CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 7 februari 2002 [1]

1. Bij beschikking, neergelegd ter griffie van het Hof op 9 december 1999, heeft het Sozialgericht Nürnberg krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 77, lid 2, sub b, en 78, lid 2, sub b, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (hierna: „verordening"). [2] Deze vragen zijn gerezen in vier, door de nationale rechter gevoegde, beroepen tegen evenzovele beschikkingen van de Bundesanstalt für Arbeit, Kindergeldkasse (hierna: „BAK"), waarin op uiteenlopende gronden berustende verzoeken van Spaanse onderdanen aan de BAK om toekenning van kinderbijslag waren afgewezen.

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

2. Artikel 77 van de verordening [zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983] [3], dat gaat over bijslagen voor kinderen ten laste van pensioen- of rentetrekkers, bepaalt:

„1. Voor de toepassing van dit artikel worden onder ‚bijslagen' verstaan zowel kinderbijslag voor rechthebbenden op pensioen of rente wegens ouderdom, invaliditeit, arbeidsongeval of beroepsziekte, als verhogingen of aanvullingen van deze pensioenen of renten voor kinderen van deze rechthebbenden, met uitzondering evenwel van de aanvullingen welke ingevolge de verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten worden toegekend.

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — PB L 149, blz. 2.

3 — PB L 230, blz. 6.

2. Ongeacht op het grondgebied van welke lidstaat de rechthebbende op een pensioen of rente dan wel de kinderen wonen, worden de bijslagen toegekend volgens onderstaande regels:

a) aan de rechthebbende op pensioen of rente, verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van één enkele lidstaat, overeenkomstig de wettelijke regeling van de lidstaat welke inzake het pensioen of de rente bevoegd is;

b) aan de rechthebbende op pensioen of renten verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van meer dan een lidstaat:

i) overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze staten, op het grondgebied waarvan hij woont, indien het recht op een van de in lid 1 bedoelde bijslagen aldaar wordt ontleend aan de wettelijke regeling van deze staat, eventueel met inachtneming van artikel 79, lid 1, sub a,

of

ii) in de overige gevallen, overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze lidstaten waaraan de betrokkene het langst onderworpen is geweest, indien het recht op een der in lid 1 bedoelde bijslagen wordt ontleend aan de wettelijke regeling van deze lidstaat, eventueel met inachtneming van artikel 79, lid 1, sub a; indien aan genoemde wettelijke regeling geen enkel recht wordt ontleend, wordt het recht op bijslagen achtereenvolgens aan de in de wettelijke regelingen der overige betrokken lidstaten gestelde voorwaarden getoetst en wel in afdalende volgorde naar de duur van de krachtens de wettelijke regelingen van deze lidstaten vervulde tijdvakken van verzekering of van wonen."

3. Op analoge wijze bepaalt artikel 78 van de verordening, dat over bijslagen voor wezen gaat:

„1. Voor de toepassing van dit artikel worden onder ‚bijslagen' verstaan kinderbijslagen, en eventueel aanvullende of bijzondere bijslagen voor wezen, alsmede wezenpensioenen of wezenrenten, met uitzondering van wezenrenten welke ingevolge de verzekering tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten worden toegekend.

2. Ongeacht op het grondgebied van welke lidstaat de wees of de natuurlijke persoon of rechtspersoon te wiens laste deze wees in feite komt, woont, worden de bijslagen

voor wezen toegekend volgens onderstaande regels:

a) voor de wees van een overleden werknemer of zelfstandige die aan de wettelijke regeling van één enkele lidstaat onderworpen was, overeenkomstig de wettelijke regeling van die staat;

b) voor de wees van een overleden werknemer of zelfstandige die aan wettelijke regelingen van meer dan één lidstaat onderworpen was:

i) overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze staten, op het grondgebied waarvan de wees woont, indien het recht op één van de in lid 1 bedoelde bijslagen aldaar wordt ontleend aan de wettelijke regeling van die staat, eventueel met inachtneming van artikel 79, lid 1, sub a,

of

ii) in de overige gevallen, overeenkomstig de wettelijke regeling van die van deze lidstaten waaraan de overledene het langst onderworpen is geweest, indien het recht op een van de in lid 1 bedoelde bijslagen wordt ontleend aan de wettelijke regelingen van die lidstaat, eventueel met inachtneming van artikel 79, lid 1, sub a; indien aan genoemde wettelijke regeling geen enkel recht wordt ontleend, wordt het recht op bijslagen achtereenvolgens aan de in de wettelijke regelingen van de overige betrokken lidstaten gestelde voorwaarden getoetst en wel in afdalende volgorde naar de duur van de krachtens de wettelijke regelingen van deze lidstaten vervulde tijdvakken van verzekering of van wonen.

