

skelsbehandling, begrundet i nationaliteten hos de personer, der er berettigede i henhold til en social sikringsordning, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre sonderingskriterier faktisk fører til samme resultat. Dette kan være tilfældet med en bestemmelse, som gør et tilskud til mødre betinget af hendes børns statsborgerskab.

3. Forordning nr. 1408/71 sonderer ikke mellem de sociale sikringsordninger,

den finder anvendelse på, efter om disse ordninger forfølger befolkningspolitiske formål eller ej.

4. Artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, samt artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2 i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at tildeling af en bidragsfri ydelse ved alderdom til mødre, hverken kan gøres betinget af den ydelsesberettigede moders eller hendes børns statsborgerskab, forudsat der er tale om statsborgerskab i en af medlemsstaterne.

I sag 237/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Cour d'appel de Douai er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

CAISSE RÉGIONALE D'ASSURANCE MALADIE DE LILLE (CRAM)

og

DIAMANTE TOIA, GIFT PALERMO

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1 og stk. 3, samt artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, 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),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait og T. Koopmans,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Artikel L 640 i den franske Code de la sécurité sociale (lov om social sikring) foreskriver et »tilskud til mødre«. Herfor gælder følgende betingelser:

1) Ifølge artikel L 640 i Code de la Sécurité Sociale skal den berettigede:

- være fyldt 65 år
- være fransk statsborger
- være gift med en lønmodtager

— være uden formue

— have opfostret og haft forsørgerpligt over for mindst 5 børn i mindst 9 år før børnenes fyldte sekstende år;

2) ifølge artikel 1 i dekret 50-76 af 16. august 1950, som ændret den 16. august 1956 skal

— børnene være franske statsborgere på tidspunktet for rettens erhvervelse.

Diamante Toia, gift Palermo, som er italiensk statsborger, født den 8. juli 1913 i Gizzeria (Italien), bosat i Frankrig, gift med en lønmodtager og mor til syv børn, har anmodet om dette tilskud hos Caisse régionale d'assurance vieillesse de Lille, hvis kompetente organ, Commission de recours gracieux, den 7. september 1977 afslog hendes ansøg-

ning med den begrundelse, at fem af børnene fra fødslen er italienske statsborgere.

Fru Palermo har herefter anlagt sag ved Commission de première instance du contentieux de la Sécurité sociale de Lille, som ved afgørelse af 21. marts 1978 har givet hende medhold med den begrundelse, at der er tale om en bidragsfri ydelse ved alderdom, hvorfor ikke blot franske statsborgere, men også statsborgere fra Fællesskabets andre medlemsstater er berettigede i medfør af artiklerne 2, 3, og 4 i forordning nr. 1408/71.

Den 18. april 1978 har Caisse régionale indgivet ankestævning mod denne afgørelse ved Cour d'appel de Douai.

Caisse régionale har erklæret at have fået administrative instrukser om, ikke at gøre gældende over for moderen, at hun ikke er fransk statsborger.

Cour d'appel, der antog, at løsningen af det foreliggende retlige problem krævede en fortolkning af fællesskabsbestemmelserne, besluttede at udsætte sagen og i medfør af traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Hvorledes skal artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1 og 3, samt artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, i forordning nr. 1408/71 af 14. juni 1971 fortolkes med henblik på en ydelse ved alderdom, som er bidragsfri og derfor principielt forbeholdt franske statsborgere?«

Forelæggelsesdommen af 10. oktober 1978 er registeret på Domstolens justitskontor den 30. oktober 1978.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Caisse régionale, Palermo Toia, regeringen for Den italienske

Republik, repræsenteret af sin befuldmægtigede, ambassadør Adolf Maresca, bistået af Franco Favara, Avvocato dello Stato, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede Marie-José Jonczy, Kommissionens juridiske tjeneste, bistået af advokaterne Henri Scheyvaerts og Francis Herbert, Bruxelles.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen anmodet Caisse régionale om at fremlægge visse dokumenter.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

Caisse régionale bemærker, at traktaten giver regeringerne frihed til at føre den befolkningspolitik, de anser for rigtig. Tilskuddet til mødre er hovedsagelig et befolkningspolitisk middel.

