

DOMSTOLENS DOM
av den 15 januari 1986*

I mål 41/84

har Cour de cassation i Frankrike till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Pietro Pinna

och

Caisse d'allocations familiales de la Savoie.

Begäran avser tolkningen av artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena U. Everling, K. Bahlmann och R. Joliet samt domarna G. Bosco, T. Koopmans, O. Duc, Y. Galmot och T.F. O'Higgins,

generaladvokat: G.F. Mancini,

justitiesekreterare: H.A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

- Pietro Pinna, sökande i målet vid den nationella domstolen, genom A. Lyon-Caen, advokat vid Conseil d'Etat och Cour de cassation,

* Rättegångsspråk: franska.

- Caisse d'allocations familiales de la Savoie, motpart i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten J-P. Desache, Paris,
- den franska regeringen, genom P. Pouzoulet, sekreterare med ansvar för utrikesfrågor vid ministeriet för yttre förbindelser,
- den grekiska regeringen, genom E. Tsekouras, rättstjänsten vid Greklands ständiga representation vid Europeiska gemenskaperna i Bryssel, i egenskap av ombud,
- den italienska regeringen, genom dr. A. Squillante, avdelningsordförande vid Consiglio di Stato och chef för Servizio del Contenzioso Diplomatico dei Trattati e degli Affari Legislativi, biträdd av P. Ferri, avvocato dello Stato,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren J. Griesmar, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten F. Herbert, Bryssel,
- Europeiska gemenskapernas råd, genom juridiske rådgivaren J. Carberry, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 21 maj 1985,

meddelar följande

dom

(”Sakframställningen” återges inte)

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 11 januari 1984, som inkom till domstolen den 15 februari 1984, har Cour de cassation i Frankrike, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt två frågor om tolkningen av flera bestämmelser i rådets förordning nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist som rör det faktum att Caisse d'allocations familiales de la Savoie beslutade att inte bevilja Pietro Pinna familjeförmåner för vissa perioder under åren 1977 och 1978.

3 Pietro Pinna, som är italiensk medborgare, är bosatt i Frankrike tillsammans med sin hustru och deras två barn Sandro och Rosetta. År 1977 vistades barnen tillsammans med sin mor en längre tid i Italien. Caisse d'allocations familiales de la Savoie vägrade att bevilja Pietro Pinna familjeförmåner för Sandro, för perioden den 1 oktober - 31 december 1977, och för Rosetta, för perioden den 1 oktober 1977 - 31 mars 1978, med motiveringen att dessa förmåner skulle utbetalas av Istituto Nazionale della Previdenza Sociale i Aquila, som var den plats i Italien där barnen vistades under ifrågavarande tid.

4 Det framgår av beslutet om hänskjutande från Cour de cassation att varje fransk eller utländsk medborgare bosatt i Frankrike som, i egenskap av familjeöverhuvud eller av annan anledning, är underhållsskyldig mot ett eller flera barn bosatta i Frankrike, enligt artikel 511 i Code de la sécurité sociale (socialförsäkringslagen), har rätt till de familjeförmåner som räknas upp i artikel L 510 för dessa barn. Enligt tidigare gällande artikel 6 i förordning nr 46-2880 av den 10 september 1946, ändrad genom förordning nr 65-524 av den 29 juni 1965, och enligt artikel 2 i förordning av den 10 december 1946, ändrad genom förordning av den 17 mars 1978, skall ett barn anses bosatt i Frankrike då det, samtidigt som det bibehåller familjeanknytningen i Frankrike där barnet dittills varaktigt har uppehållit sig, tillfälligt vistas utanför den europeiska delen av Frankrike under en eller flera perioder som sammanlagt inte överstiger tre månader under samma kalenderår. Det omtvistade beslutet fattades på grundval av artikel 73.2 i förordning nr 1408/71, där det föreskrivs att en anställd, som omfattas av fransk lagstiftning,

"... skall för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat än Frankrike ha rätt till de familjeförmåner som utges i den staten. Den anställde måste uppfylla de krav som fastställs i fransk lag för rätt till sådana förmåner."

5 Cour de cassation, som är den rättsliga instans där Pietro Pinna väckte talan, har begärt att domstolen skall avgöra frågor som rör:

1. giltigheten av artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 av den 14 juni 1971 och om artikeln fortsatt skall gälla;

2. innebörden av uttrycket "bosatta i..." i den bestämmelsen.

6 I artikel 73.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

"En anställd som omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat än Frankrike 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."

7 I ovan citerad artikel 73.2 tillkännages emellertid en annan regel när det gäller anställda som omfattas av fransk lagstiftning, vars familj är bosatt i en annan medlemsstat än Frankrike.

8 I artikel 98 (numera 99) i förordning nr 1408/71 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."

9 Det framgår av handlingarna att kommissionen, med en viss försening på grund av anslutningen av nya medlemsstater, den 10 april 1975 till rådet överlämnade ett förslag till förordning (EGT C 96, s. 4), i vilket kommissionen förespråkade en utvidgning av regeln om beviljande av anställningslandets familjeförmåner, oavsett vilken medlemsstat familjemedlemmarna är bosatta i. Denna lösning fick stöd från Europaparlamentet (yttrande av den 14 oktober 1975, EGT C 257) och Ekonomiska och sociala kommittén (yttrande av den 24 september 1975, EGT C 286). Frågan debatterades i rådet vid möten den 18 december 1975 och den 9 december 1976, dock utan att det var möjligt att fatta något beslut.

10 När det gäller giltigheten av artikel 73.2 har Pietro Pinna gjort gällande att denna bestämmelse leder till att lägre förmåner betalas och till att arbetstagare från andra medlemsstater inom gemenskapen som är anställda i Frankrike behandlas annorlunda än de arbetstagare som är anställda i någon av gemenskapens övriga nio medlemsstater. Det finns inga politiska, ekonomiska eller rättsliga skäl som rättfärdigar en sådan diskriminering. I fråga om ålderspensioner har domstolen slagit fast att rådet enligt artikel 51 får tillerkänna migrerande arbetstagare rättigheter, men inte kan frånta dem rättigheter som de har enligt nationell lagstiftning. Det som gäller i fråga om ålderspensioner bör också gälla i fråga om familjeförmåner. En samtidig

tillämpning av anställningslandets lagstiftning (rättigheten förvärfas) och lagstiftningen i familjens bosättningsland (förmånernas art och omfattning) är inte avsedd att innebära en begränsning av det sociala skyddet. Artikel 73.2 strider följaktligen mot artikel 51 i fördraget. Enligt Pietro Pinna inför artikel 51 exportabilitetsprincipen. En person som har rätt till vilken kontantförmån som helst kan därför, oavsett var han eller hans familj är bosatt, åberopa artikel 51 för att kräva att de förmåner som han har rätt till utbetalas till honom där han har bestämt. Det förhållandet att en viss social förmån delvis inte kan bli föremål för "exportabilitet" enligt artikel 73.2, strider mot den överordnade regeln i artikel 51. Genom att förbjuda "exportabilitet" av franska familjeförmåner utgör artikel 73.2 en överträdelse av artikel 51 i fördraget.

- 11 Caisse d'allocations familiales de la Savoie, som är motpart i målet vid den nationella domstolen, har gjort gällande att artikel 73.2 är förenlig med artiklarna 48 och 51 i fördraget. Det följer av artikel 51 att förmåner alltid skall betalas ut till migrerande arbetstagare. Artikel 73.2 säkerställer att den migrerande arbetstagaren alltid får familjebidrag, oavsett var hans familj är bosatt. I förhållande till de arbetstagare som omfattas av artikel 73.1 föreligger det skillnader när det gäller vilken institution som ansvarar för betalningen och vilken lagstiftning som är tillämplig, men arbetstagarens rätt till familjebidrag iaktas. Artikel 73.2 strider inte mot artikel 7 i fördraget, eftersom den på intet sätt inför diskriminering av migrerande arbetstagare. Det går inte att förneka att en migrerande arbetstagares förmåner under vissa omständigheter kan minska beroende på i vilket land hans familj väljer att bosätta sig, men denna minskning beror på skillnaderna mellan medlemsstaternas lagstiftningar, särskilt i fråga om förmånernas storlek. Under dessa förhållanden är det uppenbart att artikel 73.2 inte i sig ger upphov till någon diskriminering. Artikel 73.2 är därför förenlig med bestämmelserna i gemenskapsrätten.
- 12 Den franska regeringen har anfört att artikel 73.2 är giltig. De skillnader i behandling som kan följa av artikel 73.2 utgör inte diskriminering i strid med artiklarna 7, 48 och 51 i fördraget. Orsaken till den särbehandling till nackdel för utländska arbetstagare som omfattas av fransk lagstiftning, beror i själva verket på skillnaderna i de olika system för familjebidrag som gäller i medlemsstaterna. Det enda sättet att undanröja dessa skillnader i behandling skulle vara att harmonisera de nationella socialförsäkringssystemen, vilket emellertid inte är syftet med förordning nr 1408/71, som bara handlar om en samordning av dessa system i syfte att, på den sociala trygghetens område, undanröja hinder för arbetstagarnas fria rörlighet.

- 13 Den grekiska regeringen har anfört att ändamålet med förordning nr 1408/71 är att garantera alla arbetstagare som är medborgare i medlemsstaterna och som förflyttar sig inom gemenskapen likabehandling enligt de olika nationella lagstiftningarna samt rätt till sociala trygghetsförmåner. Problemet med beviljande av familjeförmåner till arbetstagare som omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat än den där hans familjemedlemmar är bosatta bör således få en gemensam lösning i alla medlemsstater. Upphovsmännen till förordningen insåg att detta var nödvändigt när de antog artikel 98. Förverkligandet av en gemensam lösning, i den mening som avses i artikel 98, skulle bestå i att tillämpa kriteriet arbetstagarens anställningsland. Principen om arbetstagarens anställningsland skulle överensstämja dels med det grundläggande syftet för förordning nr 1408/71, som är att genomföra fri rörlighet för arbetstagare inom gemenskapen, dels med principen om likabehandling av utländska och inhemska arbetstagare på den sociala trygghetens område. Den grekiska regeringen anser inte att artikel 73.2 är berättigad, eftersom den inte främjar likabehandling av migrerande och inhemska arbetstagare när det gäller utbetalning av familjeförmåner i det fall då arbetstagarens familjemedlemmar är bosatta i en annan medlemsstat än arbetstagaren själv. Den migrerande arbetstagaren bör ha rätt till sociala trygghetsförmåner i enlighet med den lagstiftning som han omfattas av och enligt vilken han betalar avgifter och skatter.
- 14 Den italienska regeringen har gjort gällande att artikel 73.2 ger upphov till att arbetstagare som är anställda inom samma territorium behandlas olika på grund av nationalitet. Enligt domstolens fasta rättspraxis strider bestämmelser, enligt vilka en arbetstagares förflyttning från en medlemsstat till en annan medför en minskning av förvärvade rättigheter på den sociala trygghetens område, mot de garantier som fördraget ger när det gäller fri rörlighet för arbetstagare. Att vid beräkningen av familjebidragen tillämpa lagstiftningen i bosättningsmedlemsstaten innebär en inskränkning av den rättighet som arbetstagaren förvärvat med stöd av fransk lagstiftning.
- 15 Kommissionen har gjort gällande att artikel 73.2 är förenlig med artikel 51 i fördraget. Kommissionen förnekar inte att tillämpningen av artikel 73.2 i vissa fall kan få till följd att en arbetstagare vars barn är bosatta i en annan medlemsstat har rätt till familjebidrag som är lägre än vad de skulle ha varit om hans familjemedlemmar hade varit bosatta i Frankrike eller om de franska familjebidragen hade beviljats även för familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat. Kommissionen anser emellertid inte att artikel 73.2 ger upphov till diskriminering i strid med fördraget. De skillnader som har konstaterats beror huvudsakligen på att förordning nr

1408/71 är ett instrument för att uppnå målen i artikel 51 i fördraget genom en samordning av systemen för social trygghet i syfte att undanröja hindren för den fria rörligheten för personer.

- 16 Rådet har anfört att de frågor som ställts av den nationella domstolen ifrågasätter giltigheten av artikel 73.2 av två anledningar. Den första rör det förhållandet att artikel 73.2 utgör ett exceptionellt undantag som från början bara skulle gälla under en begränsad tid, nämligen till den 1 januari 1973. Den andra anledningen rör det förhållandet att utländska arbetstagare som omfattas av fransk lagstiftning drabbas av dubbel diskriminering jämfört med såväl franska arbetstagare som arbetstagare som omfattas av lagstiftningen i någon annan medlemsstat än Frankrike. Rådet anser inte att det föreligger någon sådan dubbel diskriminering. Inom franskt territorium erhåller en fransk arbetstagare och en utländsk arbetstagare båda samma bidrag. En fransk arbetstagare förlorar sina bidrag efter en tremånadersperiod om hans barn inte längre är bosatta i Frankrike, medan en migrerande arbetstagare får bidrag med stöd av förordning nr 1408/71 för sina barn som är bosatta i en annan medlemsstat än Frankrike. Det är för övrigt inte möjligt att det föreligger diskriminering i behandlingen av migrerande arbetstagare i en eller flera olika medlemsstater, eftersom de nationella lagstiftningarna när det gäller social trygghet enbart har samordnats. Varje medlemsstat har när det gäller social trygghet kvar sin befogenhet att bestämma förmånernas karaktär och storlek, eftersom artikel 51 i fördraget inte innehåller någon förpliktelse för rådet att genomföra ett enhetligt socialförsäkringssystem för medlemsstaterna.

Den första frågan

- 17 För att lösa det problem som är föremål för tvisten bör det inledningsvis påpekas att det i artikel 40 i rådets förordning nr 3/58 av den 25 september 1958 om social trygghet för migrerande arbetstagare (EGT 1958, s. 561, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) föreskrivs att en arbetstagare eller därmed jämställd person, som är anställd inom en medlemsstats territorium och som har barn som är bosatta eller växer upp inom en annan medlemsstats territorium, har rätt till familjebidrag för dessa barn enligt lagstiftningen i den förstnämnda staten, upp till det bidragsbelopp som medges enligt den sistnämnda statens lagstiftning.

- 18 Genom förordning nr 1408/71 ändrades reglerna om migrerande arbetstagarers barn genom att de förmåner som migrerande arbetstagare kan göra krav på utökades. Förordningen föreskriver rätt till familjeförmåner, dvs. "alla vård- eller kontantförmåner, som är avsedda att täcka en familjs utgifter" (artikel 1 u i), medan förordning nr 3/58 bara gav dem rätt till familjebidrag, dvs. "periodiska kontantförmåner som utges endast på grundval av familjemedlemmarnas antal och, i förekommande fall, deras ålder" (artikel 1 u ii i förordning nr 1408/71).
- 19 När det gäller migrerande arbetstagare som är anställda i en medlemsstat vars familjer är bosatta i en annan medlemsstat, infördes genom förordning nr 1408/71 en skillnad mellan arbetstagare anställda i Frankrike och arbetstagare anställda i andra medlemsstater. I artikel 73.1 föreskrivs att "en anställd som omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat än Frankrike skall för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat ha rätt till familjeförmåner som utges enligt lagstiftningen i den förra staten som om de vore bosatta i den staten". I artikel 73.2 föreskrivs att "en anställd som omfattas av fransk lagstiftning skall för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat än Frankrike ha rätt till de familjeförmåner som utges i den staten".
- 20 När det gäller skillnaden i behandling av arbetstagare som omfattas av artikel 73.1 jämfört med de arbetstagare som omfattas av det system som föreskrivs i artikel 73.2, måste det påpekas att artikel 51 i fördraget föreskriver en samordning och inte en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftningar. Artikel 51 låter således skillnaderna mellan medlemsstaternas socialförsäkringssystem bestå och detta gäller följaktligen även skillnaderna avseende rättigheterna för personer som arbetar i medlemsstaterna. Materiella och formella skillnader mellan de olika medlemsstaternas socialförsäkringssystem, och därigenom mellan rättigheterna för personer som arbetar i medlemsstaterna, påverkas inte av artikel 51 i fördraget.
- 21 Det är emellertid lättare att uppnå det mål om fri rörlighet för arbetstagare inom gemenskapen, som avses i artikel 48–51 i fördraget, om villkoren för arbete, vilket inbegriper socialförsäkringsreglerna, i möjligaste mån liknar varandra i de olika medlemsstaterna. Detta mål äventyras däremot och blir svårare att förverkliga om onödiga skillnader i socialförsäkringsreglerna införs genom gemenskapsrätten. Härav följer att gemenskapsregler på socialförsäkringsområdet, som antas med stöd av artikel 51 i fördraget, inte bör skapa ytterligare skillnader utöver de som redan finns på grund av att de nationella lagstiftningarna inte har harmoniserats.

- 22 Genom artikel 73 i förordning nr 1408/71 skapas två olika system för migrerande arbetstagare, beroende på om de omfattas av fransk lagstiftning eller av lagstiftningen i en annan medlemsstat. Artikel 73 skapar därigenom ytterligare en skillnad förutom de som följer av de nationella lagstiftningarna och hindrar därigenom förverkligandet av de mål som anges i artikel 48-51 i fördraget.
- 23 När det sedan gäller att bedöma giltigheten av artikel 73.2 finns det anledning att konstatera att regeln om likabehandling förbjuder inte bara öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan även varje form av dold diskriminering som genom tillämpning av andra särskiljande kriterier faktiskt leder till samma resultat.
- 24 Detta är just fallet då kriteriet i artikel 73.2 används för att bestämma tillämplig lagstiftning i fråga om en migrerande arbetstagares familjeförmåner. Även om den franska lagstiftningen, som huvudregel, tillämpar samma kriterium för att fastställa rätten till familjeförmåner för franska arbetstagare som är anställda inom franskt territorium, så har detta kriterium långt ifrån samma betydelse för denna kategori av arbetstagare, eftersom det huvudsakligen är för migrerande arbetstagare som problemet uppkommer då de har familjemedlemmar som är bosatta utanför Frankrike. Detta kriterium kan följaktligen inte säkerställa den likabehandling som föreskrivs i artikel 48 i fördraget och får därför inte användas inom ramen för den samordning av de nationella lagstiftningarna, som föreskrivs i artikel 51 i fördraget, i syfte att främja arbetstagarnas fria rörlighet inom gemenskapen i överensstämmelse med artikel 48.
- 25 Härav följer att artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 är ogiltig i den mån den hindrar att arbetstagare som omfattas av fransk lagstiftning beviljas franska familjeförmåner för sina familjemedlemmar som är bosatta inom en annan medlemsstats territorium.
- 26 När det gäller följderna av att artikel 73.2 är ogiltig finns det anledning att påminna om att domstolen, i sin dom av den 27 februari 1985 i mål 112/83 Société des produits de maïs SA/Administration des douanes et droits indirects (Rec. 1985, s. 732), redan har slagit fast att domstolen, om det är berättigat av tvingande skäl, enligt artikel 174 andra stycket i fördraget, har befogenhet att i varje enskilt fall bedöma och avgöra vilka verkningar av en ogiltigförklarad förordning som skall betraktas som bestående.

- 27 Eftersom rådet inte har lyckats nå fram till den enhetliga lösning som krävs enligt artikel 98 i förordning nr 1408/71, är det nödvändigt att, såsom ett undantag, ta hänsyn till att Frankrike under en längre period har varit nödsakad att upprätthålla en praxis som överensstämmer med förordning nr 1408/71, men som inte har någon rättslig grund i artiklarna 48 och 51 i fördraget.
- 28 Under dessa omständigheter finns det anledning att fastslå att tvingande rättssäkerhetshänsyn, som rör samtliga allmänna och privata intressen som gör sig gällande, i princip gör det omöjligt att nu ifrågasätta betalning av familjeförmåner för perioder före dagen för denna dom.
- 29 I ett fall som detta där domstolen använder sig av möjligheten att begränsa den retroaktiva verkan av en ogiltigförklaring inom ramen för artikel 177 i fördraget, åligger det domstolen att avgöra om ett undantag från denna tidsmässiga begränsning av domens verkan skall göras till förmån för antingen den part som väckte talan vid den nationella domstolen eller varje annan person som före ogiltigförklaringen vidtog motsvarande åtgärder, eller om, tvärtom, en ogiltigförklaring som får verkningar enbart på framtida förhållanden utgör en rimlig lösning även för personer som i tid vidtog åtgärder för att skydda sina rättigheter.
- 30 I föreliggande fall finner domstolen att det förhållandet att artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 är ogiltig inte kan åberopas till stöd för krav på förmåner för perioder före dagen för denna dom, utom när det är fråga om arbetstagare som, före detta datum, har inlett ett rättsligt förfarande eller vidtagit en motsvarande åtgärd.
- 31 Under dessa omständigheter saknas anledning att besvara såväl den andra delen av den första frågan, som gällde huruvida artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 fortsatt skall gälla, som den andra frågan om bosättningsbegreppet i artikel 73.2.

Rättegångskostnader

- 32 De kostnader som har förorsakats den grekiska regeringen, den italienska regeringen, den franska regeringen 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 domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

- angående de frågor som genom beslut av den 11 januari 1984 förts vidare av Cour de cassation i Frankrike - följande dom:

- 1) Artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 är ogiltig i den mån den hindrar att arbetstagare som omfattas av fransk lagstiftning beviljas franska familjeförmåner för sina familjemedlemmar som är bosatta inom en annan medlemsstats territorium.
- 2) Det förhållandet att artikel 73.2 i förordning nr 1408/71 är ogiltig, kan inte åberopas till stöd för krav på förmåner för perioder före dagen för denna dom, utom när det är fråga om arbetstagare som, före denna dag, har inlett ett rättsligt förfarande eller vidtagit en motsvarande åtgärd.

Mackenzie Stuart

Everling

Bahlmann

Joliet

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

O'Higgins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 januari 1986.

P. Heim

Justitiesekreterare

A.J. Mackenzie Stuart

Ordförande