De wettelijke regeling van de lidstaat welke van toepassing is voor het verlenen van de in artikel 77 bedoelde bijslagen ten behoeve van kinderen van een rechthebbende op pensioen of rente, blijft evenwel na het overlijden van genoemde rechthebbende van toepassing voor het verlenen van bijslagen aan zijn wezen."

4. Onder verwijzing naar deze twee artikelen, bepaalt artikel 79, lid 1, voorts: „De bijslagen in de zin van de artikelen 77 en 78 worden, volgens de overeenkomstig deze artikelen bepaalde wettelijke regeling, door en voor rekening van het met de uitvoering van die wettelijke regeling belaste orgaan verleend, alsof de pensioen- of rentetrekker, of de overledene uitsluitend aan de wettelijke regeling van de bevoegde staat onderworpen was geweest." Artikel 79, lid 1, sub a, bepaalt echter: „indien deze wettelijke regeling bepaalt dat het verkrijgen, het behoud of het herstel van het recht op bijslagen afhankelijk is van de duur der

tijdvakken van verzekering, van arbeid, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, wordt deze tijdsduur, eventueel met inachtneming van artikel 45 [betreffende de samentelling van verzekeringstijdvakken], respectievelijk 72 [betreffende de samentelling van tijdvakken van arbeid], vastgesteld."

Nationale bepalingen

5. In Spanje voorziet het Real decreto legislativo 1/1994, houdende een algemene socialezekerheidsregeling, in betaling aan pensioengerechtigden van een kinderbijslag voor elk kind ten laste dat de 18-jarige leeftijd nog niet heeft bereikt, mits het gezinsinkomen onder een bepaald bedrag blijft. Voor gehandicapte kinderen met een invaliditeitsgraad van meer dan 65 % voorziet het decreet in een kinderbijslag zonder leeftijds- of inkomensgrens; betaling van die bijslag ten behoeve van meerderjarige kinderen is echter onverenigbaar met de ontvangst van de specifieke bijslag van wet 13/1982, inzake de maatschappelijke integratie van gehandicapten. Wanneer deze omstandigheden zich voordoen, moeten de betrokkenen bijgevolg voor een van beide regelingen kiezen.

6. In Duitsland bepaalde het Bundeskindergeldgesetz (hierna: „BKGG") in de tot eind 1995 geldende versie, dat pensioengerechtigden voor kinderen ten laste onder de 16 jaar een recht op kinderbijslag hadden, waarvoor vanaf het tweede kind een inkomensgrens gold. Met ingang van 1996 is de leeftijdsgrens opgetrokken tot 18 jaar en zijn de inkomensgrenzen afgeschaft. Daarnaast werd voor kinderen die een beroepsopleiding volgden, voorzien in betaling van kinderbijslag tot aan het einde van hun 27e levensjaar. Voor werkloze kinderen gebeurde dit tot aan het einde van hun 21e levensjaar. En tenslotte voorzag het BKGG in de betaling van kinderbijslag zonder enige leeftijdsgrens voor kinderen die als gevolg van een handicap niet in staat zijn om in eigen levensonderhoud te voorzien.

De feiten en de prejudiciële vragen

7. De onderhavige verwijzingsbeschikking is gegeven in vier, door de nationale rechter gevoegde, zaken die gemeen hebben dat zij gaan over Spanjaarden, in uiteenlopende juridische situaties, die enige tijd als migrerende werknemers in Duitsland hebben gewerkt.

8. De eerste zaak is aanhangig gemaakt door Alfredo Martínez Domínguez, een in Spanje wonende Spanjaard die zowel in Spanje als in Duitsland (waar hij enige tijd heeft gewerkt) een pensioen geniet. Hoewel hij in Spanje voor zijn minderjarige dochter ten laste kinderbijslag genoot, had hij van april 1991 tot oktober 1996 en van april tot

oktober 1997 geen recht gehad op betaling van die bijslagen wegens overschrijding van de in de Spaanse regeling neergelegde inkomensgrens. Om toch kinderbijslag te krijgen, diende Martínez Domínguez in januari 1996 een desbetreffend verzoek in in Duitsland, waar, zoals gezegd, sinds 1996 voor de betaling van kinderbijslag geen inkomensgrens meer bestaat. De BAK wees dit verzoek af, evenals het tegen die afwijzing gerichte bezwaar. Tegen deze definitieve afwijzingsbeschikking kwam Martínez Domínguez in beroep bij de verwijzende rechter.

9. De tweede zaak is aanhangig gemaakt door Joaquín Benítez Urbano, eveneens een in Spanje wonende Spanjaard die zowel in Spanje als in Duitsland (waar ook hij enige tijd heeft gewerkt) een pensioen geniet. In augustus 1996 diende hij een verzoek in om Duitse kinderbijslag voor zijn meerderjarige gehandicapte dochter, die in Spanje de specifieke bijslag ontving op grond van wet 13/1982 inzake de maatschappelijke integratie van gehandicapten en daarom in dat land geen aanspraak kon maken op kinderbijslag (waarom overigens ook niet was verzocht). De BAK wees dit verzoek af, evenals het tegen die afwijzing gerichte bezwaar. Tegen deze definitieve afwijzingsbeschikking kwam Benítez Urbano in beroep bij de verwijzende rechter.

10. De derde zaak is aanhangig gemaakt door Agapito Mateos Cruz, wederom een in Spanje wonende Spanjaard die zowel in Spanje als in Duitsland (waar ook hij enige tijd heeft gewerkt) een pensioen geniet. Tot aan hun meerderjarigheid ontving hij in Spanje kinderbijslag voor zijn drie kinderen ten laste. Nadat het recht op kinderbijslag op grond van de Spaanse wet was vervallen, diende hij in november 1997 een verzoek in om toekenning van kinderbijslag in Duitsland, stellende dat zijn kinderen een beroepsopleiding volgden en dat er bijgevolg, krachtens de Duitse regeling, voor hen kinderbijslag zou moeten worden betaald tot aan het einde van hun 27e levensjaar Ook in deze zaak wees de BAK het verzoek af, evenals het tegen die afwijzing gerichte bezwaar. Tegen deze definitieve afwijzingsbeschikking kwam Mateos Cruz in beroep bij de verwijzende rechter.

11. De vierde zaak is aanhangig gemaakt door Carmen Calvo Fernández, weduwe van een Spanjaard die enige tijd in Duitsland had gewerkt en die daar, voor zijn dood (in 1985), wel een recht op pensioen had opgebouwd maar geen recht op gezinsbijslagen. Hoewel zij in Spanje reeds kinderbijslag ontving voor haar drie dochters ten laste (die alle drie in Spanje woonden en zowel in Spanje als in Duitsland wezenpensioen ontvingen), vroeg Calvo Fernández in juni 1992 ook in Duitsland kinderbijslag aan. Het is niet duidelijk of dit verzoek strekte tot toekenning van de volle kinderbijslag in Duitsland of enkel beoogde de in Spanje ontvangen kinderbijslag in mindering te laten brengen op de hogere kinderbijslag waarin het Duitse recht voorziet.

Net zoals in de andere drie zaken wees de BAK het verzoek echter af, evenals het tegen die afwijzing gerichte bezwaar. Tegen deze definitieve afwijzingsbeschikking kwam Calvo Fernández in beroep bij de verwijzende rechter. Een nieuw verzoek van Calvo Fernández om toekenning van kinderbijslag voor haar kinderen die na het bereiken van de 18-jarige leeftijd hun beroepsopleiding hadden voortgezet, werd vervolgens ook door de BAK afgewezen. Ook de beschikking waarbij het tegen deze afwijzing gerichte bezwaar werd verworpen, is voor de verwijzende rechter aangevochten. De verwijzingsbeschikking geeft overigens niet duidelijk aan, of de hoofdzaak in het geval van Calvo Fernández beide beroepen omvat of enkel een van beide.

12. Onderstreept moet worden, dat uit de verwijzingsbeschikking duidelijk blijkt, dat de in Duitsland opgebouwde pensioenrechten in geen van de vier zaken uitsluitend op basis van het Duitse socialezekerheidsrecht zijn verworven, aangezien in geen van de gevallen in Duitsland de daarvoor vereiste minimumbijdragen zijn betaald. De rechten waren in Duitsland integendeel enkel tot stand gekomen doordat rekening was gehouden met andere, in Spanje betaalde bijdragen. In de eerste drie gevallen gebeurde dit op grond van de bepalingen van verordening nr. 1408/71 betreffende de samentelling van in verschillende lidstaten betaalde bijdragen, en in het vierde geval gebeurde dit op grond van het bilaterale verdrag tussen Duitsland en Spanje inzake de sociale zekerheid (een in 1973 gesloten verdrag dat in casu ook na de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap van toepassing was gebleven) (hierna: „verdrag").

13. In verband met de delicate gemeenschapsrechtelijke problemen die deze zaken aan de orde stelden, achtte het Sozialgericht Nürnberg het noodzakelijk, het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 77, lid 2, sub b, juncto artikel 79, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 aldus worden uitgelegd dat voor kinderen ten laste van een rechthebbende op een pensioen die in een lidstaat een recht op pensioen heeft verworven dat niet uitsluitend berust op de wettelijke regeling van die lidstaat, maar op de Europese sociaalrechtelijke coördinatieregeling, volledige kinderbijslag moet worden betaald, wanneer het ten opzichte van de andere staat dan de woonstaat bestaande pensioenrecht betrekking heeft op tijdvakken — of pas ontstaat na een tijdvak — waarover in de woonstaat geen recht (meer) bestaat op de wettelijke gezinsbijslag, hetzij wegens overschrijding van een leeftijdsgrens of een inkomensgrens, hetzij omdat geen aanvraag is ingediend?

2) Moet artikel 78, lid 2, sub b, juncto artikel 79, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 aldus worden uitgelegd dat voor wezen van een overleden werknemer of zelfstandige, op wie de wettelijke regelingen van verschillende lidstaten van toepassing zijn geweest, wanneer in een lidstaat waarvan de wettelijke regeling van toepassing is geweest, noch uitsluitend op basis van de wettelijke regeling van die lidstaat zelf, noch op grond van de Europese sociaalrechtelijke coördinatieregeling recht op wezenpensioen bestaat, volledige kinderbijslag moet worden betaald, wanneer het ten opzichte van de andere staat dan de woonstaat bestaande recht op wezenpensioen betrekking heeft op tijdvakken — of pas ontstaat na een tijdvak — waarover in de woonstaat geen recht (meer) bestaat op de wettelijke bijslag, hetzij wegens overschrijding van een leeftijdsgrens of een inkomensgrens, hetzij omdat geen aanvraag is ingediend?"

14. Afgezien van de verzoekers in de hoofdgedingen, hebben de Duitse en de Spaanse regering en de Commissie in de procedure voor het Hof opmerkingen gemaakt. Om beter inzicht te krijgen in de relevante nationale regeling en de regeling van het verdrag, heeft het Hof de betrokken regeringen bij brief van 24 juli 2001 om enige ophelderingen gevraagd. Deze opmerkingen zijn verstrekt bij brieven die op 2 respectievelijk 30 augustus 2001 bij het Hof zijn ingekomen.

Juridische analyse

Inleidende opmerkingen

15. Zoals duidelijk uit hun tekst naar voren komt, regelen de artikelen 77 en 78 van de verordening de bijslagen voor de kinderen ten laste van pensioen- of rentetrekkers en de bijslagen voor wezen op analoge wijze, uitgaande van dezelfde ratio. Zij bepalen in het bijzonder dat wanneer, zoals hier, de pensioen- of rentetrekker (in het eerste geval) of de overleden werknemer of zelfstandige (in het tweede) aan de wettelijke regeling van meer dan een lidstaat onderworpen is geweest, de daarin geregelde bijslagen in beginsel worden toegekend door de staat waar de rechthebbende woont (lid 2, sub b-i). Wanneer het recht op bijslag echter niet kan worden verkregen op grond van de wettelijke regeling van die staat (zelfs niet met inachtneming van de in artikel 79 vermelde bepalingen van de verordening inzake samentelling van tijdvakken van verzekering en arbeid), worden de bijslagen toegekend door de staat aan de wettelijke regeling waarvan de pensioen- of rentetrekker dan wel de overleden werknemer of zelfstandige het langst onderworpen is geweest (uiteraard mits op grond van de wettelijke regeling van die staat, wederom met inachtneming van de regeling inzake samentelling van tijdvakken van verzekering en arbeid, recht op bijslag bestaat) (lid 2, sub b-ii).

16. In de zaken die tot de onderhavige procedure hebben geleid, woonden de rechthebbenden op de bijslagen voor kinderen ten laste of voor wezen, in Spanje. In beginsel zou de bijslag in dat land verschuldigd zijn geweest, ware het niet dat op grond van de Spaanse wettelijke regeling

— het recht op kinderbijslag voor bepaalde tijdvakken was vervallen in verband met overschrijding van de in die wettelijke regeling neergelegde inkomensgrens (Martínez Domínguez), dan wel

— het recht op kinderbijslag was vervallen als gevolg van het feit dat de kinderen ten laste een bepaalde leeftijd hadden bereikt (Mateos Cruz en Calvo Fernández), dan wel

— het recht op kinderbijslag niet kon worden uitgeoefend omdat de betrokkene voor een andere uitkering had gekozen, die onverenigbaar was met de betrokken bijslag (Benítez Urbano), dan wel tenslotte

— (zoals mogelijk uit de opmerkingen met betrekking tot de zaak Calvo Fernández kan worden opgemaakt) betalingen werden verricht van bedragen die lager waren dan die welke in de andere dan de woonstaat werden betaald.

17. Gezien het feit dat de pensioengerechtigden (in de zaken Martínez Domínguez, Mateos Cruz en Benítez Urbano) en de overleden werknemer (in de zaak Calvo Fernández) enige tijd aan de Duitse wettelijke regeling onderworpen zijn geweest, wenst de verwijzende rechter met zijn twee prejudiciële vragen kennelijk te vernemen of de Duitse instanties op grond van de artikelen 77, 78 en 79 van de verordening gehouden zijn de bijslagen te betalen die om de hierboven vermelde redenen in Spanje niet zijn betaald (of de betaalde bijslagen aan te vullen), indien die bijslagen zouden zijn betaald wanneer alleen de Duitse regeling van toepassing was geweest.

18. Voor het antwoord op deze vragen, die tezamen moeten worden behandeld, wil ik eerst een paar algemene opmerkingen maken over de uitlegging van de relevante bepalingen van de verordening in het licht van de communautaire rechtspraak, om vervolgens meer in het bijzonder te kijken hoe de vragen voor de verschillende situaties die zich in de hoofdgedingen voordoen, moeten worden beantwoord.

Algemene opmerkingen

19. De artikelen 77 en 78 van de verordening leggen de criteria vast voor de aanwijzing van de lidstaat die bevoegd is bijslagen toe te kennen voor kinderen ten

laste en voor wezen, in het bijzonder voor gevallen waarin de pensioen- of rentetrekkers (in het eerste geval) of de overleden werknemers of zelfstandigen (in het tweede geval) aan de wettelijke regeling van meer dan een lidstaat onderworpen zijn geweest. De lidstaat die volgens deze criteria wordt aangewezen, dient de betrokken bijslagen ook dan te verlenen, indien het recht hierop niet is verworven op basis van de wettelijke regeling van die lidstaat alleen, maar met toepassing van de bepalingen van de verordening betreffende de samentelling van tijdvakken van verzekering en van arbeid.

20. Volgens het in artikel 13, lid 1, van de verordening neergelegde principe dat er slechts één wettelijke regeling van toepassing is [4], is die lidstaat in beginsel de enige met bevoegdheid om de betrokken bijslagen toe te kennen en dient hij ze volgens zijn nationale wettelijke regeling met inachtneming van de daarin neergelegde grenzen te verlenen. Het kan echter gebeuren dat de betrokkenen door toepassing van dat beginsel worden beroofd van rechten op gunstiger prestaties, die in andere lidstaten, enkel op grond van de respectieve nationale wettelijke regelingen van die staten zijn verworven, wat in strijd zou zijn met het herhaaldelijk in de rechtspraak van de Gemeenschap onderstreepte beginsel, dat „het doel van de artikelen 48 tot en met 51 van het Verdrag niet zou worden bereikt, indien werknemers ten gevolge van de uitoefening van hun recht op vrij verkeer voordelen op het gebied van de sociale zekerheid zouden verliezen, welke hun in ieder geval reeds door de wettelijke regeling van één lidstaat zijn gewaarborgd."

4 — Zie in dit verband arrest van 7 mei 1998, Gómez Rodríguez (C-113/96, Jurispr. blz. I-2461, punt 27).

21. Om deze discrepantie te vermijden heeft het Hof in verschillende zaken gepreciseerd, dat „de bepalingen van de verordening [...] derhalve geen toepassing [kunnen] vinden, wanneer zij een vermindering meebrengen van de uitkeringen waarop de betrokkene krachtens de wettelijke regeling van één enkele lidstaat aanspraak kan maken op grond van enkel onder die wettelijke regeling vervulde verzekeringstijdvakken". [5] Voorzover hier van belang heeft het Hof in het bijzonder verduidelijkt, dat de artikelen 77 en 78 van de verordening aldus moeten worden uitgelegd, dat „het recht op gezinsbijslagen ten laste van de woonstaat van de rechthebbende op een invaliditeits- of ouderdomspensioen of van de wees, het recht op hogere gezinsbijslagen, dat voorheen ten laste van een andere lidstaat is verkregen, niet doet vervallen. In deze omstandigheden is een aanvullende bijslag ten belope van het verschil tussen deze twee bedragen, door deze laatste lidstaat verschuldigd". [6]

22. Hierbij moet echter worden opgemerkt, dat de vermelde rechtspraak uitsluitend betrekking heeft op zaken waarin de betrokkenen in een andere lidstaat dan de lidstaat van wonen, sociale zekerheidsrechten hadden verworven op grond van de wettelijke regeling van die staat alleen (en dus niet op grond van de bepalingen van de verordening inzake samentelling van tijdvakken van verzekering en arbeid), omdat

5 — Arrest van 27 februari 1997, Bastos Moriana (C-59/95, Jurispr. blz. I-1071, punt 17), waarin wordt verwezen naar het arrest van 21 oktober 1975, Petroni (24/75, Jurispr. blz. 1149, punten 13 en 16).

6 — Arrest Bastos Moriana, reeds geciteerd, punt 16, waarin met name wordt verwezen naar de arresten van 12 juni 1980, Laterza (733/79, Jurispr. blz. 1915), en 9 juli 1980, Gravina, (807/79, Jurispr. blz 2205).

de toepassing van de verordening hen enkel in dat geval zou kunnen beroven van gunstiger prestaties, waarop zij anders recht hadden gehad.

23. Deze grenzen van de betrokken rechtspraak komen duidelijk tot uiting in het arrest Bastos Moriana, waarin het Hof preciseert „dat de artikelen 77, lid 2, sub b-i, en 78, lid 2, sub b-i, van de verordening aldus moeten worden uitgelegd, dat het bevoegde orgaan van een lidstaat niet gehouden is, aan pensioen- of rentetrekkers of aan wezen die in een andere lidstaat wonen, aanvullende gezinsbijslagen [7] toe te kennen ingeval het bedrag van de door de woonstaat uitgekeerde gezinsbijslagen lager is dan dat van de in de wettelijke regeling van de eerste lidstaat voorziene bijslagen, wanneer het recht op pensioen of rente, of het recht van de wees, niet uitsluitend uit hoofde van in deze staat vervulde verzekeringstijdvakken is verkregen." [8] De reden hiervoor is, zoals gezegd, dat „wanneer de pensioen- of rentetrekker, of de wees zijn rechten enkel ontleent aan de toepassing van de in de verordening neergelegde regels inzake samentelling [...], de betrokkenen door toepassing van de artikelen 77 en 78 niet de bijslagen [verliezen] die zij enkel aan de wettelijke regeling van een andere lidstaat ontlenen." [9]

24. In het latere arrest Gómez Rodríguez preciseert het Hof naar analogie, dat „wanneer het in de woonstaat ontstane recht op bijslagen wegens het bereiken van een leeftijdsgrens vervalt, het bevoegde orgaan van een andere lidstaat niet gehouden is de betrokkenen bijslagen te verlenen, tenzij dezen hun recht aldaar uitsluitend op basis van in die staat vervulde verzekeringstijdvakken hebben verworven." [10] Op grond hiervan concludeerde het Hof, dat „artikel 78, lid 2, sub b, van de verordening aldus moet worden uitgelegd, dat het bepaalde sub b-ii, niet van toepassing wordt in een situatie waarin een recht op een wezenpensioen, dat in de woonstaat van de begunstigde aanvankelijk werd ontleend aan het bepaalde sub b-i, wegens het bereiken van een leeftijdsgrens is vervallen, terwijl in een andere lidstaat, aan de wettelijke regeling waarvan de verzekerde eveneens onderworpen is geweest, in geval van toepassing van de samentellingsregel van artikel 79 van de verordening zelfs na die datum recht op een wezenpensioen zou bestaan." [11]

Beoordeling van de onderhavige zaken

25. Na deze algemene verduidelijkingen kunnen de vragen van het Sozialgericht Nürnberg met betrekking tot de verschillende concrete situaties in de hoofdgedin-

7 — Voor de vraag wat onder „aanvullende gezinsbijslagen" moet worden verstaan, moet worden gekeken naar punt 5 van het genoemde arrest Bastos Moriana, waarin wordt overwogen, dat „verzoekers [...] bij de Bundesanstalt für Arbeit verzoeken [hebben] ingediend met het oog op de toekenning van Duitse bijslagen voor kinderen ten laste, voor hun kinderen, voorzover deze bijslagen worden toegekend voor langere tijdvakken of voor een hoger bedrag dan die in hun woonstaat. Verzoekers verzoeken dus om een aanvullende bijslag gelijk aan het verschil tussen de Duitse bijslag en die in hun woonstaat (hierna: ‚aanvullende gezinsbijslag')".

8 — Arrest Bastos Moriana, reeds geciteerd, punt 23.

9 — Ibidem, punt 19.

10 — Arrest Gómez Rodríguez, reeds geciteerd, punt 32.

11 — Ibidem, punt 33.

gen mijns inziens eenvoudig worden opgelost in het licht van genoemde gemeenschapsrechtspraak en in het bijzonder van de arresten Bastos Moriana en Gómez Rodríguez. Ik ben met de Commissie en de Duitse regering van mening, dat in de onderhavige casus in de woonstaat een recht op socialezekerheidsprestaties was opgebouwd, wat volgens genoemde rechtspraak tot gevolg heeft, dat in een andere lidstaat aangevraagde verdere prestaties niet behoeven te worden verleend, tenzij het recht daarop krachtens de wettelijke regeling van die staat alleen is ontstaan.

26. Mijns inziens valt namelijk niet te ontkennen — wat verzoekers in het hoofdgeding en de Spaanse regering wel lijken te doen — dat in de onderhavige vier casus in de woonstaat een recht op bijslag voor kinderen ten laste en voor wezen was ontstaan. Zeker over de zaken Mateos Cruz en Calvo Fernández is geen twijfel meer mogelijk, nu de socialezekerheidsuitkeringen hier, net zoals in de zaken Bastos Moriana en Gómez Rodríguez, daadwerkelijk door de woonstaat waren verleend, zij het voor kortere tijd en lagere bedragen dan het geval zou zijn geweest krachtens de wettelijke regeling van de andere lidstaat waaraan zij onderworpen waren geweest. Eenzelfde resultaat dringt zich op voor de zaak Martínez Domínguez, omdat ook hier de prestaties van sociale zekerheid daadwerkelijk in de woonstaat waren verleend, zij het met enige onderbrekingen als gevolg van tijdelijke overschrijding van de in de desbetreffende wettelijke regeling van die staat neergelegde inkomensgrens. Dezelfde oplossing geldt mijns inziens echter ook voor de zaak Benítez Urbano, nu hij in beginsel in de woonstaat recht had op de litigieuze bijslagen en het feit dat zij hem niet waren verleend, uitsluitend daaraan te wijten was, dat hij voor een andere, met kinderbijslag onverenigbare uitkering had gekozen.

27. Nu in alle vier zaken in de woonstaat recht op bijslag voor kinderen ten laste of voor wezen is ontstaan, behoeven verdere bijslagen waarom in een andere lidstaat wordt verzocht, op grond van de arresten Bastos Moriana en Gómez Rodríguez, enkel te worden verleend indien het recht daarop uitsluitend aan de wettelijke regeling van die andere lidstaat wordt ontleend. Het is echter niet aan het Hof om te beoordelen of in de verschillende situaties die hier aan de orde zijn, aan deze voorwaarde is voldaan (een vraag waarop sommige verzoekers in het hoofdgeding wel zijn ingegaan), want dat is een vraag van nationaal recht, die door de nationale rechter moet worden beantwoord.

28. Ik wil hier enkel nog aan toevoegen, dat zich op dit punt een bijzonder probleem voordoet in de zaak Calvo Fernández. Blijkens de verwijzingsbeschikking is het recht op wezenpensioen namelijk in die zaak in Duitsland ontstaan op grond van het eerder genoemde verdrag van 1973 tussen Duitsland en Spanje. Volgens de Duitse regering, in antwoord op een des-

betreffende vraag van het Hof, is dat verdrag op de onderhavige zaak van toepassing gebleven, ook nadat Spanje tot de Gemeenschap was toegetreden en de verordening als gevolg daarvan in dat land van kracht was geworden, dat wil zeggen voorzover de prestaties op grond van het verdrag voor de betrokkene gunstiger waren dan die welke op grond van de verordening werden toegekend. De toepassing van dit verdrag lijkt mij in het onderhavige geval juist, omdat de overleden werknemer de hieruit voortvloeiende rechten had verworven voordat Spanje tot de Gemeenschap toetrad, en deze rechten (en die van zijn rechtsopvolgers), volgens de rechtspraak van het Hof, niet verloren konden gaan als gevolg van de inwerkingtreding van de verordening. [12]

29. Voor de toepassing van het in de arresten Bastos Moriana en Gómez Rodríguez neergelegde beginsel op het onderhavige geval, moeten de rechten die in een lidstaat zijn verworven op grond van een bilateraal verdrag met een andere lidstaat, zonder meer gelijk worden gesteld met de rechten die uit de socialezekerheidsregeling van eerstgenoemde staat voortvloeien. Het Hof heeft al eerder gepreciseerd, dat zijn rechtspraak betreffende aanvullende socialezekerheidsuitkeringen in die zin moet worden begrepen, dat onder „krachtens nationaal recht toegekende uitkeringen [...] zowel [moet] worden verstaan uitkeringen waarin het door de nationale wetgever vastgestelde nationale recht voorziet, als uitkeringen die voortvloeien uit de bepalingen van tussen twee of meer lidstaten gesloten en in hun nationaal recht opgenomen verdragen inzake sociale verzekering, wanneer deze voor de betrokken werknemer gunstiger zijn dan die welke uit de gemeenschapsregeling voortvloeien." [13] Het is overigens duidelijk dat, indien dit niet zo ware, het meermaals vermelde beginsel zou worden geschonden, dat de toepassing van de verordening voor de migrerende werknemer niet mag leiden tot verlies van gunstiger uitkeringen, waarop hij anders recht zou hebben gehad.

30. Uit het voorgaande volgt dus, dat in de zaak Calvo Fernández de uitkeringen van sociale zekerheid waarop in Duitsland aanspraak is verkregen op grond van het bilaterale verdrag, gelijk moeten worden gesteld met uitkeringen waarop aanspraak is ontstaan op grond van de socialezekerheidsregeling van dat land. Uiteraard is het de taak van de nationale rechter om uit te maken of de litigieuze gezinsbijslagen in casu inderdaad in Duitsland verschuldigd zijn op grond van het verdrag.

12 — Zie in dit verband arrest van 7 februari 1991, Rönfeldt (C-227/89, Jurispr. blz. I-323), waarin het Hof voor recht verklaarde, dat „de artikelen 48, lid 2, en 51 [van het] Verdrag in de weg staan aan het verlies van socialezekerheidsvoordelen dat voor de betrokken werknemers zou voortvloeien uit het feit dat tussen twee of meer lidstaten geldende en in hun nationale recht opgenomen verdragen hun toepasselijkheid hebben verloren door de inwerkingtreding van verordening nr. 1408/71 van de Raad" (punt 29). De draagwijdte van deze uitspraak is later gepreciseerd in het arrest van 9 november 1995, Thévenon (C-475/93, Jurispr. blz. I-3813), waarin wordt overwogen, dat het in het arrest Rönfeldt neergelegde beginsel enkel geldt voor gevallen waarin het recht van vrij verkeer is uitgeoefend vóór de inwerkingtreding van de verordening. In het meermaals geciteerde arrest Gómez Rodríguez wordt verder gepreciseerd, dat het in het arrest Rönfeldt neergelegde beginsel van toepassing is in een geval als het onderhavige, waarin de overleden werknemer zijn verzekeringstijdvakken in Spanje en Duitsland had vervuld vóór de toetreding van het Koninkrijk Spanje tot de Europese Gemeenschappen (punt 41). Voor een recenter bevestiging zie laatstelijk arrest van 5 februari 2002, Kaske (C-277/99, Jurispr. blz. I-1261).

13 — Arrest Rönfeldt, reeds geciteerd, punt 27.

31. In het licht van deze overwegingen ben ik van mening, dat het Sozialgericht Nürnberg moet worden geantwoord dat de artikelen 77, lid 2, sub b, en 78, lid 2, sub b, juncto artikel 79, lid 1, van de verordening aldus moeten worden uitgelegd, dat wanneer het daarin bedoelde recht op bijslagen voor kinderen ten laste of voor wezen in de woonstaat van de rechthebbende is ontstaan, verdere bijslagen die in een andere lidstaat worden aangevraagd, enkel behoeven te worden verleend indien het recht daarop in laatstgenoemde lidstaat is verkregen op basis van de wettelijke regeling van die lidstaat alleen, dan wel op basis van een verdrag tussen die lidstaat en een andere lidstaat, dat ook na de inwerkingtreding van de verordening van kracht is gebleven.

Conclusie

32. Op grond van het voorafgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Sozialgericht Nürnberg te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 77, lid 2, sub b, en 78, lid 2, sub b, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, juncto artikel 79, lid 1, van die verordening, moeten aldus worden uitgelegd, dat wanneer het daarin bedoelde recht op bijslagen voor kinderen ten laste of voor wezen in de woonstaat van de rechthebbende is ontstaan, verdere bijslagen die in een andere lidstaat worden aangevraagd, enkel behoeven te worden verleend indien het recht daarop in laatstgenoemde lidstaat is verkregen op basis van de wettelijke regeling van die lidstaat alleen, dan wel op basis van een verdrag tussen die lidstaat en een andere lidstaat, dat ook na de inwerkingtreding van de verordening van kracht is gebleven."