Opstillingen af en betingelse vedrørende børnenes statsborgerskab kan alene anses for et incitament til at føde og opfostre børn, der kan forøge den nationale, franske befolkning. Den periode, i hvilken ægtemanden skal have haft lønnet beskæftigelse, er meget kort (3 måneder). Desuden hører de kvinder, som ansøger om den pågældende ydelse, ikke til den kategori af »arbejdstagere«, hvis frie bevægelighed traktaten har villet sikre.

Ligeledes er ej heller forordning nr. 1408/71 anvendelig på tilskud til mødre. Forordningens præambel angiver, at den ikke omfatter ydelser, der i første række har et befolkningspolitisk sigte.

Hvad angår kapitel III »alderdom og dødsfald (pensioner)« i afsnit III »særlige bestemmelser om de enkelte arter af

ydelse», fastsætter forordning nr. 1408/71 foranstaltninger, med henblik på tildeling af ydelser på grundlag af *forsikrings- eller bopælsperioder*, men indeholder ingen henvisninger til det at føde eller opfostre børn.

Følgelig kan tilskuddet til mødre ikke, for forfatterne af forordning nr. 1408/71, have været ydelser ved alderdom efter forordningens artikel 4.

Den franske regering har ganske vist antaget (i arbejdsministerens skrivelser af 6. 5. 1949 og 8. 9. 1950), at tilskuddet til mødre efter diplomatiske aftaler er at sidestille med tilskuddet til pensionerede arbejdstagere, men denne ensidige vurdering kan ikke ændre tilskuddets karakter.

Caisse régionale understreger, at tilskuddet til mødre ikke kan kræves udbetalt til børn, som ikke er franske, selv om kvinder, der er statsborgere i en af Fællesskabets medlemsstater ellers ville have ret til tilskuddet.

Artikel 3 i forordning nr. 1408/71 foreskriver ligebehandling i henseende til pligter og rettigheder. I artikel L 640 i Code français de sécurité sociale har børnene ikke rettigheder eller pligter (er aktive eller passive retssubjekter), men er kun et af kendetegnene ved ansøgerens situation ligesom alder eller utilstrækkelige midler er det.

Inden for det i forordning nr. 1408/71 indeholdte system kan den samme faktor desuden ikke give ret til mere end én ydelse af samme art. Endvidere skal børnene, såfremt forordningen er anvendelig, bo på medlemsstatens område, for at der kan tages hensyn til dem. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

Palermo Toia gør gældende, at betingelsen vedrørende børnenes statsborgerskab ikke stemmer overens med formålet og ordlyden i forordning nr. 1612/68 (artikler 7 og 10) og nr. 1408/71 (artikler 2, 3 og 4).

Tilskuddet til mødre er en bidragsfri ydelse ved alderdom. Den bør derfor tildeles ikke blot franske statsborgere, men også en anden medlemsstats statsborgere og disses familie.

Palermo Toia anfører, at det fremgår af artikel 2, sammenholdt med artikel 3 i forordning nr. 1408/71, at familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager skal have samme rettigheder efter lovgivningen i bopælsstaten som denne stats egne statsborgere. Efter artikel 4, stk. 1, litra c), samt stk. 2, finder nævnte forordning anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene og på de ydelser, som er omhandlet heri.

Ifølge *regeringen for Den italienske Republik* falder den foreliggende ydelse inden for det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, som defineret i forordningens artikel 4. Der er tale om en forsorgsydelse, som er karakteristisk for en social sikringsordning (om end bidragsfri), den er begrundet i alderdom, forud for hvilken der er udført et intenst arbejde med at opfostre børn, og den er endvidere gjort betinget af, at ægtemanden har været arbejdstager.

Den italienske regering har herefter foretaget en undersøgelse af Domstolens retspraksis (s. 5-10 i indlægget). Heraf fremgår, at listen over de til ydelsen berettigede også bør omfatte alle de ældre mødre, som er statsborgere i en

medlemsstat og bosat i Frankrig, navnlig såfremt de også samtidig er gift med en arbejdstager, der er eller har været beskæftiget i Frankrig. Det forhold, at de »opfostrede« børn ikke alle har valgt fransk statsborgerskab, er ikke tilstrækkeligt til at begrunde forskelsbehandlingen, navnlig fordi den socialsikringsmæssige behandling af den ældre og mindrebemidlede moder i så fald ville være bestemt af andre personers adfærd og valg, nemlig børnenes.

Kommissionen mener, at det fremgår af Domstolens retspraksis (sag 1/72, Frilli, Sml. 1972, s. 109, Recueil s. 457; sag 187/73, Callemeyn, Sml. 1974, s. 553), at tilskud til mødre, som giver de ydelsesberettigede en retsstilling, der begrunder et krav på en ydelse, svarende til en ydelse ved alderdom, og som er gjort betinget af, at den berettigedes ægtemand er arbejdstager, falder ind under de i artikel 4, stk. 1, litra c), og i stk. 2, i forordning nr. 1408/71 omhandlede bidragsfrie »ydelse ved alderdom«.

Med det forelagte spørgsmål, i den form det er stillet, ønskes det oplyst, hvilken fortolkning der bør gives det i forordningens artikel 3, stk. 1, nedlagte ligebehandlingsprincip, og navnlig hvorledes udtrykket »de samme pligter og rettigheder ... som denne medlemsstats egne statsborgere« skal fortolkes, når det sammenholdes med samme artikels stk. 3.

I det omfang, det stillede spørgsmål kun vedrører den ydelsesberettigedes statsborgerskab, altså den vandrende arbejdstagers hustru, er der allerede givet en besvarelse heraf i Domstolens retspraksis (sag 7/75, Sml. 1975, s. 679). Ydelsen kan ikke nægtes udbtalt på grund af vedkommendes statsborgerskab.

Det fremgår af præmisserne til den forelæggende rets dom samt de af retten oversendte sagsakter, at nægtelsen af at udbetale mødretilskuddet til indstævnte i hovedsagen ikke var begrundet i modrens, men i børnenes statsborgerskab.

Med henblik på at yde den nationale ret en vis afklaring af det reelle problem, der er opstået ved retten, ville det være hensigtsmæssigt om Domstolen af alle de faktorer, retten har nævnt, navnlig forelæggelsesdommens præmisser, uddrog de fællesskabsretlige elementer, som kræver en fortolkning under hensyntagen til sagens genstand.

Spørgsmålet er, om en nægtelse af at tildele en ydelse ved alderdom, på grundlag af statsborgerskabet hos sagsøgerindens børn, er i strid med ligebehandlingsprincippet, som dette er formuleret i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

Ifølge Kommissionen findes der argumenter til støtte for såvel et benægtende som et bekræftende svar.

Argumenterne til støtte for et benægtende svar er i første række, at betingelsen vedrørende sagsøgerindens børns statsborgerskab formelt set gælder på samme måde for franske og udenlandske statsborgere. For det andet er der tale om en af de objektive betingelser for at erhverve ret til ydelsen. For det tredje kan der, i det omfang betingelsen er objektivt begrundet efter ydelsens art og formål, ikke foreligge nogen forskelsbehandling, eftersom dette begreb forudsætter en *vilkårlig* forskel i behandlingen. Den objektive begrundelse ligger i, at den objektive betingelse tjener et befolkningspolitisk hensyn.

Argumentet til støtte for et bekræftende svar er, at det i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 nedlagte forbud mod forskelsbehandling ikke alene omfatter formel forskelsbehandling, men også »materiel« eller indirekte forskelsbehandling, dvs. sådanne bestemmelser, som opstiller krav til såvel nationale som udenlandske statsborgere, men som i virkeligheden er vanskeligere at opfylde for udlændinge (sag 55/77, Maris, Sml. 1977, s. 2327; sag 16/78, Choquet, Sml. 1978, s. 2293). Betingelsen vedrørende børnenes statsborgerskab har imidlertid ikke samme virkning for en fransk statsborger som for en af de øvrige statsborgere inden for Fællesskabet. Betingelsen er lettere at opfylde for en fransk moder.

Desuden er forskelsbehandlingen ikke begrundet. Befolkningsspolitiske hensyn er blevet accepteret som begrundelse for at udelukke disse ydelser fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, som det fremgår af forordningens artikel 1, litra u).

Denne undtagelse fra den generelle anvendelse af bestemmelserne i forord-

ning nr. 1408/71 på alle de i forordningens artikel 4, stk. 1, nævnte sociale sikringsgrene skal fortolkes indskrænkende. Den kan altså ikke udstrækkes analogt til mødretilskud, som er at anse for ydelser ved alderdom.

Det er således Kommissionens konklusion, at betingelsen vedrørende børnenes statsborgerskab ikke er objektivt begrundet og derfor ikke i medfør af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 kan gøres gældende over for en vandrende arbejdstagers hustru som grundlag for at nægte hende det i artikel L 640 i Code de la sécurité sociale omhandlede tilskud til mødre.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 13. juni 1979 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Marie-José Jonczy og Francis Herbert, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. juli 1979.

Præmisser

- 1 Ved dom af 10. oktober 1978, indgået til Domstolen den 30. oktober 1978, har Cour d'appel de Douai i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366).
- 2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en retssag vedrørende en af Caisse régionale d'assurance maladie de Lille truffen afgørelse, hvorved en moder,

som er italiensk statsborger, og som bor i Frankrig, er blevet nægtet det tilskud til mødre, som er foreskrevet i artikel L 640 i den franske Code de la sécurité sociale.

- 3 Ifølge denne bestemmelse ydes det nævnte tilskud til kvinder, som er franske statsborgere, fyldt 65 år, uden formue, gift med en lønmodtager, og som har opfostret og haft forsørgerpligt for mindst fem børn i mindst ni år før børnenes fyldte sekstende år. Endvidere skal børnene ifølge artikel 1 i dekret 50-76 af 16. januar 1950, som ændret i 1956, være franske statsborgere på tidspunktet for rettens erhvervelse.
- 4 I den foreliggende sag er tilskuddet nægtet udbetalt med den begrundelse, at fem af den pågældende moders syv børn ikke var franske, men italienske statsborgere allerede fra fødslen. Under sagen har Caisse régionale erklæret ikke at ville gøre gældende, at moderen ikke selv er fransk statsborger.
- 5 Under disse omstændigheder har Cour d'appel spurgt, hvorledes artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, og stk. 3, samt artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes med henblik på en ydelse ved alderdom, som er bidragsfri og derfor principielt forbeholdt franske statsborgere.
- 6 Hvad angår det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, fremgår det af artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, at forordningen finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører ydelser ved alderdom, uanset om disse er bidragsfrie.
- 7 Forordningens artikel 5 bestemmer, at »Medlemsstaterne ... i erklæringer, der meddeles og offentliggøres i overensstemmelse med reglerne i artikel 96, [skal] angive deres lovgivning og ordninger, der omfattes af artikel 4, stk. 1 og 2, ...«. Erklæringen fra Den franske Republik (EFT C 12, 1973, s. 11) omfatter også tilskuddet til ældre arbejdstagere og tilskuddet til mødre (bog VII i Code de la sécurité sociale).

- 8 Den omstændighed, at en medlemsstat har nævnt et sådant tilskud i sin erklæring, må anses som bevis for, at de pågældende ydelser er sociale sikringsydelser efter forordning nr. 1408/71.
- 9 Hvad angår den personkreds, som er omfattet af forordningen, bestemmes det i artikel 2, stk. 1, at forordningen finder anvendelse på familiemedlemmer og til efterladte efter enhver arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat og bosat på en anden medlemsstats område, og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater om de sociale sikringsgrene eller -ordninger, som er omfattet af forordningen. Artikel 3, stk. 1, der vedrører ligebehandling, bestemmer, at disse personer har de samme pligter og rettigheder i henhold til denne lovgivning som medlemsstatens egne statsborgere.
- 10 Heraf følger, at Caisse régionale i det foreliggende tilfælde med rette har besluttet ikke at gøre gældende over for moderen, at hun er fransk statsborger.
- 11 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesdommens præmisser, at det rejste fortolkningsproblem ikke alene angår moderen, men også børnenes statsborgerskab.
- 12 Herom skal bemærkes, at bestemmelserne om ligebehandling i forordningens artikel 3, stk. 1, ikke blot forbyder åbenlys forskelsbehandling, begrundet i nationaliteten hos de personer, der er berettigede i henhold til en social sikringsordning, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre sondringskriterier faktisk fører til samme resultat.
- 13 En betingelse vedrørende børns statsborgerskab, som den i den franske lovgivning opstillede, kan føre til det resultat, at en moder, som er udenlandsk statsborger, kun i særlige tilfælde kan erhverve ret til ydelsen. Hun vil navnlig blive stillet mindre fordelagtigt end de mødre, som er statsborgere i bopælsstaten, når børnenes statsborgerskab ifølge lovgivningen i oprindelseslandet og bopælslandet principielt afhænger og forældrenes statsborgerskab, som det er tilfældet i den italienske og franske lovgivning.

- 14 Betingelsen vedrørende børnenes statsborgerskab må derfor anses for en indirekte forskelsbehandling, medmindre den er begrundet i objektive forskelle.
- 15 En sådan begrundelse kan ikke støttes på den omstændighed, at tilskuddet til mødre har til formål at forøge fødselstallet i Frankrig, således som Caisse régionale har gjort gældende. For det første har Cour d'appel, som alene har kompetence til at fortolke den franske lovgivning i den foreliggende sag, kvalificeret tilskuddet til mødre som en bidragsfri ydelse ved alderdom; for det andet sonderer forordning nr. 1408/71 ikke mellem de sociale sikringsordninger, den finder anvendelse på, alt efter om disse ordninger forfølger befolkningspolitiske formål eller ej.
- 16 Da det drejer sig om en ydelse ved alderdom, kan betingelsen vedrørende børnenes statsborgerskab heller ikke betragtes som en bestemmelse, der har til formål at forhindre samtidig oppebørsel af lignende ydelser efter forskellige medlemsstaters lovgivning. Et sådant problem må løses inden for rammerne af fællesskabsregler, efter de kriterier, der normalt gælder for sådanne tilfælde.
- 17 Der er ikke ved Domstolen fremført yderligere argumenter for, at betingelsen vedrørende børns statsborgerskab har grundlag i en objektiv forskel. Heraf må sluttes, at den omstridte betingelse udgør en indirekte forskelsbehandling af statsborgere fra medlemsstater, der er omfattet af de sociale sikringsordninger, som forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på.
- 18 Under disse omstændigheder er det ikke nødvendigt at fortolke forordningens artikel 3, stk. 3, som udstrækker de overenskomster om social sikring, der er indgået mellem medlemsstaterne, til personer, der er omfattet af forordningen.
- 19 Følgelig må svaret til Cour d'appel være, at artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, samt artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at tildeling af en bidragsfri ydelse ved alderdom til mødre, hverken kan gøres betinget af den ydelsesberettigede moders eller hendes

børns statsborgerskab, forudsat der er tale om statsborgerskab i en af medlemsstaterne.

Vedrørende sagens omkostninger

- 20 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Den italienske Republik 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 ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Cour d'appel de Douai ved dom af 10. oktober 1978, for ret:

Artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, samt artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at tildeling af en bidragsfri ydelse ved alderdom til mødre, hverken kan gøres betinget af den ydelsesberettigede moders eller hendes børns statsborgerskab, forudsat der er tale om statsborgerskab i en af medlemsstaterne.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Pescatore	Sørensen
O'Keeffe	Bosco	Touffait	Koopmans	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1979

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident