YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
23 päivänä marraskuuta 1995 *

Asiassa C-394/93,

jonka Landessozialgericht Rheinland-Pfalz (Mainz, Saksa) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Gabriel Alonso-Pérez

vastaan

Bundesanstalt für Arbeit

ennakkoratkaisun sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 30 päivänä lokakuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3427/89 (EYVL 1989 L 331, s. 1) 1 artiklan 1 kohdan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. N. Kakouris sekä tuomarit G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler ja J. L. Murray (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Alonso-Pérez, edustajanaan asesor laboral Manuel Rojas Espanjan Bonnissa sijaitsevan suurlähetystön sosiaaliasioiden osastolta,

— Saksan hallitus, asiamiehenään Ministerialrat Ernst Röder liittovaltion talousministeriöstä,

— Espanjan hallitus, asiamiehinään yhteisöjen oikeudellisten ja toimielimiä koskevien asioiden koordinoinnista vastaava pääjohtaja Alberto José Navarro González ja valtionasiamies Gloria Calvo Díaz valtion keskushallinnon oikeudelliselta osastolta ja

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Dimitrios Gouloussis ja komission oikeudelliseen yksikköön lähetetty saksalainen virkamies Horstpeter Kreppel,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Alonso-Pérezin, edustajanaan Manuel Rojas, Saksan hallituksen, asiamiehenään Regierungsrat Bernd Kloke liittovaltion talousministeriöstä, Espanjan hallituksen, asiamiehenään Gloria Calvo Díaz ja komission, asiamiehinään Dimitrios Gouloussis ja Horstpeter Kreppel, esittämät suulliset huomautukset 17.11.1994 pidetyssä käsittelyssä ja

kuultuaan julkisasiamiehen 13.12.1994 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Landessozialgericht Rheinland-Pfalz (Reininmaa-Pfalzin osavaltion sosiaaliturvatuomioistuin) on 28.7.1993 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 31.8.1993, esittänyt ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti kysymyksen sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 30 päivänä lokakuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3427/89 (EYVL 1989 L 331, s. 1, jäljempänä asetus N:o 3427/89) 1 artiklan 1 kohdan tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on noussut esiin hallintoriita-asiassa Alonso-Pérez vastaan Bundesanstalt für Arbeit (liittovaltion työvoimavirasto, jäljempänä Bundesanstalt), jossa on kyse perheavustusten saamisesta ajalta tammikuu 1986 — syyskuu 1988.

3 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Alonso-Pérez, joka on Espanjan kansalainen, on ollut työssä Saksassa vuodesta 1978. Hänen vaimonsa ja kaksi 28.2.1966 syntynyttä tytärtään asuvat Espanjassa.

4 Alonso-Pérez on huhtikuussa 1989 hakenut ensimmäisen kerran perheavustusta tyttärilleen. Hän haki tätä avustusta sekä vastaisuudessa että kuudelta hakemusta

edeltäneeltä kuukaudelta, koska *Bundeskindergeldgesetz*in (lapsilisälaki) 9 §:n 2 momentissa rajoitetaan tällaisten hakemusten taannehtiva vaikutus kuuteen kuukauteen.

5 Arbeitsamt Koblenz (Koblenzin työvoimatoimisto) myönsi päätöksellään 12.7.1989 hänelle taannehtivasti perheavustuksia lokakuusta 1988 alkaen.

6 Neuvosto hyväksyi 30.10.1989 edellä mainitun asetuksen N:o 3427/89, jonka 1 artiklan 1 kohdalla, jota sovelletaan 15.1.1986 alkaen, muutettiin sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2 päivänä kesäkuuta 1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83 (EYVL 1983 L 230, s. 6, jäljempänä asetus N:o 1408/71), 73 artikla. Tämä artikla kuuluu nykyisin seuraavasti: "Palkatulla työntekijällä tai itsenäisellä ammatinharjoittajalla, johon sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, on toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta oikeus perhe-etuuksiin, joista säädetään ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä, niin kuin he asuisivat tässä valtiossa, jollei liitteen VI säännöksistä muuta johdu."

7 Tämän asetuksen antamisen vuoksi Alonso-Pérez pyysi 27.5.1991 perheavustusten maksamista taannehtivasti ajalta 1.1.1986—30.9.1988. Bundesanstalt hylkäsi tämän hakemuksen päätöksellään 29.8.1991 ja valituksesta antamallaan päätöksellä 25.10.1991. Sozialgericht Koblenziin (Koblenzin sosiaaliturvatuomioistuin) tästä tehty valitus hylättiin 15.10.1992 annetulla tuomiolla. Jutun asiakirjoista käy ilmi, että hylkäävät päätökset perustuivat siihen, että *Bundeskindergeldgesetz*in 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perhe-avustuksia voi taannehtivasti hakea vain kuudelta kuukaudelta.

8 Käsiteltäessä tästä tuomiosta tehtyä muutoksenhakemusta Landessozialgericht Rheinland-Pfalzissa Alonso-Pérez on väittänyt, että asetuksen N:o 3427/89 1 artikla muutti asetuksen N:o 1408/71 73 artiklaa siten, että perhe-etuuksia tuli

mahdolliseksi saada 15.1.1986 lukien. Alonso-Pérez on lisäksi korostanut, että hän jätti hakemuksensa asetuksen N:o 1408/71 94 artiklan 4 ja 6 kohdassa säädetyssä kahden vuoden määräajassa.

9 Asetuksen N:o 1408/71 94 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa: "Kaikki etuudet, joita ei ollut myönnetty tai joiden suorittaminen oli keskeytetty asianomaisen henkilön kansalaisuuden tai asuinpaikan vuoksi, myönnetään tai palautetaan asianomaisen henkilön hakemuksesta 1 päivästä lokakuuta 1972 alkaen tai siitä päivästä alkaen, jolloin sen jäsenvaltion alueella, jota asia koskee, asetusta alettiin soveltaa edellyttäen, että aiemmin määrätyt oikeudet eivät johtaneet kertasuoritukseen."

10 Tämän artiklan 6 kohdassa säädetään näin: "Jos 4 tai 5 kohdassa tarkoitettu hakemus tehdään kahden vuoden kuluessa 1 päivästä lokakuuta 1972 tai siitä päivästä, jona tätä asetusta alettiin soveltaa sen jäsenvaltion alueella, jota asia koskee, asetuksen mukaan saavutetut oikeudet tulevat voimaan siitä alkaen, eikä jäsenvaltion oikeuksien menettämistä tai rajoittamista koskevia säännöksiä sovelleta henkilöön, jonka etua asia koskee."

11 Landessozialgericht Rheinland-Pfalz tuli siihen tulokseen, että siellä vireillä olevan riidan ratkaisu oli riippuvainen asetuksella N:o 3427/89 muutetun asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan tulkinnasta, minkä vuoksi se päätti lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Antaako sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 30 päivänä lokakuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3427/89

(EYVL L 331, 16.11.1989, s. 1) 1 artiklan 1 kohta oikeuden saada perhe-avustuksia ajanjaksoilta, jotka edeltävät perheavustushakemuksen tekemistä, erityisesti tammikuusta 1986 lukien, myös sellaisille työntekijöiden lapsille, jotka asuivat toisessa jäsenvaltiossa silloin, kun perheavustushakemus on tehty ennen 16.11.1991?"

12 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksellään selvittämään, estääkö asetuksen N:o 1408/71 73 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 3427/89, sellaisen kansallisen säännöksen, jossa rajataan perheavustushakemusten taannehtiva vaikutus kuuteen kuukauteen, soveltamisen Espanjan kansalaisen tekemään hakemukseen, jossa tämä on pyytänyt Espanjassa asuville perheenjäsenilleen perheavustusten maksamista 15.1.1986 lukien.

13 Ennen vastaamista tähän kysymykseen on syytä palauttaa mieliin asiayhteys, johon se kuuluu.

14 Asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että muun jäsenvaltion kuin Ranskan lainsäädännön alaisuuteen kuuluvalla työntekijällä oli oikeus saada toisessa jäsenvaltiossa asuville perheenjäsenilleen ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset perhe-etuudet, niin kuin he asuisivat tässä jäsenvaltiossa.

15 Tämän artiklan 2 kohdan mukaan Ranskan lainsäädännön alaisuuteen kuuluvalla työntekijällä taas oli oikeus saada perheenjäsenilleen, jotka asuivat muussa jäsenvaltiossa kuin Ranskassa, sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset perheavustukset, jossa perheenjäsenet asuivat.

