft die wordt betaald aan de echtgenoot die niet de voogdij heeft, meen ik dat deze moet worden geschorst op grond van het beginsel, opgenomen in de sociale-zekerheidsregelingen van alle Lid-Staten (en op gemeenschapsniveau neergelegd in artikel 12 van verordening 1408/71), dat verschillende personen niet tegelijkertijd recht op bijslag kunnen hebben voor een zelfde gezinslid.

Mijns inziens kan de vraag dus binnen de logica van het stelsel en de werksfeer van artikel 10 worden beantwoord, zonder dat men zijn toevlucht behoeft te nemen tot meer of minder extensieve interpretaties. Zoals ik reeds zei, verwijst de verordening niet naar de nationale wettelijke regeling voor de omschrijving van het begrip „echtgeno(o)t(e)”. Het lijkt mij dan ook logisch na te gaan, of men op basis van de communautaire regeling tot een „nuttige” interpretatie van dit begrip kan komen. Welnu, als men de bepaling van artikel 10, lid 1, sub a, als een geheel leest, wordt het duidelijk dat het begrip „echtgeno(o)t(e)” in de tweede zin in werkelijkheid doelt op de persoon genoemd in de eerste zin, namelijk de rechthebbende op gezins- en kinderbijslag. Ik zie echter niet in, waarom de „status familiae” in de eerste bepaling geen en in de tweede bepaling wel een rol zou spelen.

De door mij voorgestane uitlegging wordt, zo meen ik, bevestigd door een argument ontleend aan de systematiek van de verordening. Zoals ik reeds zei, voorkomt artikel 10 de samenloop van gezinsbijslagen, verschuldigd krachtens een regeling waarin voor het verkrijgen

van dit recht geen voorwaarden inzake verzekering of arbeid worden gesteld. Artikel 76, dat daarentegen van toepassing is wanneer de uitkeringen uit hoofde van verrichte beroepswerkzaamheden zijn verschuldigd, houdt geen rekening met de „status familiae” van de ouders. Waarom dus een onderscheid maken tussen twee in wezen identieke situaties? Het door mij voorgestelde antwoord op de vraag betreffende het begrip „echtgeno(o)t(e)” impliceert mijns inziens dat verzoekster recht heeft op bijslag in het Verenigd Koninkrijk voor de kinderen waarover zij de voogdij heeft, terwijl het recht van haar gewezen echtgenoot moet worden geschorst.

Op het voorstel van de Raad, om als „echtgeno(o)t(e)” te beschouwen eenieder die de wettelijke voogdij heeft over bij hem (haar) inwonende kinderen voor wie uitkeringen verschuldigd zijn, kan het Hof mijns inziens niet ingaan. Dit is een zaak voor de wetgever, doch dat doet niet af aan de juistheid — vanuit rechtspolitiek oogpunt — van het voorstel. Gelet op het doel van de bijslag — namelijk de aanpassing van het loon aan de gezinslasten — en rekening houdend met het feit dat de uitkering in het belang van de kinderen wordt toegekend, berust immers die voorrang voor de persoon die de voogdij heeft over de kinderen (en die ook iemand anders dan de ouders kan zijn), op het streven, de uitkering zo rechtstreeks mogelijk aan de kinderen ten goede te laten komen. Dit komt mijns inziens overeen met de strekking van de gezinsbijslagregelingen van de Lid-Statens.

7. Tot slot onderzoek ik de andere vragen van de nationale rechter. Ik doe dit echter enkel voor de volledigheid, aangezien zij, gelet op het voorgaande, voor het onderhavige geval niet meer van belang zijn.

De Social Security Commissioner vraagt het Hof, na te gaan of, gelet op artikel 73, lid 1, de anti-cumulatiebepaling van artikel 76 van verordening nr. 1408/71 in casu van toepassing is.

Artikel 76 bepaalt: „Het recht op krachtens artikel 73 of artikel 74 verschuldigde gezins- of kinderbijslagen wordt 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”. Dit artikel bevat dus een uitzondering op de regel van artikel 73, en geeft meer bepaald, zoals overigens in het opschrift ervan wordt gezegd, „Prioriteitsregels bij samenloop van rechten op gezins- of kinderbijslagen krachtens artikel 73 of artikel 74 en op grond van verrichte beroepswerkzaamheden in het land waar de gezinsleden wonen”. Voor de toepassing van het anti-cumulatievoorschrift is het dus niet voldoende beroepswerkzaamheden te verrichten in de Staat waar de gezinsleden wonen. De uitkering moet bovendien „verschuldigd” zijn krachtens de wettelijke regeling van de Lid-Staat, er moet dus zijn voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van het recht op uitkering. Het Hof zelf heeft dit beginsel bevestigd in zijn arrest van 20 april 1978 (zaak 134/77, Ragazzoni, Jurispr. 1978, blz. 963, r.o. 7 en 12).

De Insurance Officer en de Commissie stellen dat artikel 76 in casu niet van toepassing is. Ik treed dit standpunt bij. Bij de keuze tussen de communautaire anti-

cumulatievoorschriften dient immers rekening te worden gehouden met de rechtsgrondslag van de uitkering in het land van de woonplaats; zoals gezegd, zijn de gezinsbijslagen in het Verenigd Koninkrijk niet verschuldigd uit hoofde van „verrichte beroepswerkzaamheden”, maar krachtens een regeling waarin voor het verkrijgen van dit recht geen voorwaarden inzake verzekering of arbeid worden gesteld. De tekst van de bepaling is duidelijk en kan mijns inziens niet opzij worden gezet. In casu is er dus slechts ruimte voor de toepassing van één anti-cumulatievoorschrift, namelijk artikel 10 van verordening nr. 574/72. De werking daarvan zal echter niet verschillen van die van artikel 76, aangezien de *ratio* van beide bepalingen identiek is. Het algemene beginsel inzake de toepasselijkheid van de „*lex loci laboris*” van het land waar de kinderen wonen, dient steeds voorrang te krijgen.

8. Tot slot nog een enkel woord over de onderstelde ongeldigheid van artikel 10 van verordening nr. 574/72, „voor zover het een werknemer gezinsbijslagen ontzegt waarop deze uitsluitend krachtens de nationale wetgeving aanspraak zou hebben”. Het is duidelijk dat de Social Security Commissioner deze vraag stelt omdat hij ervan uitgaat, dat verzoekster geen recht op kinderbijslag heeft voor de bij haar inwonende kinderen. Ik heb die stelling verworpen en aangetoond hoe het anti-cumulatievoorschrift precies werkt. Dit voorschrift is, zoals de andere bepalingen ter voorkoming van een dubbel recht op uitkering, niet strijdig met artikel 51 EEG-Verdrag. Ingevolge de *ratio* van artikel 51 en de logica zelf van de gemeenschapsregeling inzake de sociale zekerheid zijn de eventuele nadelige gevolgen voor de werknemer enkel toelaatbaar wanneer zij wor-

den gecompenseerd door voordelen, in ieder geval wanneer zij niet ingaan tegen de doelstellingen van het Verdrag.

In dit verband wijs ik erop, dat verordening nr. 1408/71 blijkens de zevende overweging van haar considerans onder meer tot doel heeft, bij de uitvoering van artikel 51 EEG-Verdrag „de werknemers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, de verworven rechten en voordelen (te) waarborgen”.

Deze oplossing valt overigens duidelijk uit 's Hofs rechtspraak af te leiden. Het Hof heeft immers herhaaldelijk gesteld, dat niet mag worden getornd aan de sociale-zekerheidsrechten die particulieren krachtens hun nationale wettelijke regeling hebben verworven. Reeds in zijn eerste arrest terzake heeft het Hof gesteld dat „het doel der artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag niet zou worden bereikt, doch integendeel miskend, indien de werknemer, om van de hem gewaarborgde vrijheid van verkeer gebruik te maken, zich in het verlies van reeds in een der Lid-Statens verkregen rechten zou moeten schikken zonder dat

daarvoor een tenminste gelijkwaardige uitkering in de plaats zou komen” (arrest van 15 juli 1964, zaak 100/63, Van der Veen, Jurispr. 1964, blz. 1180). Tot slot herinner ik eraan, dat het Hof zich reeds over artikel 10 van verordening nr. 574/72 heeft uitgesproken zonder ook maar de minste twijfel over de geldigheid ervan te laten bestaan. Het Hof preciseerde evenwel, dat deze bepaling geldt „in zoverre als de belanghebbende daardoor niet zonder reden van een recht op uitkeringen krachtens de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat wordt beroofd. Wanneer dus het bedrag van de uitkeringen waarvan de betaling is geschorst, hoger is dan dat van de uitkeringen die op grond van de uitoefening van een beroepswerkzaamheid worden toegekend, moet het anti-cumulatievoorschrift ... slechts gedeeltelijk worden toegepast en moet als aanvulling het verschil tussen die bedragen worden uitgekeerd” (arrest van 19 februari 1981, zaak 104/80, Beeck, Jurispr. 1981, blz. 503, r.o. 12). Ik meen dat deze uitspraak gerust kan worden herhaald met betrekking tot de feiten van de onderhavige zaak.

9. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door de Social Security Commissioner in zijn beschikking van 5 mei 1982 gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1. Het begrip „echtgeno(o)t(e)” in artikel 10, lid 1, sub a, tweede zin, van verordening nr. 574/72 van de Raad, zoals gewijzigd, verwijst naar de rechthebbende op gezins- of kinderbijslag bedoeld in de eerste zin van hetzelfde artikel. Voor deze uitkering wordt geen belang gehecht aan de „status familiae” als abstracte rechtstoestand, maar wel aan de hoedanigheid van ouder, die ondanks de ontbinding van het huwelijk blijft bestaan.
2. De uitlegging van het begrip „gezinslid” in verordening nr. 1408/71 van de Raad wordt in wezen bepaald door de wetgeving van de Lid-Staat krachtens welke de uitkering is verschuldigd. Wanneer deze echter enkel

degene die inwoont, als gezinslid beschouwt, wordt in het gemeenschapsrecht de persoon ten laste daarmee gelijkgesteld.

3. Het anti-cumulatievoorschrift van artikel 76 van verordening nr. 1408/71 van de Raad is niet van toepassing wanneer voor het verkrijgen van het recht op gezins- of kinderbijslag geen voorwaarden inzake verzekering of arbeid worden gesteld, ook al zou de rechthebbende beroepswerkzaamheden verrichten.
4. Artikel 10, lid 1, sub a, van verordening nr. 574/72 van de Raad, zoals gewijzigd, is niet onverenigbaar met artikel 51 EEG-Verdrag, voor zover het niemand een, los van het gemeenschapsrecht krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat toegekend recht, ontnemt. Wanneer de kinderbijslag die op grond van een krachtens artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 van de Raad verkregen recht voor de kinderen wordt betaald, hoger is dan de uitkering toegekend in de Lid-Staat waar de andere ouder beroepswerkzaamheden verricht, heeft deze laatste dan ook recht op een aanvullend bedrag gelijk aan het verschil tussen het hogere bedrag voorzien in de wettelijke regeling van de Lid-Staat waar het recht ex artikel 73 is ontstaan, en het lagere bedrag van de uitkeringen betaald in de Staat waar de kinderen wonen.