DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
23. november 1995 *

I sag C-394/93,

angående en anmodning, som Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, Mainz (Tyskland), i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Gabriel Alonso-Pérez

mod

Bundesanstalt für Arbeit,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 1, nr. 1), i Rådets forordning (EØF) nr. 3427/89 af 30. oktober 1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT L 331, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler og J.L. Murray (refererende dommer),

* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Gabriel Alonso-Pérez ved Asesor Laboral Manuel Rojas, Den Spanske Ambassades Afdeling for Sociale Anliggender, Bonn, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto José Navarro González og Abogado del Estado Gloria Calvo Díaz, Servicio Jurídico del Estado, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Dimitrios Gouloussis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og Horstpeter Kreppel, tysk tjenestemand, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 17. november 1994 er afgivet mundtlige indlæg af Alonso-Pérez ved Manuel Rojas, af den tyske regering ved Regierungsrat Bernd Kloke, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, af den spanske regering ved Gloria Calvo Díaz samt af Kommissionen ved Dimitrios Gouloussis og Horstpeter Kreppel,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. december 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 28. juli 1993, indgået til Domstolen den 31. august 1993, har Landessozialgericht Rheinland-Pfalz i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 1, nr. 1), i Rådets forordning (EØF) nr. 3427/89 af 30. oktober 1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT L 331, s. 1, herefter »forordning nr. 3427/89«).

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Gabriel Alonso-Pérez og Bundesanstalt für Arbeit (herefter »Bundesanstalt«) vedrørende tilkendelse af børnetilskud for perioden fra januar 1986 til september 1988.

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Alonso-Pérez, der er spansk statsborger, har haft beskæftigelse i Tyskland siden 1978. Sagsøgerens hustru og hans to døtre, der er født den 28. februar 1966, bor i Spanien.

4 I april 1989 ansøgte Alonso-Pérez første gang om børnetilskud til døtrene, nemlig for såvel fremtiden som de seks foregående måneder, idet den tilbagevirkende gyl-

dighed af sådanne ansøgninger i medfør af § 9, stk. 2, i Bundeskindergeldgesetz var begrænset til dette tidsrum.

5 Ved afgørelse af 12. juli 1989 bevilgede Arbeitsamt Koblenz sagsøgeren børnetilskud med tilbagevirkende kraft regnet fra oktober 1988.

6 Den 30. oktober 1989 vedtog Rådet ovennævnte forordning nr. 3427/89, hvis artikel 1, nr. 1), der finder anvendelse fra den 15. januar 1986, indebar en ændring af artikel 73 i forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 (EFT L 230, s. 6, herefter »forordning nr. 1408/71«). Ordlyden af denne artikel er for tiden følgende: »En arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af en medlemsstats lovgivning, har for de af sine familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, ret til familieydelser efter lovgivningen i førstnævnte stat, som om de pågældende var bosiddende på dennes område, jf. dog bestemmelserne i bilag VI«.

7 Efter vedtagelsen af denne forordning indgav Alonso-Pérez den 27. maj 1991 en ansøgning med henblik på efterbetaling af børnetilskuddene for tidsrummet fra den 1. januar 1986 til den 30. september 1988. Bundesanstalt afslog denne ansøgning ved afgørelse af 29. august 1991, der efter påklage blev stadfæstet den 25. oktober 1991. I den ved Sozialgericht Koblenz anlagte sag blev Bundesanstalt frifundet ved dom af 15. oktober 1992. Det fremgår af sagens akter, at disse afgørelser om afslag, stadfæstelse og frifindelse lagde den begrænsning, med seks måneder, af den tilbagevirkende gyldighed af ansøgninger om børnetilskud til grund, som er fastsat i § 9, stk. 2, i Bundeskindergeldgesetz.

8 I den ved Landessozialgericht Rheinland-Pfalz rejste ankesag har Alonso-Pérez anført, at artikel 1 i forordning nr. 3427/89 indebar en ændring af artikel 73 i forordning nr. 1408/71 således, at der består ret til familieydelser fra den 15. januar

1986. Alonso-Pérez har desuden påberåbt sig, at hans ansøgning blev indgivet inden for den toårsfrist, der er fastsat i artikel 94, stk. 4 og 6, i forordning nr. 1408/71.

9 I artikel 94, stk. 4, i forordning nr. 1408/71 hedder det: »Enhver ydelse, som på grund af den pågældendes nationalitet eller bopæl ikke har været fastsat, eller hvis udbetaling har været stillet i bero, skal efter den pågældendes anmodning fastsættes eller udbetales på ny fra den 1. oktober 1972 eller fra datoen for forordningens anvendelse i den pågældende medlemsstat, medmindre tidligere anerkendte rettigheder har givet anledning til udbetaling af en kapitalydelse.«

10 I artikel 94, stk. 6, fastsættes følgende: »Såfremt den i stk. 4 og stk. 5 omhandlede anmodning fremsættes inden udløbet af to år efter den 1. oktober 1972 eller efter, at denne forordning kom til anvendelse i den pågældende medlemsstat, erhverves rettigheder i medfør af denne forordning med virkning fra dette tidspunkt, uden at nogen medlemsstats lovbestemmelser om bortfald eller forældelse af rettigheder kan gøres gældende over for de pågældende.«

11 Landessozialgericht Rheinland-Pfalz finder, at afgørelsen af denne sag afhænger af fortolkningen af forordningens artikel 73 som ændret ved forordning nr. 3427/89, og retten har derfor truffet afgørelse om at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Hjemler artikel 1, nr. 1), i Rådets forordning nr. 3427/89 af 30. oktober 1989 (EFT L 331 af 16.11.1989, s. 1) om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF)

nr. 1408/71 krav på børnetilskud for perioder, der ligger forud for ansøgningen om udbetaling af børnetilskud, navnlig fra januar 1986 også for de børn af arbejdstagere, som bor i en anden medlemsstat, når ansøgningen om børnetilskud er indgivet før den 16. november 1991?«

12 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret hovedsagelig klarlagt, om artikel 73 i forordning nr. 1408/71 som ændret ved forordning nr. 3427/89 er til hinder for, at der i forhold til en ansøgning, som er indgivet af en spansk statsborger, om betaling fra den 15. januar 1986 af børnetilskud for familiemedlemmer, der er bosiddende i Spanien, anvendes en national bestemmelse, der begrænser den tilbagevirkende gyldighed af ansøgninger om ydelse af børnetilskud til en periode på seks måneder.

13 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal den relevante kontekst først gennemgås.

14 Artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 bestemte, at en arbejdstager, der er omfattet af lovgivningen i en anden medlemsstat end Frankrig, for de familiemedlemmer, der er bosiddende på en anden medlemsstats område, har ret til familieydelser efter lovgivningen i førstnævnte medlemsstat, som om de pågældende var bosat på dennes område.

15 I medfør af artikel 73, stk. 2, havde arbejdstagere, der var omfattet af fransk lovgivning, for de familiemedlemmer, der var bosat i en anden medlemsstat end Frankrig, ret til børnetilskud i henhold til lovgivningen i den stat, på hvis område familiemedlemmerne var bosiddende.

16 Artikel 99 var sålydende:

»Inden den 1. januar 1973 skal Rådet på forslag af Kommissionen iværksætte en fornyet undersøgelse af problematikken omkring udbetaling af familieydelser til familiemedlemmer, der ikke er bosat på den kompetente stats område, med henblik på at finde frem til en ensartet løsning for samtlige medlemsstater.«

17 Den ved artikel 73, stk. 2, indførte undtagelsesordning, som tog sigte på vandrende arbejdstagere med beskæftigelse i Frankrig, hvis familie var bosiddende i en anden medlemsstat, blev kendt ugyldig af Domstolen ved dom af 15. januar 1986, sag 41/86, Pinna (Sml. s. 1, herefter »Pinna I«), på grund af den deri indeholdte forskelsbehandling. På grund af bydende hensyn til retssikkerheden fandt Domstolen dog, at ugyldigheden af artikel 73, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 ikke burde kunne påberåbes til støtte for krav vedrørende ydelser, der lå forud for domsafsigelsestidspunktet, bortset fra tilfælde, hvor arbejdstagerne inden domsafsigelsen havde rejst søgsmål eller indgivet en hermed sidestillet klage.

18 I den anden Pinna-dom, afsagt den 2. marts 1989 (sag 359/87, Sml. s. 585, herefter »Pinna II«), var Domstolen opfordret til præcisere konsekvenserne af Pinna I-dommen. I sidstnævnte dom havde Domstolen således fastslået, at så længe Rådet ikke havde udstedt nye regler, der var i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 51, bevirkede afgørelsen om ugyldigheden af artikel 73, stk. 2, i forordning nr. 1408/71, at den i forordningens artikel 73, stk. 1, fastlagte ordning vedrørende udbetaling af familieydelser fandt anvendelse i alle tilfælde.

19 I konsekvens af dommene i sagen Pinna I henholdsvis sagen Pinna II vedtog Rådet den 30. oktober 1989 forordning nr. 3427/89, hvis artikel 1 ændrede artikel 73 i forordning nr. 1408/71 og samtidig ophævede artikel 99. Denne forordning trådte i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* og finder i henhold til artikel 3 anvendelse fra den 15. januar 1986.

20 Artikel 60, stk 1, i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af Fællesskabet og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23) indførte en overgangsordning for spanske arbejdstagere med beskæftigelse i en anden medlemsstat end Spanien, hvis familiemedlemmer er bosat i Spanien, ifølge hvilken artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse. Denne overgangsordning skulle fortsætte indtil ikrafttrædelsestidspunktet for den ensartede løsning for alle medlemsstater, der var omhandlet i artikel 99 i forordning nr. 1408/71, og senest indtil den 31. december 1988.

21 Ved en samlet læsning af Pinna I-dommen, hvorved artikel 73, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 blev kendt ugyldig »ab-initio«, og af Pinna II-dommen, hvorved det blevet fastslået, at ordningen i artikel 73, stk. 1, skal finde anvendelse i alle tilfælde for alle arbejdstagere i Fællesskabet, fremgår det, at den ensartede løsning, der henvises til i artikel 60, stk. 1, i ovennævnte akt vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af Fællesskabet og tilpasningerne af traktaterne, har eksisteret med tilbagevirkende gyldighed siden ikrafttrædelsen af forordning nr. 1408/71.

22 Det følger heraf, at spanske statsborgere, der har beskæftigelse i en anden medlemsstat end Spanien, men hvis familie er bosiddende i sidstnævnte stat, har haft ret til familieydelser i beskæftigelsesstaten siden den 1. januar 1986, datoen for Kongeriget Spaniens tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab. De kan dog kun påberåbe sig denne ret med tilbagevirkende kraft fra den 15. januar 1986, datoen for afsigelse af Pinna I-dommen, der desuden blev fastholdt i artikel 3 i forordning nr. 3427/89 som den dato, fra hvilken denne forordning skulle anvendes.

23 Mens spørgsmålet om adgangen til at påberåbe sig retten til familieydelser således er udtrykkeligt reguleret i artikel 3 i forordning nr. 3427/89, henstår spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan anvende sine nationale bestemmelser om begrænsning af den tilbagevirkende gyldighed af ansøgninger om ydelse af børnetilskud til en periode på seks måneder, endnu ubesvaret.

24 Herved bemærkes, at såvel den spanske regering som Alonso-Pérez har anerkendt, at forordning nr. 3427/89 ikke regulerede spørgsmålet om den tilbagevirkende gyldighed af ansøgninger om børnetilskud.

25 Alonso-Pérez har imidlertid foreslået at udfylde det, han benævner som en »lovgivningslakune«, ved anvendelse af artikel 94, stk. 6, i forordning nr. 1408/71.

26 Ifølge den spanske regering lader indholdet af forordning nr. 3427/89 sig indarbejde i forordning nr. 1408/71 således, at den i artikel 94, stk. 6, i forordning nr. 1408/71 fastsatte frist på to år bør finde anvendelse fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 3427/89.

27 En sådan fortolkning kan ikke lægges til grund. Som den tyske regering med rette har fremhævet, udgør artikel 94, stk. 6, en del af overgangsbestemmelserne og de afsluttende bestemmelser i forordning nr. 1408/71. Bestemmelsen kan således ikke finde anvendelse på forordning nr. 3427/89, da denne forordning indeholder egne overgangs- og afsluttende bestemmelser.

28 Desuden fremgår det af fast praksis (jf. bl.a. dom af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, og af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595), at det i mangel af fællesskabsbestemmelser på området tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for de retsundergivne, idet disse regler dog ikke kan være mindre gunstige end de, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål, og ikke må udformes således, at de i praksis umuliggør hævdelse af rettigheder, som hjemles ved Fællesskabets retsorden.

29 I modsætning til det af Alonso-Pérez anførte opstår der således i mangel af fællesskabsregler ikke nogen »lovgivningslakune«, som skal udfyldes.

30 Endelig må det fastslås, at en bestemmelse som den, der er omtvistet i hovedsagen, ikke umuliggør hævdelse af de rettigheder, som hjemles i forordning nr. 3427/89. Bestemmelsen indskrænker sig til at begrænse den tilbagevirkende gyldighed af ansøgninger om den omhandlede ydelse (jf. dom 27.10.1993, sag C-338/91, Steenhorst-Neerings, Sml. I, s. 5475, præmis 21, og af 6.12.1994, sag C-410/92, Johnson, Sml. I, s. 5483).

31 Følgelig kan fællesskabsretten ikke være til hinder for at anvende en bestemmelse som § 9, stk. 2, i Bundeskindergeldgesetz, der gælder tilsvarende for ansøgninger om ydelse af børnetilskud, som alene hviler på den nationale lovgivning.

32 Af det ovenstående fremgår det, at forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning nr. 3427/89, ikke er til hinder for, at der i forhold til en ansøgning, som er indgivet af en spansk statsborger om børnetilskud fra den 15. januar 1986 til de familiemedlemmer, der er bosiddende i Spanien, anvendes en national bestemmelse, som begrænser den tilbagevirkende gyldighed af ansøgninger om børnetilskud til en periode på seks måneder.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af den tyske og den spanske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Landessozialgericht Rheinland-Pfalz ved kendelse af 28. juli 1993, for ret:

Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, og derefter ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3427/89 af 30. oktober 1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, er ikke til hinder for, at der i forhold til en ansøgning, som er indgivet af en spansk statsborger om børnetilskud fra den 15. januar 1986 for de familiemedlemmer, der er bosiddende i Spanien, anvendes en national bestemmelse, som begrænser den tilbagevirkende gyldighed af ansøgninger om børnetilskud til en periode på seks måneder.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. november 1995.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling