DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 23 november 1995 *

I mål C-394/93,

angående en begäran enligt artikel 177 i EEG-fördraget, från Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, Mainz (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Gabriel Alonso-Pérez

och

Bundesanstalt für Arbeit,

angående tolkningen av artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 3427/89 av den 30 oktober 1989 om ändring av dels förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, dels förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 (EGT nr L 331, s.1),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av C.N. Kakouris, avdelningsordförande, samt G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler och J. L Murray (referent), domare,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: H.A. Rühl, avdelningsdirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Gabriel Alonso-Pérez, genom Manuel Rojas, "Assessor Laboral" vid service social vid Spaniens ambassad i Bonn, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom Ernst Röder, Ministerialrat vid förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom Alberto José Navarro González, generaldirektör för enheten för rättslig och institutionell samordning av gemenskapsfrågor, och Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, vid statens rättstjänst, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Dimitrios Gouloussis, juridisk rådgivare, och Horstpeter Kreppel, tysk tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att Gabriel Alonso-Pérez, företrädd av Manuel Rojas, Tysklands regering, företrädd av Bernd Kloke, Regierungsrat vid förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av Gloria Calvo Díaz, och kommissionen, företrädd av Dimitrios Gouloussis och Horstpeter Kreppel, har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 17 november 1994,

och efter att den 13 december 1994 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Landessozialgericht Rheinland-Pfalz har genom beslut av den 28 juli 1993 som inkom till domstolen den 31 augusti samma år, med stöd av artikel 177 i EEG-fördraget, ställt en fråga angående tolkningen av artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 3427/89 av den 30 oktober 1989 om ändring av dels förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, dels förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 (EGT nr L 331, s. 1, nedan kallad "förordning nr 3427/89").

2 Denna fråga har uppkommit i en tvist mellan Gabriel Alonso-Pérez och Bundesanstalt für Arbeit (nedan kallad "Bundesanstalt") angående beviljande av familjebidrag för perioden från januari 1986 till september 1988.

3 Det framgår av beslutet att Gabriel Alonso-Pérez, spansk medborgare, är anställd i Tyskland sedan 1978. Hans maka och två döttrar, som är födda den 28 februari 1966, är bosatta i Spanien.

4 I april 1989 ansökte Gabriel Alonso-Pérez för första gången om utbetalning av familjebidrag för sina två flickor och detta såväl för framtiden som för de sex

närmast föregående månaderna, då artikel 9.2 i Bundeskindergeldgesetz begränsar den retroaktiva verkan av sådana ansökningar till denna tidsperiod.

5 Genom beslut av den 12 juli 1989 beviljade Arbeitsamt Koblenz honom familjebidrag med retroaktiv verkan från oktober 1988.

6 Den 30 oktober 1989 antog rådet ovannämnda förordning nr 3427/89, genom vars artikel 1.1, tillämplig från den 15 januari 1986, artikel 73 i förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, såsom den har ändrats och uppdaterats av rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983 (EGT nr L 230, s. 6, nedan kallad "förordning nr 1408/71") har ändrats. Denna lyder numera som följer: "En anställd eller egenföretagare som omfattas av lagstiftningen i en medlemsstat skall för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat ha rätt till de familjeförmåner som utges enligt lagstiftningen i den förra staten som om de vore bosatta i den staten, om något annat inte följer av bilaga 6."

7 Efter det att denna förordning hade antagits ansökte Gabriel Alonso-Pérez den 27 maj 1991 om utbetalning av utestående familjebidrag för perioden från den 1 januari 1986 till den 30 september 1988. Bundesanstalt avslog denna ansökan genom beslut av den 29 augusti 1991 och genom beslut angående klagomål av den 25 oktober 1991. Den talan som sedan väcktes vid Sozialgericht Koblenz ogillades den också genom dom av den 15 oktober 1992. Det framgår av handlingarna att dessa beslut om avslag var grundade på det förhållandet att det i artikel 9.2 i Bundeskindergeldgesetz föreskrivs att den retroaktiva verkan av en ansökan om familjebidrag är begränsad till sex månader.

8 I förfarandet för överklagande vid Landessozialgericht Rheinland-Pfalz hävdade Gabriel Alonso-Pérez att genom artikel 1 i förordning nr 3427/89 ändrades artikel 73 i förordning nr 1408/71 i det att den skapade en rätt till betalning av

familjeförmåner från och med den 15 januari 1986. Gabriel Alonso-Pérez påstod för övrigt att hans ansökan hade lämnats in inom den tidsfrist om två år om vilken föreskrivs i artikel 94.4 och 94.6 i förordning nr 1408/71.

9 Enligt artikel 94.4 i förordning nr 1408/71 gäller att "[v]arje förmån som inte har beviljats eller som har innehållits på grund av en persons medborgarskap eller bosättningsort skall efter ansökan av honom beviljas eller utges från och med den 1 oktober 1972 eller den dag då denna förordning började gälla inom den berörda medlemsstatens territorium, under förutsättning att den rätt som tidigare har fastställts inte har medfört utbetalning av ett engångsbelopp".

10 I artikel 94.6 föreskrivs att "[o]m en ansökan som avses i punkt 4 eller punkt 5 lämnas in inom två år från den 1 oktober 1972 eller från den dag då förordningen började gälla inom den berörda medlemsstatens territorium, skall rättigheter som har förvärvats enligt denna förordning gälla från denna dag, och bestämmelserna i en annan medlemsstats lagstiftning om förverkande av eller begränsning i rätten till förmåner kan inte åberopas mot den berörda personen".

11 Då avgörandet av den tvist som var anhängig vid Landessozialgericht Rheinland-Pfalz var beroende av tolkningen av artikel 73 i förordning nr 1408/71, såsom den har ändrats genom förordning nr 3427/89, beslutade denna nationella domstol att förklara målet vilande och att ställa domstolen följande fråga i begäran om förhandsavgörande:

"Skapar artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 3427/89 av den 30 oktober 1989 (EGT nr L 331, 16.11.1989, s. 1) om ändring av dels förordning nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, dels förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71, en rätt till

familjebidrag för de perioder som föregår ansökan om beviljande av familjebidrag, närmare bestämt från och med januari 1986, även för barnen till arbetstagare som är bosatta inom en annan medlemsstats territorium, när ansökan om familjebidrag har lämnats in före den 16 november 1991?"

12 Genom denna fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få avgjort om det strider mot förordning nr 1408/71, såsom den har ändrats genom förordning nr 3427/89, att en nationell bestämmelse genom vilken den retroaktiva verkan avseende ansökningar om familjebidrag begränsas till sex månader tillämpas på en ansökan som har lämnats in av en spansk medborgare i syfte att erhålla utbetalning av familjebidrag från och med den 15 januari 1986 för de medlemmar i hans familj som är bosatta i Spanien.

13 För att besvara denna fråga är det lämpligt att först erinra om det sammanhang i vilket den ställs.

14 I artikel 73.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs det att en anställd som omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat än Frankrike för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat skall ha rätt till de familjeförmåner som utges enligt lagstiftningen i den förra staten, som om de vore bosatta i den staten.

15 Enligt artikel 73.2 skall en anställd som omfattas av fransk lagstiftning för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat än Frankrike ha rätt till de familjeförmåner som utges i den staten.

16 I artikel 99 föreskrivs följande:

"Före den 1 januari 1973 skall rådet på kommissionens förslag, och i syfte att finna en gemensam lösning för alla medlemsstater, åter pröva frågan om utbetalning av familjeförmåner till familjemedlemmar som inte är bosatta inom den behöriga statens territorium."

17 Det undantagssystem som fastställdes i artikel 73.2, som avsåg migrerande arbetstagare anställda i Frankrike och vars familjer var bosatta i en annan medlemsstat, ogiltigförklarades av domstolen i dom av den 15 januari 1986, Pinna (41/84, Rec. s. 1, nedan kallad "Pinna I"), då det var diskriminerande. Domstolen ansåg likväl med stöd av tvingande rättssäkerhetsskäl att det förhållandet att artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 hade ogiltigförklarats inte kunde åberopas till stöd för krav beträffande förmåner avseende tiden före det datum då domen avkunnades, med undantag av de arbetstagare som före detta datum hade väckt talan eller lämnat in ett med detta likställt klagomål.

18 I en andra dom i målet Pinna, avkunnad den 2 mars 1989 (359/87, Rec. s. 585, nedan kallad "Pinna II"), angav domstolen närmare följderna av domen av den 15 januari 1986. Domstolen fastställde följaktligen att så länge som rådet inte hade antagit nya regler i enlighet med artikel 51 i EEG-fördraget skulle ogiltigförklaringen av artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 leda till en allmän tillämpning av det system för utbetalning av familjebidrag som föreskrivs i artikel 73.1 i samma förordning.

19 Den 30 oktober 1989 antog rådet, som reaktion på domen i målet Pinna I och i målet Pinna II förordning nr 3427/89, genom vars artikel 1 artikel 73 i förordning nr 1408/71 ändrades och artikel 99 upphävdes. Denna förordning, som trädde i kraft den dag då den offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, är enligt dess artikel 3 tillämplig från och med den 15 januari 1986.

20 I akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Republiken Portugal och anpassningarna av fördragen (EGT 1985, nr L 302, S. 23) fastställs i dess artikel 60.1 ett övergångssystem för de spanska arbetstagare som är verksamma i en annan medlemsstat än Spanien, vilkas familjemedlemmar är bosatta i Spanien, enligt vilket artikel 73.1 i förordning nr 1408/71 inte är tillämplig. Detta övergångssystem skall gälla till dess att den gemensamma lösningen för alla medlemsstater som föreskrivs i artikel 99 i förordning nr 1408/71 träder i kraft och senast till den 31 december 1988.

21 Det framgår av en samtidig läsning av domen i målet Pinna I, i vilken artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 ogiltigförklaras från dess tillkomst, och domen i målet Pinna II, i vilken det fastställs att det system som föreskrivs i artikel 73.1 skall tillämpas allmänt på alla arbetstagare i gemenskapen, att den gemensamma lösning till vilken det hänvisas i artikel 60.1 i ovannämnda akt om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Republiken Portugal och anpassningarna av fördragen gällde retroaktivt sedan förordning nr 1408/71 trätt i kraft.

22 Av detta följer att de spanska medborgare som arbetar i en annan medlemsstat än Spanien men vars familj är bosatt i den sistnämnda staten har rätt till familjeförmåner i den medlemsstat där de arbetar sedan den 1 januari 1986, det datum då Konungariket Spanien anslöt sig till Europeiska ekonomiska gemenskapen. De kan dock endast retroaktivt åberopa förmånen från den 15 januari 1986, vilket är det datum som domen i målet Pinna I avkunnades och som för övrigt har angivits i artikel 3 i förordning nr 3427/89 som tillämpningsdatum för nämnda förordning.

23 Även om frågan om möjligheten att åberopa rätten till familjeförmåner uttryckligen regleras i artikel 3 i förordning nr 3427/89, kvarstår däremot frågan om en medlemsstat kan tillämpa nationella bestämmelser som begränsar den retroaktiva verkan av en ansökan om familjebidrag till sex månader.

24 I detta avseende skall det påpekas att såväl Spaniens regering som Gabriel Alonso-Pérez har medgivit att frågan om den retroaktiva verkan av en ansökan om familjebidrag inte regleras i förordning nr 3427/89.

25 Gabriel Alonso-Pérez har ändå föreslagit att fylla det han anser vara en "rättslig lucka" genom att tillämpa artikel 94.6 i förordning nr 1408/71.

26 Enligt Spaniens regering införlivas innehållet i förordning nr 3427/89 med förordning nr 1408/71 på så sätt att den tidsfrist om två år som föreskrivs i artikel 94.6 i förordning nr 1408/71 bör tillämpas från det att förordning nr 3427/89 trädde i kraft.

27 En sådan tolkning kan inte godtas. Som Tysklands regering med rätta har understrukit utgör artikel 94.6 en del av övergångs-och slutbestämmelserna i förordning nr 1408/71. Den kan därför inte tillämpas med avseende på förordning nr 3427/89, eftersom den sistnämnda innehåller egna övergångs- och slutbestämmelser.

28 För övrigt framgår det av en fast rättspraxis (se bland annat dom av den 16 december 1976, Rewe, 33/76, Rec. s. 1989, och av den 9 november 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. s. 3595) att i avsaknad av gemenskapsföreskrifter inom området ankommer det på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning ange vilka de behöriga domstolarna är och fastställa villkoren för de rättsliga förfaranden som är avsedda att skydda de rättigheter som enskilda har på grund av den direkta effekten av gemenskapsrätten, i den mån som dessa villkor varken är mindre förmånliga än de som avser en liknande talan angående nationell rätt eller är utformade på ett sätt som gör det praktiskt taget omöjligt att använda sig av de rättigheter som ges i gemenskapens rättsordning.

29 I motsats till vad Gabriel Alonso-Pérez har hävdat, skapas inte en "rättslig lucka" som bör fyllas på grund av att gemenskapsföreskrifter saknas.

30 Slutligen måste det konstateras att en bestämmelse som den i fråga i målet inför den nationella domstolen inte gör det omöjligt att utöva de rättigheter som har tilldelats genom förordning nr 3427/89. Bestämmelsen begränsar endast den retroaktiva verkan av de ansökningar som har lämnats in för att erhålla familjebidraget i fråga (se dom av den 27 oktober 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Rec. s. I-5475, punkt 21, och av den 6 december 1994, Johnson, C-410/92, Rec. s. I-5483).

31 Följaktligen kan inte gemenskapsrätten hindra tillämpningen av en bestämmelse som liksom artikel 9.2 i Bundeskindergeldgesetz även tillämpas på de ansökningar om familjebidrag som enbart grundas på nationell rätt.

32 Det följer av det föregående att förordning nr 1408/71, såsom den ändrats genom förordning nr 3427/89, inte utgör hinder för att en nationell bestämmelse som begränsar den retroaktiva verkan av en ansökan om familjebidrag till sex månader tillämpas på en ansökan som lämnats in av en spansk medborgare i syfte att erhålla utbetalning av familjebidrag för tiden från och med den 15 januari 1986 för de av hans familjemedlemmar som är bosatta i Spanien.

Rättegångskostnader

33 De kostnader som har förorsakats Tysklands respektive Spaniens regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 28 juli 1993 förts vidare av Landessozialgericht Rheinland-Pfalz — följande dom:

Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, såsom den har ändrats och uppdaterats genom rådets förordning (EEG) nr 2001/83 av den 2 juni 1983, därefter ändrad genom rådets förordning (EEG) nr 3427/89 av den 30 oktober 1989 om ändring av dels förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, dels förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71, utgör inte hinder för att en nationell bestämmelse som begränsar den retroaktiva verkan av en ansökan om familjebidrag till sex månader tillämpas på en ansökan som har inlämnats av en spansk medborgare i syfte att erhålla utbetalning av familjebidrag för tiden från och med den 15 januari 1986 för de av hans familjemedlemmar som är bosatta i Spanien.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 november 1995.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen