ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
23 november 1995 *

In zaak C-394/93,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Landessozialgericht Rheinland-Pfalz te Mainz (Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

G. Alonso-Pérez

en

Bundesanstalt für Arbeit,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 1, punt 1, van verordening (EEG) nr. 3427/89 van de Raad van 30 oktober 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB 1989, L 331, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris, kamerpresident, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler en J. L. Murray (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— G. Alonso-Pérez, vertegenwoordigd door M. Rojas, „Assessor Laboral", van de dienst sociale zaken van de Spaanse ambassade te Bonn, als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. J. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie communautaire juridische en institutionele aangelegenheden, en G. Calvo Díaz, abogado del Estado, van de juridische dienst van de staat, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Gouloussis en door H. Kreppel, bij de juridische dienst gedetacheerd Duits ambtenaar, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van G. Alonso-Pérez, vertegenwoordigd door M. Rojas, de Duitse regering, vertegenwoordigd door B. Kloke, Regierungsrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde, de Spaanse regering, vertegenwoordigd door G. Calvo Díaz, en de Commissie, vertegenwoordigd door D. Gouloussis en H. Kreppel, ter terechtzitting van 17 november 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 december 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 28 juli 1993, ingekomen bij het Hof op 31 augustus daaraanvolgend, heeft het Landessozialgericht Rheinland-Pfalz krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 1, punt 1, van verordening (EEG) nr. 3427/89 van de Raad van 30 oktober 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB 1989, L 331, blz. 1; hierna: „verordening nr. 3427/89").

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen G. Alonso-Pérez en de Bundesanstalt für Arbeit (hierna: „Bundesanstalt") over de toekenning van kinderbijslag voor het tijdvak van januari 1986 tot september 1988.

3 Blijkens de verwijzingsbeschikking is G. Alonso-Pérez, van Spaanse nationaliteit, sinds 1978 werkzaam in Duitsland. Zijn echtgenote en zijn twee dochters, die geboren zijn op 28 februari 1966, wonen in Spanje.

4 In april 1989 vroeg Alonso-Pérez voor het eerst kinderbijslag aan voor zijn twee dochters, zowel voor de toekomst als voor de voorgaande zes maanden. Ingevolge

artikel 9, lid 2, Bundeskindergeldgesetz was de terugwerkende kracht van dergelijke aanvragen immers tot zes maanden beperkt.

5 Bij beschikking van 12 juli 1989 kende het Arbeitsamt Koblenz hem kinderbijslag toe met terugwerkende kracht tot oktober 1988.

6 Op 30 oktober 1989 stelde de Raad verordening nr. 3427/89 vast. Bij artikel 1, punt 1, van deze verordening, die van toepassing was met ingang van 15 januari 1986, werd artikel 73 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 (PB 1983, L 230, blz. 6; hierna: „verordening nr. 1408/71"), gewijzigd. Artikel 73 luidt thans als volgt: „Onder voorbehoud van het bepaalde in bijlage VI heeft de werknemer of de zelfstandige op wie de wettelijke regeling van een Lid-Staat van toepassing is, voor zijn gezinsleden die op het grondgebied van een andere Lid-Staat wonen, recht op de gezinsbijslagen waarin de wettelijke regeling van de eerste Staat voorziet, alsof die gezinsleden op het grondgebied van deze Staat woonden."

7 Na de vaststelling van deze verordening diende Alonso-Pérez op 27 mei 1991 een aanvraag in om betaling van achterstallige kinderbijslag voor het tijdvak van 1 januari 1986 tot en met 30 september 1988. De Bundesanstalt wees deze aanvraag af bij beschikking van 29 augustus 1991 en bij beschikking op bezwaarschrift van 25 oktober 1991. Verzoeker stelde bij het Sozialgericht Koblenz tegen deze afwijzing beroep in, dat bij vonnis van 15 oktober 1992 eveneens werd verworpen. Blijkens het dossier waren deze afwijzende beslissingen gebaseerd op artikel 9, lid 2, Bundeskindergeldgesetz, dat de terugwerkende kracht van aanvragen om kinderbijslag tot zes maanden beperkt.

8 In hoger beroep voor het Landessozialgericht Rheinland-Pfalz stelde Alonso-Pérez, dat artikel 73 van verordening nr. 1408/71 bij artikel 1 van verordening nr. 3427/89 in die zin was gewijzigd, dat met ingang van 15 januari 1986 een recht

op uitkering van gezinsbijslagen was ontstaan. Voorts had hij zijn aanvraag ingediend binnen de in artikel 94, leden 4 en 6, van verordening nr. 1408/71 gestelde termijn van twee jaar.

9 Krachtens artikel 94, lid 4, van verordening nr. 1408/71 wordt „elke uitkering welke in verband met de nationaliteit van de betrokkene dan wel met diens woonplaats niet is vastgesteld dan wel is geschorst, (...) op verzoek van de betrokkene vastgesteld of hervat met ingang van 1 oktober 1972 of van de datum van de toepassing van deze verordening op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat, mits de vroeger vastgestelde rechten niet in de vorm van een afkoopsom zijn vereffend".

10 Artikel 94, lid 6, bepaalt: „Indien het in lid 4 of lid 5 bedoelde verzoek binnen twee jaar na 1 oktober 1972 of na de datum van haar toepassing op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat wordt ingediend, worden de aan deze verordening te ontlenen rechten met ingang van die datum verkregen, zonder dat de bepalingen van de wetgeving van enige Lid-Staat met betrekking tot het verval of de verjaring van rechten op de betrokkenen kunnen worden toegepast."

11 Van oordeel dat de oplossing van het bij hem aanhangig gemaakte geding afhankelijk was van de uitlegging van artikel 73 van verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3427/89, heeft het Landessozialgericht Rheinland-Pfalz besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Kan op grond van artikel 1, punt 1, van verordening (EEG) nr. 3427/89 van de Raad van 30 oktober 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB 1989, L 331, blz. 1), een recht

op kinderbijslag ontstaan betreffende vóór de aanvraag om kinderbijslag gelegen tijdvakken, in het bijzonder vanaf januari 1986, ook voor kinderen van werknemers die in een andere Lid-Staat woonachtig zijn, indien de aanvraag om kinderbijslag vóór 16 november 1991 is ingediend?"

12 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 73 van verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3427/89, eraan in de weg staat, dat een nationale bepaling die de terugwerkende kracht van aanvragen om kinderbijslag tot zes maanden beperkt, wordt toegepast op een door een Spaans onderdaan ingediende aanvraag tot verkrijging per 15 januari 1986 van kinderbijslag voor zijn in Spanje wonende gezinsleden.

13 Voor het antwoord op deze vraag dient eerst de context ervan te worden uiteengezet.

14 Artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 bepaalde, dat de werknemer op wie de wettelijke regeling van een andere Lid-Staat dan Frankrijk van toepassing was, voor zijn gezinsleden die op het grondgebied van een andere Lid-Staat woonden, recht had op de gezinsbijslagen waarin de wettelijke regeling van de eerste Lid-Staat voorzag, alsof die gezinsleden op het grondgebied van deze staat woonden.

15 Ingevolge artikel 73, lid 2, had de werknemer op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing was, voor zijn gezinsleden die op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan Frankrijk woonden, recht op de kinderbijslagen waarin voorzien was door de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan de gezinsleden woonden.

16 Artikel 99 luidde als volgt:

„Vóór 1 januari 1973 beziet de Raad op voorstel van de Commissie het gehele vraagstuk van de uitbetaling der gezinsbijslagen aan de gezinsleden die niet op het grondgebied van de bevoegde Staat wonen opnieuw om te komen tot een voor alle Lid-Staten geldende eenvormige oplossing."

17 Deze afwijkende regeling van artikel 73, lid 2, die betrekking had op in Frankrijk werkzame migrerende werknemers wier gezinsleden in een andere Lid-Staat woonden, werd door het Hof bij arrest van 15 januari 1986 (zaak 41/84, Pinna, Jurispr. 1986, blz. 1; hierna: „arrest Pinna I") ongeldig verklaard op grond van het discriminerende karakter ervan. Om dwingende overwegingen van rechtszekerheid oordeelde het Hof evenwel, dat op de vastgestelde ongeldigheid van artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 geen beroep kon worden gedaan tot staving van aanspraken op uitkeringen over vóór de datum van het arrest gelegen tijdvakken, behalve door werknemers die reeds vóór deze datum een beroep in rechte hadden ingesteld of een daarmee gelijk te stellen bezwaar hadden doen gelden.

18 In een op 2 maart 1989 gewezen tweede arrest Pinna (zaak 359/87, Jurispr. 1989, blz. 585; hierna: „arrest Pinna II") zag het Hof zich genoopt, de gevolgen van het arrest van 15 januari 1986 te preciseren. Het overwoog dat, zolang de Raad geen nieuwe voorschriften had vastgesteld die in overeenstemming waren met artikel 51 EEG-Verdrag, de ongeldigverklaring van artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 inhield, dat het in artikel 73, lid 1, van die verordening omschreven stelsel van betaling van gezinsbijslagen algemeen van toepassing was.

19 Naar aanleiding van de arresten Pinna I en Pinna II stelde de Raad op 30 oktober 1989 verordening nr. 3427/89 vast. Bij artikel 1 van die verordening is artikel 73 van verordening nr. 1408/71 gewijzigd en artikel 99 geschrapt. Deze verordening is in werking getreden op de dag van haar bekendmaking in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen,* en is ingevolge artikel 3 van toepassing met ingang van 15 januari 1986.

20 Bij artikel 60, lid 1, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23) is voor Spaanse werknemers die werkzaam zijn in een andere Lid-Staat dan Spanje en wier gezinsleden in Spanje verblijven, een overgangsregeling ingevoerd, die inhield dat artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 niet van toepassing was. Deze overgangsregeling diende te blijven bestaan tot de inwerkingtreding van de voor alle Lid-Staten eenvormige oplossing, bedoeld in artikel 99 van verordening nr. 1408/71, en uiterlijk tot en met 31 december 1988.

21 Uit het arrest Pinna I, waarbij artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71, „ab initio" ongeldig is verklaard, in samenhang met het arrest Pinna II, waarin is vastgesteld dat het stelsel van artikel 73, lid 1, algemeen van toepassing is op alle werknemers in de Gemeenschap, volgt, dat de eenvormige oplossing als bedoeld in artikel 60, lid 1, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen, gold met terugwerkende kracht vanaf de inwerkingtreding van verordening nr. 1408/71.

22 Bijgevolg hadden Spaanse onderdanen die in een andere Lid-Staat dan Spanje werken, maar wier gezinsleden in laatstgenoemde staat wonen, recht op de gezinsbijslagen in de Lid-Staat waar zij werkzaam zijn sinds 1 januari 1986, de datum van toetreding van het Koninkrijk Spanje tot de Europese Economische Gemeenschap. Zij kunnen hierop evenwel eerst met terugwerkende kracht aanspraak maken vanaf 15 januari 1986, de datum van het arrest Pinna I. Volgens artikel 3 van verordening nr. 3427/89 is dit overigens de datum met ingang waarvan deze verordening van toepassing is.

23 Artikel 3 van verordening nr. 3427/89 regelt dus weliswaar uitdrukkelijk, of aanspraak kan worden gemaakt op gezinsbijslagen, doch de vraag is onbeantwoord, of een Lid-Staat zijn nationale bepalingen die de terugwerkende kracht van aanvragen om kinderbijslag tot zes maanden beperken, kan toepassen.

24 Dienaangaande zij opgemerkt, dat zowel de Spaanse regering als Alonso-Pérez hebben erkend, dat verordening nr. 3427/89 geen regeling bevatte voor het vraagstuk van de terugwerkende kracht van aanvragen om kinderbijslag.

25 Alonso-Pérez heeft evenwel voorgesteld, deze „juridische leemte" op te vullen met een beroep op artikel 94, lid 6, van verordening nr. 1408/71.

26 Volgens de Spaanse regering is de inhoud van verordening nr. 3427/89 opgenomen in verordening nr. 1408/71, zodat de in artikel 94, lid 6, van verordening nr. 1408/71 bepaalde termijn van twee jaar dient te gelden met ingang van de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 3427/89.

27 Deze uitlegging kan niet worden aanvaard. Zoals de Duitse regering terecht heeft opgemerkt, maakt artikel 94, lid 6, immers deel uit van de overgangs- en slotbepalingen van verordening nr. 1408/71. Deze bepaling kan derhalve niet worden toegepast op verordening nr. 3427/89, te meer omdat deze verordening eigen overgangs- en slotbepalingen heeft.

28 Voorts is het volgens vaste rechtspraak (arresten van 16 december 1976, zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989, en 9 november 1983, zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595), bij gebreke van een desbetreffende gemeenschapsregeling, een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor de rechtsvorderingen met het oog op de bescherming van de rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen, mits die regels niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen, en zij niet van dien aard zijn, dat zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten praktisch onmogelijk maken.

29 Anders dan Alonso-Pérez betoogt, doet het ontbreken van een gemeenschapsregeling derhalve geen „juridische leemte" ontstaan die moet worden opgevuld.

30 Ten slotte moet worden vastgesteld, dat een bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, de uitoefening van de door verordening nr. 3427/89 verleende rechten niet onmogelijk maakt. Zij beperkt enkel de terugwerkende kracht van aanvragen tot verkrijging van kinderbijslag (arresten van 27 oktober 1993, zaak C-338/91, Steenhorst-Neerings, Jurispr. 1993, blz. I-5475, r. o. 21, en 6 december 1994, zaak C-410/92, Johnson, Jurispr. 1994, blz. I-5483).

31 Het gemeenschapsrecht verzet zich dus niet tegen de toepassing van een bepaling die, zoals artikel 9, lid 2, Bundeskindergeldgesetz, eveneens van toepassing is op aanvragen om kinderbijslag die uitsluitend op het nationale recht zijn gebaseerd.

32 Uit het voorgaande volgt, dat verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3427/89, zich er niet tegen verzet, dat een nationale bepaling die de terugwerkende kracht van aanvragen om kinderbijslag tot zes maanden beperkt, wordt toegepast op een door een Spaans onderdaan ingediende aanvraag tot verkrijging per 15 januari 1986 van kinderbijslag voor zijn in Spanje wonende gezinsleden.

Kosten

33 De kosten door de Duitse en de Spaanse regering alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Landessozialgericht Rheinland-Pfalz bij beschikking van 28 juli 1993 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983, en vervolgens gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3427/89 van de Raad van 30 oktober 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71, verzet er zich niet tegen, dat een nationale bepaling die de terugwerkende kracht van aanvragen om kinderbijslag tot zes maanden beperkt, wordt toegepast op een door een Spaans onderdaan ingediende aanvraag tot verkrijging per 15 januari 1986 van kinderbijslag voor zijn in Spanje wonende gezinsleden.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 november 1995.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. N. Kakouris