CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 1 december 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Feiten

1. De zaak waarin ik thans conclusie neem, is bij wege van een prejudiciële verwijzing van de Franse Cour de cassation aanhangig gemaakt. Eigenlijk betreft het hier een tweede prejudiciële verwijzing in een geding tussen een Italiaans migrerend werknemer, P. Pinna (hierna: verzoeker) en de Caisse d'allocations familiales de la Savoie (hierna: verweerster).

2. Verzoeker maakt aanspraak op kinderbijslagen voor zijn kinderen Sandro en Rosetta; deze werden hem geweigerd voor de tijdvakken waarin de kinderen bij hun moeder in Italië verbleven. De weigering om de bijslagen toe te kennen was blijkbaar gebaseerd op artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 [1], dat luidt:

„De werknemer op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, heeft voor zijn gezinsleden die op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan Frankrijk wonen, recht op de kinderbijslagen waarin voorzien is door de wettelijke regeling van de Staat op het grondgebied waarvan deze gezinsleden wonen; de werknemer moet voldoen aan de voorwaarden inzake het verrichten van arbeid waarvan de Franse wettelijke regeling het recht op bijslagen afhankelijk stelt."

3. In de eerste verwijzingsbeschikking werd het Hof verzocht om een uitspraak over de geldigheid van deze bepaling. Bij arrest van 15 januari 1986 [2] verklaarde het Hof voor recht:

„1) Artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 is ongeldig, doordat het uitsluit dat aan werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, Franse gezinsbijslagen worden toegekend voor hun gezinsleden die in een andere Lid-Staat wonen.

2) Op de vastgestelde ongeldigheid van artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 kan geen beroep worden gedaan tot staving van aanspraken op uitkeringen over vóór de datum van dit arrest gelegen tijdvakken, behalve door werknemers die reeds vóór deze datum een beroep in rechte hebben ingesteld of een daarmee gelijk te stellen bezwaar hebben doen gelden."

4. In de onderhavige procedure wordt de vraag gesteld, welke de inhoud en de draag-

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Verordening nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, PB 1971, L 149, blz. 2, in de versie van verordening nr. 2001/83 van 2 juni 1983, PB 1983, L 230, blz. 6.

2 — Arrest van 15 januari 1986, zaak 41/84, Pinna, Jurispr. 1986, blz. 1.

wijdte is van dat arrest, meer bepaald, welke voorschriften thans van toepassing zijn.

5. De verwijzende rechter heeft het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Heeft de ongeldigverklaring van artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 tot gevolg dat de regeling voor de betaling van de gezinsbijslagen als omschreven in lid 1 daarvan, algemeen van toepassing wordt, of dienen daarentegen nieuwe bepalingen te worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 51 EEG-Verdrag?

2) Indien dit laatste het geval is: welk stelsel geldt dan tijdens de overgangsperiode voor migrerende werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is?"

6. De verwijzende rechter is van oordeel, dat het voor de Raad zaak is om met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie de maatregelen vast te stellen die op het gebied van de sociale zekerheid noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, en daartoe in het bijzonder een regeling in te voeren, waarbij wordt gewaarborgd dat de uitkeringen niet alleen aan de migrerende werknemers en hun rechthebbende gezinsleden, maar ook aan personen die op het grondgebied van de Lid-Staten wonen, zullen worden betaald; anderzijds heeft het Hof van Justitie vastgesteld, dat het criterium van de woonplaats de door artikel 48 EEG-Verdrag voorgeschreven gelijke behandeling niet kan waarborgen en dus in dit kader niet mag worden aangewend.[3]

3 — Arrest 41/84, reeds aangehaald, r. o. 24.

7. Aangezien een dergelijke regeling evenwel slechts door de Raad met eenparigheid van stemmen en op voorstel van de Commissie[4] kan worden vastgesteld, blijft twijfel bestaan over de bepalingen die voortaan gelden voor de toekenning van gezinsbijslagen aan migrerende werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, en dient het Hof dienaangaande opheldering te verschaffen.

8. De betrokkenen hebben in de onderhavige zaak voor het Hof zeer uiteenlopende standpunten verdedigd. Zo werd gesteld, dat het arrest in zaak 41/84 een leemte in de toepasselijke regeling heeft doen ontstaan, waarin alleen de Raad overeenkomstig artikel 51 EEG-Verdrag kan voorzien.[5] Om voorlopig in die leemte te voorzien, worden vier mogelijke oplossingen gesuggereerd. Om te beginnen gaat de Franse regering in de praktijk ervan uit, dat de tot het arrest van 15 januari 1986 geldende rechtsregeling van toepassing blijft. De bevoegde instanties werden verzocht, de oorspronkelijke procedure voorlopig verder toe te passen. Volgens de Franse regering staat niets eraan in de weg, dat tijdens de overgangsfase de Franse wettelijke regeling los van de gemeenschapsrechtelijke voorschriften wordt toegepast. Een andere suggestie is het toepassen van verordening nr. 3, zodat de rechtssituatie van vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1408/71 als het ware wordt hersteld. De Commissie ten slotte is van mening, dat minstens in de overgangsfase de regeling van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 moet worden toegepast. Verschillende belanghebbende partijen hebben overigens gesteld, dat artikel 73, lid 1, voortaan algemene gelding heeft en dat er in feite geen behoefte bestaat aan de vaststelling van een voorschrift om in de leemte te voorzien.

4 — Blijkens de processtukken heeft de Commissie eerst op 2 februari 1988 een dergelijk voorstel ingediend.

5 — Zienswijze van verweerster en van de Franse regering.

9. Voor een nadere uiteenzetting van de feiten en de opmerkingen van de betrokkenen, wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting.

B — Discussie

10. Dat in hetzelfde hoofdgeding het Hof reeds eerder om een prejudiciële beslissing werd verzocht, vormt geen beletsel voor de *ontvankelijkheid* van de onderhavige procedure. Reeds zeer vroeg heeft het Hof beslist, dat zijn uitlegging voor de rechterlijke instanties bindend is, doch dat zij zelf hebben te beoordelen of de prejudiciële uitspraak hun voldoende klaarheid heeft verschaft, dan wel of het noodzakelijk is het Hof andermaal te adiëren.[6]

11. De prejudiciële vragen zijn erop gericht te vernemen, of sedert de ongeldigverklaring van artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 de betalingsregeling van artikel 73, lid 1, moet worden toegepast, dan wel of de Raad gehouden is nieuwe voorschriften vast te stellen. Enkel voor het laatste geval wordt gevraagd welke overgangsregeling van toepassing is. Daarbij komt evenwel, dat in de discussie over het resultaat twijfel wordt geuit omtrent de bevoegdheid van het Hof om te bepalen welke regels van toepassing zijn, aangezien het zich daardoor een regelgevende bevoegdheid zou aanmeten die het als rechterlijke instantie niet heeft.

12. In feite betreft de discussie hier het grensgebied van de toepassing van het recht, de uitlegging, de jurisprudentiële rechtsvorming en regelgeving. Het concrete rechtsgeding leent zich niet tot een abstracte afbakening van de bevoegdheid van het Hof. Niettemin moet met zekerheid kunnen worden vastgesteld, of het Hof bevoegd is om een bindend antwoord te geven op de prejudiciele vragen. Het probleem kan dus worden gereduceerd tot de vraag, of en in hoeverre de van het Hof verlangde inhoudsbepaling van de toepasselijke voorschriften nog binnen het domein van de uitlegging en dus van de toepassing van het recht valt, dan wel of een regelgevende handeling is vereist, iets waartoe het Hof niet bevoegd is.

13. Vooraf enkele algemene opmerkingen over de verplichtingen die uit een prejudiciele beslissing voortvloeien. Het EEG-Verdrag bevat hiervoor geen uitdrukkelijke regeling; artikel 176 van het Verdrag geldt immers naar inhoud en strekking voor beroepen tot nietigverklaring of wegens nalaten. In de eerste alinea van dat artikel wordt bepaald, dat de instelling welke de vernietigde handeling heeft verricht of wier nalatigheid strijdig met het Verdrag is verklaard, gehouden is de maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie.

14. Deze bepaling leent zich voor een overeenkomstige toepassing, aangezien de ongeldigverklaring van een handeling van de Gemeenschap een vergelijkbare rechtssituatie in het leven roept en tot handelen noopt. Deze consequentie heeft het Hof ook reeds voor prejudiciële procedures getrokken. Het heeft bij herhaling — en in nagenoeg identieke bewoordingen — verklaard, dat de gevolgen van een ongeldigverklaring in het

6 — Arrest van 24 juni 1969, zaak 29/68, Milch-, Fett- und Eierkontor, Jurispr. 1969, blz. 165, r. o. 3; zie ook het arrest van 13 mei 1981, zaak 66/80, International Chemical Corporation, Jurispr. 1981, blz. 1191, r. o. 14.

kader van een prejudiciële procedure in het Verdrag weliswaar niet uitdrukkelijk zijn geregeld, doch dat de artikelen 174 en 176 nauwkeurige regels bevatten met betrekking tot de gevolgen van de nietigverklaring van een verordening in het kader van een rechtstreeks beroep. In verschillende prejudiciële procedures beriep het Hof zich op de voor de gemeenschapsinstellingen uit een arrest voortvloeiende verplichting tot handelen.[7]

15. Dit parallellisme klemt te meer, daar ook een prejudiciële beslissing de gevolgen van een nietigverklaring door het Hof kan teweegbrengen. Ofschoon een prejudiciële beslissing tot de verwijzende rechter is gericht, moeten ook de andere rechterlijke instanties rekening houden met de vastgestelde ongeldigheid van een rechtshandeling. Die prejudiciële beslissing vormt volgens de rechtspraak van het Hof „voldoende grond" om de litigieuze handeling van een gemeenschapsinstelling „als ongeldig te beschouwen".[8]

16. Die overeenkomstige benadering is geboden ter wille van de eenheid van de rechtsorde. Dit blijkt duidelijk uit de meest recente rechtspraak van het Hof betreffende het monopolie inzake de wraking van rechtshandelingen van de Gemeenschap.[9] Wanneer het rechtstreeks beroep en de prejudiciële procedure elkaars complement zijn voor de toetsing van de wettigheid van handelingen van gemeenschapsinstellingen, kan voor de gevolgen van deze wettigheidscontrole in beginsel niets anders gelden.

17. Dat een prejudiciële beslissing aanleiding kan geven tot toepassing van artikel 176 EEG-Verdrag, zegt evenwel nog niets over de vraag of er in het concrete geval behoefte aan de toepassing van die regel bestaat. In ieder geval bestaat er geen verplichting om deze regel toe te passen ongeacht de omstandigheden van het geval. De plicht tot handelen van de gemeenschapsorganen is immers slechts relevant, waar de bevoegdheid van het Hof om te bepalen welke regels van toepassing zijn, ophoudt, waardoor er een leemte ontstaat waarin moet worden voorzien.

18. Wat nu de aanwijzing respectievelijk de inhoudsbepaling van de toepasselijke regeling betreft, beschikt het Hof van Justitie — zoals overigens uit zijn rechtspraak valt af te leiden — over een zeer ruime bevoegdheid. Zo heeft het Hof in zaak 300/86[10] uitdrukkelijk bepaald welke regeling voorlopig van toepassing is, te weten de ongeldig verklaarde regeling, die evenwel moet worden uitgebreid tot de groepen personen die het slachtoffer van de discriminatie zijn.

19. Thans moet worden nagegaan, of het arrest in zaak 41/84 een leemte in de rechtsregeling heeft doen ontstaan, waarin door het creëren van nieuwe regels moet

7 — Arrest van 19 oktober 1977, gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel, Jurispr. 1977, blz. 1753; arrest van 19 oktober 1977, gevoegde zaken 124/76 en 20/77, Moulins Pont-à-Mousson, Jurispr. 1977, blz. 1795; arrest van 15 oktober 1980, zaak 4/79, Providence agricole de la Champagne, Jurispr. 1980, blz. 2823, r. o. 44 en 46; arrest van 15 oktober 1980, zaak 109/79, Maïseries de Beauce, Jurispr. 1980, blz. 2883, r. o. 44 en 46; arrest van 15 oktober 1980, zaak 145/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 2917, r. o. 51 en 53; arrest 66/80, reeds aangehaald, r. o. 16.

8 — Arrest 66/80, reeds aangehaald, r. o. 13; arrest van 27 februari 1985, zaak 112/83, Produits de maïs, Jurispr. 1985, blz. 719, r. o. 16.

9 — Arrest van 22 oktober 1987, zaak 314/85, Foto-Frost, Jurispr. 1987, blz. 4225.

10 — Arrest van 29 juni 1988, zaak 300/86, Van Landschoot, Jurispr. 1988, blz. 3443, punt 3 van het dictum.

worden voorzien, dan wel of de toepasselijke regels bij nader inzien uit het arrest 41/84 zelf kunnen worden afgeleid.

20. In punt 1 van het dictum van dat arrest heeft het Hof voor recht verklaard: „Artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 is ongeldig, doordat het uitsluit dat aan werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, Franse gezinsbijslagen worden toegekend voor hun gezinsleden die in een andere Lid-Staat wonen." Deze formulering komt neer op een materiele omschrijving van de ongeldige inhoud van de regel. Ook de motivering van het arrest laat geen andere conclusie toe.[11] Daarbij moet worden opgemerkt, dat het Hof juist niet gebruik heeft gemaakt van een eenvoudige en korte formule als „artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 is ongeldig". Dat het Hof wel degelijk is uitgegaan van de ongeldigheid van het hele tweede lid, blijkt uit punt 2 van het dictum, waarin de gevolgen van het arrest voor het verleden worden beperkt. In punt 2 van het dictum wordt gezegd: „Op de vastgestelde ongeldigheid van artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 kan geen beroep worden gedaan tot staving van aanspraken..."

21. Gaat men ervan uit, dat artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 een afwijking van de algemene regel van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 vormt, dan pleiten rechtstheoretische argumenten ervoor, het basisbeginsel voortaan algemeen toe te passen. Hiertegen worden evenwel twee bezwaren aangevoerd. In de eerste plaats zouden de leden 1 en 2 van artikel 73 van de verordening verschillende materies betreffen, daar in lid 1 sprake is van „gezinsbijslagen" en in lid 2 van „kinderbijslagen". In de tweede plaats lijkt de in lid 1 van de bepaling geformuleerde afwijking van de regel voor „een andere Lid-Staat dan Frankrijk" nog steeds geldig te zijn.

22. a) Wat het eerste argument betreft, wijs ik erop, dat in artikel 1 van verordening nr. 1408/71 zowel van het begrip „gezinsbijslagen" als van het begrip „kinderbijslagen" een wettelijke omschrijving wordt gegeven. Volgens artikel 1, sub u-i, „worden onder ‚gezinsbijslagen' verstaan, alle verstrekkingen of uitkeringen ter bestrijding van de gezinslasten in het kader van een in artikel 4, lid 1, sub h, bedoelde wettelijke regeling, met uitzondering van de in bijlage II vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte", en volgens artikel 1, sub u-ii, „worden onder ‚kinderbijslag' verstaan, de periodieke uitkeringen welke uitsluitend op grond van het aantal gezinsleden en eventueel van hun leeftijd worden toegekend".

23. Genoemd artikel 4, lid 1, sub h, bestaat uit één enkel woord — „gezinsbijslagen" — en bevat geen enkele beperking, aangezien daarmee alleen wordt aangegeven dat die uitkeringen binnen de werkingssfeer van de verordening vallen. Ook bijlage I leidt met betrekking tot „kinderbijslagen" als *periodieke* uitkeringen niet tot een beperking van de werkingssfeer. Bijgevolg kan artikel 1, sub u-i, als volgt worden gelezen: „Onder ‚gezinsbijslagen' (worden) verstaan, alle verstrekkingen of uitkeringen ter bestrijding van de gezinslasten..."

11 — Arrest 41/84, reeds aangehaald, r. o. 21-25.

24. Hieruit blijkt, dat kinderbijslagen slechts *één* categorie gezinsbijslagen zijn. Gezinsbijslagen en kinderbijslagen zijn dus geen volstrekt verschillende begrippen, doch verhouden zich tot elkaar als een generiek begrip tot een specifiek begrip. Daaruit volgt evenwel, dat de leden 1 en 2 van artikel 73 van verordening nr. 1408/71 zich inhoudelijk tot elkaar verhouden als een algemene regel tot een bijzondere regel.

25. In zijn oorspronkelijke versie week artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 in twee opzichten af van de basisregel van artikel 73, lid 1, van die verordening: zijn materiële werkingssfeer was beperkt tot kinderbijslagen en zijn personele werkingssfeer tot werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, doch wier gezinsleden op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan Frankrijk wonen. Lid 1 en lid 2 van artikel 73 van verordening nr. 1408/71 verhouden zich dus tot elkaar als een regel tot een uitzondering. Vallen de twee afwijkingen weg, zoals het Hof heeft beslist, dan staat niets eraan in de weg dat lid 1 voortaan algemene gelding heeft.

26. b) Vervolgens zal ik — zoals aangekondigd — nader ingaan op het aan de formulering van artikel 73, lid 1, van de verordening ontleende argument.

27. Het is juist, dat het Hof de woorden „van een andere Lid-Staat dan Frankrijk" inderdaad niet uitdrukkelijk ongeldig heeft verklaard. Op het eerste gezicht zou daaruit kunnen worden afgeleid, dat die woorden verder blijven gelden. Ik wil evenwel aantonen, dat deze interpretatie noch met de inhoud van het arrest van het Hof noch met de structuur van het nog geldige artikel 73 van verordening nr. 1408/71 in overeenstemming is.

28. Naar de vorm kan tegen de idee van een onverminderde toepassing van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 met inbegrip van genoemde woorden worden aangevoerd, dat het Hof niet om een uitspraak over de geldigheid van lid 1 werd verzocht. Daartegenover staat, dat de navolgende overwegingen wellicht meer in overeenstemming zijn met de inhoud van het arrest. Zoals gezegd, heeft het Hof in het arrest 41/84 de inhoud van artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 ongeldig verklaard. Blijkens de motivering van het arrest, was juist het dualisme van de regeling, naast schending van de gelijke behandeling, een grond voor de ongeldigverklaring van die bepaling. Het gewraakte dualisme bestond hierin, dat in artikel 73, lid 1, werd aangeknoopt bij het land van tewerkstelling, terwijl alleen voor de uitzonderingen van lid 2 het land van de woonplaats als criterium werd gehanteerd. Indien men de in artikel 73, lid 1, geformuleerde uitzondering laat bestaan, is er nog steeds sprake van een dualistische regeling, waarvan de concrete uitwerking evenwel niet meer uit de verordening kan worden afgeleid. Voor zover de litigieuze uitdrukking in lid 1 van artikel 73 slechts een verwijzing is naar de uitzonderingsregeling van het ongeldig verklaarde lid 2, is het arrest in zaak 41/84 ook daarop van toepassing.

29. Een dergelijke teleologische uitlegging van arresten van het Hof van Justitie is in ieder geval redelijk en overigens ook gebruikelijk. In zaak 130/79 [12], waarin het even-

12 — Arrest van 12 juni 1980, zaak 130/79, Express Dairy Foods, Jurispr. 1980, blz. 1887.

eens ging over de gevolgen van een ongeldig verklaard besluit, heeft het Hof eerst de gronden voor de ongeldigheidverklaring aangegeven, en dan vastgesteld dat andere, met de ongeldige bepaling identieke verordeningen eveneens ongeldig zijn. In het arrest in zaak 33/84 [13] is het Hof zelfs uitgegaan van de impliciete ongeldigverklaring van een verordening. Ook hier volgde uit de strekking en het doel van een eerder arrest, dat de ongeldigheid van een bepaling mede omvat de ongeldigheid van de naar de inhoud met die bepaling verbonden verordeningen.

30. Aan deze in het dictum van het arrest in de zaak 41/84 impliciet vervatte ongeldigverklaring kan slechts worden voorbijgegaan, indien artikel 73, lid 1, a priori niet als basisregel voor de uitzondering van lid 2 kon worden beschouwd. De enig denkbare constructie ware dan, dat artikel 73, lid 1, een coördinatiebepaling voor gezinsbijslagen bevat, die geldt voor alle Lid-Staten met *uitzondering van Frankrijk*. Artikel 73, lid 2, zou dan een basisregel voor Frankrijk bevatten, die evenwel enkel betrekking heeft op de kinderbijslagen.

31. Deze constructie is evenwel om verschillende redenen niet overtuigend. In de eerste plaats zie ik niet in op welke objectieve grond Frankrijk zonder meer van de gemeenschapsrechtelijke coördinatie inzake gezinsbijslagen zou worden uitgesloten. Bovendien zou de regeling dan ook een leemte hebben vertoond, indien lid 2 geldig was. De andere gezinsbijslagen dan de kinderbijslagen, zouden dan volledig buiten beschouwing zijn gebleven. Dat de gemeenschapswetgever een dergelijke leemte zou hebben willen scheppen, kan niet in redelijkheid worden aangenomen. Zelfs indien door onachtzaamheid een leemte in de wettelijke regeling was ontstaan, zou de rechtspraak die aan de hand van de algemene beginselen van de regeling hebben kunnen opvullen.

32. Juist omdat verordening nr. 1408/71 een coördinatieregeling is, die geen autonome regels bevat waaraan aanspraken kunnen worden ontleend, doch slechts bepaalt welke wettelijke regeling van toepassing is, heeft het geen zin een deelgebied van de Franse gezinsbijslagen van de werkingssfeer ervan uit te sluiten. Een dergelijke uitzondering is reeds als zodanig onverenigbaar met het gemeenschapsrechtelijke gelijkheidsbeginsel.

33. De door verzoeker ter terechtzitting ontwikkelde theorie betreffende de uitlegging van arrest 41/84, lijkt evenwel op de zoëven weerlegde opvatting te zijn gebaseerd. Ofschoon hij in zijn uiteenzetting nader ingaat op bepaalde passages van het arrest en van de verordening en op het verband tussen beide, gaat hij voorbij aan de door het Hof in zijn arrest gekozen formulering. In zijn arrest 41/84 is het Hof er immers duidelijk van uitgegaan, dat de aanknopingsregel inzake gezinsbijslagen ook voor Frankrijk geldt. In rechtsoverweging 25 heet het namelijk, dat artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 ongeldig is, doordat het uitsluit dat aan werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, *Franse gezinsbijslagen* worden toegekend voor hun gezinsleden die in een andere Lid-Staat wonen. Diezelfde formulering vinden wij terug in punt 1 van het dictum. Deze formulering heeft slechts zin, wanneer ervan wordt uitgegaan, dat in

13 — Arrest van 22 mei 1985, zaak 33/84, Fragd, Jurispr. 1985, blz. 1605, r. o. 13.

beginsel aan werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing is, Franse gezinsbijslagen worden toegekend, en dat alleen de bepaling die voor kinderbijslagen van deze regel afwijkt, ongeldig is.

34. De aldus van toepassing zijnde basisregel van artikel 73, lid 1, voldoet bovendien aan de eisen die het Hof aan een doeltreffende coördinatieregeling stelt. Hij is in overeenstemming met het gemeenschapsrechtelijk beginsel van gelijke behandeling, dat in de artikelen 7 en 48 EEG-Verdrag is neergelegd. Voor de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 is het gemeenschapsrechtelijk discriminatieverbod bovendien ook nog eens uitdrukkelijk herhaald in artikel 3 van de verordening, waarin wordt bepaald: „Personen die op het grondgebied van één der Lid-Staten wonen en op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke Lid-Staat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat, ..."

35. De handhaving van de integrale tekst van artikel 73, lid 1, met de reeds uiteengezette rechtsgevolgen, zou eveneens indruisen tegen artikel 51, sub b, EEG-Verdrag, dat voor migrerende werknemers en hun gezinsleden waarborgt dat de uitkeringen (van een Lid-Staat) aan personen die op het grondgebied van de (andere) Lid-Staten verblijven, zullen worden betaald.

36. Het gewijzigde artikel 73, lid 1, zou daarentegen niet alleen in overeenstemming zijn met de reeds in het EEG-Verdrag neergelegde beginselen, doch eveneens met de algemene bepalingen van verordening nr. 1408/71. Het zou niet alleen in overeenstemming zijn met het in artikel 3 neergelegde beginsel van gelijke behandeling, maar ook met artikel 13, volgens hetwelk de werknemer op wie de verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van *één enkele* Lid-Staat [14], in de regel de staat van tewerkstelling [15], is onderworpen.

37. De in de verordening zelf bepaalde uitzonderingen op het beginsel van het land van tewerkstelling, zoals bij voorbeeld voor de pensioenverzekering of voor grensarbeiders, leveren geen grond op om de regel die mijns inziens in casu van toepassing is, ter discussie te stellen. Integendeel, niet alleen de duidelijke formulering van artikel 13, doch ook de ratio van de verordening pleiten voor de gekozen oplossing. Recht op gezins*bijslagen* heeft de werknemer die daartoe een verzoek indient bij het bevoegde orgaan in de staat waarin hij *belastingen* en *sociale-zekerheidspremies* betaalt. Als reden voor een afwijking van het beginsel van het land van tewerkstelling ten gunste van dat van het land van de woonplaats, wordt vaak aangevoerd, dat het normaal is dat men zich wendt tot het orgaan waaraan bijdragen werden betaald. Dat argument gaat hier niet op.

38. Nu ik heb uiteengezet hoe uit arrest 41/84 volgt dat artikel 73, lid 1, thans algemeen van toepassing is, dien ik nog in te gaan op het bezwaar van de Franse regering en van verzoeker, dat algemene toepassing van de in artikel 73, lid 1, neergelegde regeling in strijd is met de door artikel 51 EEG-Verdrag geëiste eenparigheid.

39. Deze stelling kan ik niet aanvaarden. Ingevolge artikel 4 EEG-Verdrag worden de aan de Gemeenschap opgedragen taken

14 — Artikel 13, lid 1, van de verordening.
15 — Artikel 13, lid 2, sub a, van de verordening.

door de vier aldaar genoemde instellingen vervuld; daarbij handelt iedere instelling binnen de grenzen van de haar door het Verdrag verleende bevoegdheden. Bij artikel 177, eerste alinea, is aan het Hof de bevoegdheid toegekend, om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging van het EEG-Verdrag.

40. Dit is juist wat het Hof in zijn arrest van 15 januari 1986 heeft gedaan.

Het heeft het Verdrag uitgelegd, waar het verklaarde dat „dit criterium (van artikel 73, lid 2 — land van de woonplaats van de gezinsleden —) ... de door artikel 48 EEG-Verdrag voorgeschreven gelijke behandeling niet kan waarborgen..."

Verder heeft het Hof zich uitgesproken over de geldigheid van een handeling van een instelling, waar het heeft vastgesteld, dat artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 van de Raad „(in zoverre) ongeldig" is.

41. Ten slotte kan het Hof, ingeval het een verordening verklaart, de gevolgen van de vernietigde verordening aanwijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Dit geldt op overeenkomstige wijze voor arresten in procedures als bedoeld in artikel 177.[16] Het Hof doet niets anders, wanneer het verklaart dat artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 van toepassing blijft nadat artikel 73, lid 2, ongeldig is verklaard. De stelling, dat het Hof daarmee buiten de grenzen van zijn bevoegdheden treedt, moet dus van de hand worden gewezen.

42. Tot staving van deze conclusie kunnen ook rechtstheoretische en rechtsfilosofische argumenten worden aangevoerd. Deze overwegingen zouden noodzakelijkerwijs een persoonlijke tint hebben, en daarom acht ik het niet nodig ze thans voor te dragen. De voor eenieder bindende tekst van het Verdrag biedt voldoende steun.

43. Dat artikel 73, lid 1, algemeen van toepassing is, doet uiteraard niets af aan de bevoegdheid van de Raad en van de Commissie om de regeling te wijzigen; dit behoeft geen verder betoog. Er is dus geen enkele verplichting om het beginsel van artikel 73, lid 1, te handhaven. Niets belet de Raad een andere oplossing te zoeken, hetgeen hij, naar wij hebben vernomen, ook doet. Eén ding mag hij niet, namelijk het beginsel van artikel 73, lid 2, toepassen, aangezien dit beginsel de in het Verdrag voorgeschreven gelijke behandeling niet kan waarborgen.

44. Ten slotte nog een opmerking over de hier ter sprake gebrachte artikelen 60 en 220 van de Toetredingsakte van Spanje en Portugal, die in deze zaak ter sprake werden gebracht, ofschoon deze artikelen mijns inziens voor de aan het Hof voorgelegde vragen niet direct relevant zijn. Die twee artikelen bevatten, respectievelijk voor Spanje en Portugal, een verwijzing naar artikel 73 van verordening nr. 1408/71. Met name de verwijzing naar onder meer artikel 73, lid 2, en de bepaling dat die artikelen van overeenkomstige toepassing zijn, vormen een tot eind 1988 geldende overgangsregeling. Het Hof kan de bepalingen van de Toetredingsakte, anders dan artikel 73 van de verordening, niet toetsen op hun geldigheid en in het kader daarvan op hun overeenstemming met de beginselen van het EEG-Verdrag, aangezien

16 — Arresten 4/79 (r. o. 44 en 46), 109/79 (r. o. 44 en 46) en 145/79 (r. o. 51 en 53), reeds aangehaald.

zij als bepalingen van primair gemeenschapsrecht op hetzelfde niveau staan als het Verdrag. [17]

45. Voor zover de artikelen 60 en 220 van de Toetredingsakte naar artikel 99 van verordening nr. 1408/71 verwijzen om een volgens dit artikel in te voeren eenvormige oplossing ook voor de Iberische Lid-Staten toepasselijk te maken, zou een rechtshandeling van de gemeenschapswetgever vereist kunnen zijn. De bij het arrest Pinna algemeen toepasselijk verklaarde regeling van artikel 73, lid 1, dankt haar gelding aan een handeling van lagere rang dan de Toetredingsakte, en is ook niet tot stand gekomen volgens de in de Toetredingsakte zelf voorziene procedure om een „eenvormige oplossing" tot stand te brengen.

46. Deze overwegingen hebben evenwel in tweeërlei opzicht een theoretisch karakter, enerzijds omdat de artikelen 60 en 220 van de Toetredingsakte geen gevolgen hebben voor de toepassing van het recht in de zaak Pinna, en anderzijds omdat in die bepalingen met zoveel woorden wordt gezegd dat de overgangsregeling eind 1988 vervalt.

47. De door de Franse, de Italiaanse, de Portugese en de Griekse regering alsmede door de Commissie gemaakte kosten 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 verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen.

C — Conclusie

48. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Sedert de ongeldigverklaring van artikel 73, lid 2, van verordening nr. 1408/71 bij het arrest in zaak 41/84, geldt de algemene regeling van artikel 73, lid 1, van verordening nr. 1408/71 ook voor Frankrijk. Deze regeling geldt zonder beperkingen zolang de gemeenschapswetgever geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om deze regeling te wijzigen. Artikel 73, leden 1 en 2, moet derhalve als volgt worden gelezen:

De werknemer op wie de wettelijke regeling van een Lid-Staat van toepassing is, heeft 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."

17 — Zie ook het arrest van 28 april 1988, gevoegde zaken 31 en 35/86, Laisa e. a., Jurispr. 1988, blz. 2285.