16 Näin säädettiin 99 artiklassa:

"Neuvosto tutkii kokonaisuudessaan uudelleen 1 päivään tammikuuta 1973 mennessä komission ehdotuksesta perhe-etuuksien maksamisen perheenjäsenille, jotka eivät asu toimivaltaisessa valtiossa, jotta saataisiin yhtenäinen ratkaisu kaikkia jäsenvaltioita varten."

17 Tämä 73 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeusjärjestelmä, joka koski sellaisia Ranskassa työskenteleviä siirtotyöläisiä, joiden perhe asui muussa jäsenvaltiossa, todettiin pätemättömäksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Pinna 15.1.1986 antamassa tuomiossa (asia 41/84, Kok. 1986, s. 1, jäljempänä Pinna I -tuomio), koska se oli syrjivä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin pakottavista oikeusvarmuussyistä, että asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan 2 kohdan pätemättömyyteen ei voitu vedota tuomion antamispäivää edeltäneeseen aikaan kohdistuvien vaatimusten esittämiseksi, paitsi jos työntekijät olivat ennen tätä päivää panneet asiaa koskevan kanteen vireille tuomioistuimessa tai esittäneet vastaavan vaatimuksen.

18 Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt 15.1.1986 antamansa tuomion seurauksia toisessa asiassa Pinna 2.3.1989 antamassaan tuomiossa (asia 359/87, Kok. 1989, s. 585, jäljempänä Pinna II -tuomio). Se päätti siinä, että siksi kunnes neuvosto on antanut uudet ETY:n perustamissopimuksen 51 artiklan kanssa sopusoinnussa olevat säännökset, asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan 2 kohdan pätemättömäksi julistamisesta seuraa tämän asetuksen 73 artiklan 1 kohdassa säädetyn perhe-etuuksien maksamisjärjestelmän yleinen soveltaminen.

19 Neuvosto on 30.10.1989 Pinna I ja Pinna II -tuomioiden vuoksi antanut asetuksen N:o 3427/89, jonka 1 artiklalla muutettiin asetuksen N:o 1408/71 73 artikla ja kumottiin 99 artikla. Tätä asetusta, joka tuli voimaan sinä päivänä, jona se julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, sovelletaan sen 3 artiklan mukaan 15.1.1986 alkaen.

20 Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan (EYVL 1985 L 302, s. 23) 60 artiklan 1 kohdassa perustettiin sellaisia muussa jäsenvaltiossa kuin Espanjassa työskenteleviä espanjalaisia varten, joiden perheenjäsenet asuvat Espanjassa, siirtymävaiheen järjestelmä, jonka mukaan heihin ei sovelleta asetuksen 1408/71 73 artiklan 1 kohtaa. Tämän siirtymävaiheen järjestelmän oli määrä olla voimassa siihen asti, kunnes asetuksen N:o 1408/71 99 artiklassa tarkoitettu kaikkia jäsenvaltioita varten oleva yhtenäinen ratkaisu tulisi voimaan, ja enintään 31.12.1988 saakka.

21 Kun Pinna I -tuomiota, jossa asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan 2 kohta todetaan ab initio (alusta alkaen) pätemättömäksi, ja Pinna II -tuomiota, jossa vahvistetaan 73 artiklan 1 kohdan järjestelmän yleinen sovellettavuus kaikkiin työntekijöihin yhteisössä, luetaan yhdessä, niistä selviää, että yhtenäinen ratkaisu, johon edellä mainitun Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan 60 artiklan 1 kohdassa viitataan, oli ollut voimassa jo asetuksen N:o 1408/71 voimaantulosta lukien.

22 Tästä syystä sellaisilla Espanjan kansalaisilla, jotka työskentelivät muussa jäsenvaltiossa kuin Espanjassa, mutta joiden perhe asui Espanjassa, on ollut oikeus perheetuuksiin siinä jäsenvaltiossa, jossa he työskentelivät, 1.1.1986 alkaen eli siitä lähtien, kun Espanjan kuningaskunta liittyi Euroopan talousyhteisöön. He voivat kuitenkin vaatia taannehtivasti etuuksia vasta Pinna I -tuomion julistamispäivästä eli 15.1.1986 lukien; tämä sama päivä on säädetty sitä paitsi asetuksen N:o 3427/89 3 artiklassa tämän asetuksen soveltamisen alkamisajankohdaksi.

23 Oikeudesta vaatia perhe-etuuksia on siis nimenomaisesti säädetty asetuksen N:o 3427/89 3 artiklassa, mutta kysymys siitä, voiko jäsenvaltio soveltaa sellaisia kansallisia säännöksiä, joissa rajataan perheavustushakemusten taannehtiva vaikutus kuuteen kuukauteen, on vielä ratkaisematta.

24 Tämän osalta on huomattava, että sekä Espanjan hallitus että Alonso-Pérez ovat todenneet, että asetuksessa N:o 3427/89 ei ole ratkaistu perheavustushakemusten taannehtivuutta.

25 Alonso-Pérez on kuitenkin ehdottanut tämän "aukoksi laissa" kutsumansa tilanteen ratkaisemista turvautumalla asetuksen N:o 1408/71 94 artiklan 6 kohtaan.

26 Espanjan hallituksen mukaan asetuksen N:o 3427/89 sisältö liittyy asetukseen N:o 1408/71 siten, että asetuksen N:o 1408/71 94 artiklan 6 kohdassa säädetty kahden vuoden määräaika on luettava asetuksen N:o 3427/89 voimaantulosta alkaen.

27 Tätä tulkintaa ei voida hyväksyä. Kuten Saksan hallitus on perustellusti korostanut, 94 artiklan 6 kohta kuuluu asetuksen N:o 1408/71 siirtymä- ja loppusäännöksiin. Tästä syystä sitä ei voida soveltaa asetukseen N:o 3427/89, varsinkin kun tässä asetuksessa on omat siirtymä- ja loppusäännökset.

28 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä (ks. erityisesti asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976, Kok. 1976, s. 1989 ja asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983, Kok. 1983, s. 3595) selviää sitä paitsi, että mikäli jostain asiasta ei ole olemassa yhteisön lainsäädäntöä, niin kunkin jäsenvaltion kansallisen oikeusjärjestyksen on määriteltävä toimivaltaiset tuomioistuimet ja kansalaisten yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvien oikeuksien suojaamiseksi tarvittavien oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevat prosessuaaliset määräykset sellaisiksi, että ne eivät ole epäedullisemmat kuin vastaavat kansallisia kanteita koskevat määräykset eivätkä sellaiset, että niiden noudattaminen johtaisi siihen, että käytännössä olisi mahdotonta toteuttaa yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvia oikeuksia.

29 Tämän vuoksi yhteisön lainsäädännön puuttuminen ei ole sellainen "aukko laissa", joka pitäisi täyttää, kuten Alonso-Pérez väittää.

30 On siis todettava, että pääasiassa kyseessä oleva säännös ei tee mahdottomaksi asetukseen N:o 3427/89 perustuvien oikeuksien toteuttamista. Säännös ainoastaan rajoittaa kyseisen avustuksen saamiseksi taannehtivasti tehtyjä hakemuksia (ks. asia C-338/91, Steenhorst-Neerings, tuomio 27.10.1993, Kok. 1993, s. I-5475, 21 kohta ja asia C-410/92, Johnson, tuomio 6.12.1994, Kok. 1994, s. I-5483).

31 Tästä seuraa, että yhteisön oikeus ei estä sellaisen säännöksen soveltamista, joka *Bundeskindergeldgesetz*in 9 §:n 2 momentin tavoin koskee myös yksinomaan kansalliseen oikeuteen perustuvia perheavustushakemuksia.

32 Edellä esitetystä seuraa, että asetus N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 3427/89, ei ole esteenä sille, että Espanjan kansalaisen tekemään hakemukseen, jolla hän pyytää maksamaan Espanjassa asuville perheenjäsenilleen perheavustuksia 15.1.1986 lukien, sovelletaan kansallista säännöstä, jossa perheavustushakemusten taannehtiva vaikutus rajoitetaan kuuteen kuukauteen.

Oikeudenkäyntikulut

33 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan hallitukselle, Espanjan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Landessozialgericht Rheinland-Pfalzin 28.7.1993 tekemällä päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu asetus (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2 päivänä kesäkuuta 1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83 ja sittemmin muutettuna sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 30 päivänä lokakuuta 1989 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3427/89, ei ole esteenä sille, että Espanjan kansalaisen tekemään hakemukseen, jolla hän pyytää maksamaan Espanjassa asuville perheenjäsenilleen perheavustuksia 15.1.1986 lukien, sovelletaan kansallista säännöstä, jossa perheavustushakemusten taannehtiva vaikutus rajoitetaan kuuteen kuukauteen.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Murray

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä marraskuuta 1995.

R. Grass C. N. Kakouris

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja