YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

21 päivänä syyskuuta 2000 *

Asiassa C-124/99,

jonka Sozialgericht Münster (Saksa) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Carl Borawitz

vastaan

Landesversicherungsanstalt Westfalen,

Saksan liittotasavallan osallistuessa asian käsittelyyn,

ennakkoratkaisun yhteisön sosiaaliturvaoikeuden ja erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward (esittelevä tuomari) sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn ja A. La Pergola,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille on esittänyt

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja P. Hillenkamp ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies N. Yerrell,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.2.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Sozialgericht Münster on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 12.3.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.4.1999,

EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla ennakkoratkaisukysymyksen yhteisön sosiaaliturvaoikeuden ja erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty asiassa, jossa ovat asianosaisina Carl Borawitz ja Landesversicherungsanstalt Westfalen (jäljempänä LVA) ja joka koskee sitä, että LVA on kieltäytynyt maksamasta Borawitzille jälkikäteen tiettyä työkyvyttömyyseläkkeen täydennysosaa.

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) määrätään seuraavaa:

"1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä viimeistään siirtymäkauden päättyessä.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

— — "

4 Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna 30.6.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1945/93 (EYVL L 181, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71), 3 artiklan 1 kohdassa säädetään yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta seuraavasti:

"Jollei tämän asetuksen erityisistä säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltion alueella asuvat henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset."

5 Niiden etuuksien määrän osalta, joita jäsenvaltio maksaa toisessa jäsenvaltiossa asuvalle etuuden saajalle, kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden rahaetuuksia, työtapaturma- tai ammattitautieläkkeitä ja kuolemantapauksen johdosta annettavia avustuksia, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee."

6 Asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetun neuvoston asetuksen N:o 574/72 (EYVL L 74, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna

asetuksella N:o 1945/93 (jäljempänä asetus N:o 574/72), IV osaston 3 lukuun, jonka otsikko on "Työkyvyttömyys, vanhuus ja kuolema (eläkkeet)", sisältyy etuuksien maksamista koskeva jakso. Asetuksen 58 artiklassa, jonka otsikko on "Etuuksien maksamisesta syntyneiden kustannusten kattaminen", säädetään tältä osin seuraavaa:

"Kustannukset, jotka syntyvät etuuksien maksamisesta, erityisesti posti- ja pankkikulut, voi maksava toimielin periä etuuden saajilta tämän toimielimen soveltamassa lainsäädännössä säädetyin edellytyksin."

Saksan lainsäädäntö

7 Sechstes Buch des Sozialgesetzbuchesin — SGB VI — (sosiaaliturvalain VI luku; jäljempänä SGB VI) 118 §:n 2 a momentti koskee vähimmäismäärää, joka on ylitettävä, jotta jälkikäteiseen etuuksien maksuun ryhdytään. Kyseisessä säännöksessä tehdään ero sen mukaan, suoritetaanko maksu Saksaan vai ulkomaille, säätämällä seuraavaa:

"Jälkikäteen suoritettavien maksujen määriä, jotka eivät ylitä

1. 1/10:aa eläkkeen nykyarvosta Saksaan suoritettavien maksujen osalta tai

2. 3/10:aa eläkkeen nykyarvosta ulkomaille suoritettavien maksujen osalta,

ei makseta."

8 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kyseinen säännös on otettu käyttöön 1.7.1993 alkaen, jotta hallinto- ja kirjanpitokulut eivät muodostuisi suuremmiksi kuin jälkikäteen suoritettavien täydentävien maksujen määrä.

9 Lisäksi on täsmennettävä, että ilmaisu "eläkkeen nykyarvo" (aktueller Rentenwert) on viiteluku, joka ei vastaa eläkkeen määrää.

Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

10 Borawitz, joka on syntynyt 8.10.1930, on saanut 1.8.1993 alkaen LVA:n myöntämää työkyvyttömyyseläkettä, jonka suuruus on 660,63 Saksan markkaa (DEM) kuukaudessa. LVA ilmoitti Borawitzille 20.6.1995 päivätyssä kirjeessään, että kyseinen määrä korotettaisiin 1.9.1995 alkaen 663,94 DEM:aan Rentenanpassungsgesetzin (laki eläkkeiden mukauttamisesta) mukaisesti.

11 Samana päivänä LVA ilmoitti Borawitzille, että tällä oli 1.7.1995 ja 31.8.1995 väliseltä ajalta oikeus 6,62 Saksan markan suuruiseen täydennysosaan. LVA totesi

kuitenkin lisäksi, että SGB VI:n 118 §:n 2 a momentin nojalla kyseistä määrää ei voitaisi maksaa, koska määrä ei ylittänyt 3/10:aa Borawitzin työkyvyttömyyseläkkeen nykyarvosta (eli 13,80 DEM) ja koska Borawitz asui kyseisenä aikana Alankomaissa. On kuitenkin kiistatonta, että mainittu määrä ylittää Borawitzin työkyvyttömyyseläkkeen nykyarvoa koskevan 1/10 "kansallisen" rajan (eli 4,60 DEM).

12 Koska Borawitz ei näin ollen ollut saanut täydennysosaa, hän esitti LVA:lle oikaisuvaatimuksen ja vetosi vaatimuksensa tueksi siihen, että se erottelu, josta Saksan lainsäädännössä säädetään Saksaan suoritettujen maksujen ja ulkomaille suoritettujen maksujen osalta, loukkaa asetuksen N:o 1408/71 3 artiklassa säädettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

13 LVA:n oikaisulautakunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen 16.4.1996 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että SGB VI:n 118 §:n 2 a momentti ei kuulu asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Kyseinen artikla koskee nimittäin jäsenvaltioissa voimassa olevia säännöksiä, joilla vähennetään, muutetaan, keskeytetään, peruutetaan tai takavarikoidaan etuuksia; LVA:n mukaan SGB VI:n 118 §:n 2 a momentilla ei ole näitä ominaisuuksia.

14 Borawitz on saattanut 3.5.1996 asian Sozialgericht Münsterin käsiteltäväksi. Saksan liittotasavalta, joka on kutsuttu kuultavaksi oikeudenkäyntiin, on esittänyt, että SGB VI:n 118 §:n 2 a momentissa ei erotella maan omia kansalaisia ja ulkomaalaisia ja että ainoa erottelu, josta siinä on säädetty, koskee maksuja sen mukaan, suoritetaanko ne Saksaan vai muihin jäsenvaltioihin (ja jälkimmäisessäkin tapauksessa maksut, jotka käytännössä usein tai jopa pääasiallisesti suoritetaan Saksan kansalaisille).

15 Saksan liittotasavalta on lisäksi todennut, että SGB VI:n 118 §:n 2 a momentti on sosiaaliturvaoikeuden erityissäännös, joka on poikkeus siitä asiaa koskevasta yleissäännöstä, jonka mukaan sosiaalietuuksia maksettaessa maksukuluja ei peritä etuuksien saajilta siinäkään tapauksessa, että maksut suoritetaan ulkomaille. Koska ulkomaille suoritetuista maksuista aiheutuvat kulut ovat usein huomattavasti suurempia, mutta etuuksien saajat eivät ole maksaneet suurempia vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään, kyseinen poikkeus on Saksan liittotasavallan mukaan ilmeisen perusteltu sellaisten maksujen osalta, joiden suorittaminen ei ole taloudellisesti mielekästä.

16 Koska Sozialgericht Münsterilla on ollut epäilyksiä Saksan lainsäädännön yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko SGB VI:n 118 §:n 2 a momentti yhteensoveltuva Euroopan yhteisöjen oikeuden kanssa, erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa, siltä osin kuin jälkikäteen suoritettavien eläkkeen täydennysosien maksamista ulkomaille koskee tiukemmat edellytykset kuin niiden maksamista Saksaan?"

Ennakkoratkaisukysymys

17 Aluksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole perustamissopimuksen 177 artiklaan perustuvassa menettelyssä toimivaltaa lausua kansallisen toimenpiteen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Se on kuitenkin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellai-

set yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa (ks. esim. yhdistetyt asiat C-37/96 ja C-38/96, Sodiprem ym., tuomio 30.4.1998, Kok. 1998, s. I-2039, 22 kohta).

18 Tässä tilanteessa on katsottava, että kansallinen tuomioistuin pyrkii esittämällään kysymyksellä selvittämään, onko yhteisön oikeus, erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaate, sellaisena kuin siitä on säädetty asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa, esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan rahaetuuden vähimmäismäärä, jonka ylittäminen on edellytyksenä tämän etuuden maksamiselle muussa jäsenvaltiossa asuvalle yhteisön kansalaiselle, on suurempi kuin se vähimmäismäärä, jota sovelletaan kyseiseen jäsenvaltioon suoritettaviin maksuihin.

19 Komissio toteaa, että maksujen suorittamiseksi vaadittavan kynnysmäärän osalta ei erotella Saksan kansalaisia ja ulkomaalaisia, vaan erottelu tapahtuu sen mukaan, suoritetaanko maksu Saksaan vai ulkomaille; komission mukaan kyse ei näin ollen ole kansalaisuuteen perustuvasta suorasta syrjinnästä.

20 Mahdollisen välillisen syrjinnän osalta komissio toteaa, että koska Saksan lainsäädännössä säädetään suuremmasta kynnysmäärästä ulkomaille suoritettavien maksujen osalta, ulkomailla asuvat etuuksien saajat ovat Saksassa asuvia epäedullisemmassa asemassa.

21 Komissio nostaa kuitenkin esille kysymyksen siitä, joutuvatko tähän epäedulliseen asemaan ennen kaikkea Saksan kansalaiset vai muiden jäsenvaltioiden

kansalaiset. Komission mukaan on kiistatonta, että asia koskee myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisia eli kaikkia niitä, jotka päätettyään työskentelyn Saksassa palaavat kotimaahansa, ja niitä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka entisinä rajatyöntekijöinä saavat saksalaista eläkettä.

22 Näin ollen komission mukaan on epävarmaa, onko kyse välillisestä syrjinnästä; siitä on kyse ainoastaan silloin, kun lainsäädäntö vaikuttaa selvästi enemmän jompaankumpaan ryhmään. Komissio katsoo, että kansallisen tuomioistuimen asiana on todeta, täyttyykö tämä edellytys.

23 Tältä osin on muistettava, että asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdan tarkoituksena on se, että perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisesti taataan asetuksen soveltamisalaan kuuluville henkilöille yhdenvertaisuus sosiaaliturva-asioissa kansalaisuudesta riippumatta niin, että kaikki jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä johtuva syrjintä poistetaan (asia C-131/96, Mora Romero, tuomio 25.6.1997, Kok. 1997, s. I-3659, 29 kohta).

24 Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että kyseisessä artiklassa säädetyllä yhdenvertaisen kohtelun periaatteella kielletään paitsi kansalaisuuteen perustuva sosiaaliturvajärjestelmien etuuden saajien ilmeinen syrjintä, myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, joissa muita erotteluperusteita soveltaen päädytään tosiasiassa samaan lopputulokseen (em. asia Mora Romero, tuomion 32 kohta).

25 Siten on pidettävä välillisesti syrjivinä sellaisia kansallisessa oikeudessa asetettuja edellytyksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, kohdistuvat vaikutuksiltaan kuitenkin olennaisesti taikka suurimmaksi osaksi siirtotyöläisiin, sekä sellaisia kansallisessa oikeudessa asetettuja erotuksetta sovellettavia edellytyksiä, jotka kotimaiset työntekijät pystyvät siirtotyöläisiä helpommin täyttämään tai jotka saattavat olla erityisesti siirtotyöläisille epäedullisia (asia C-237/94, O'Flynn, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2617, 18 kohta).

26 Asia on toisin ainoastaan silloin, jos säännökset ovat perusteltuja objektiivisten ja kyseisten työntekijöiden kansalaisuudesta riippumattomien perusteiden nojalla ja jos säännökset ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (em. asia O'Flynn, tuomion 19 kohta).

27 Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisen oikeuden säännöstä, jollei se ole objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, on pidettävä välillisesti syrjivänä, jos sen vaikutukset kohdistuvat sen ominaislaadun vuoksi enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin maan omiin kansalaisiin ja jos säännöksellä saatetaan sen vuoksi kohdella ensiksi mainittuja huonommin (ks. vastaavasti asia C-57/96, Meints, tuomio 27.11.1997, Kok. 1997, s. I-6689, 45 kohta).

28 Tämä on tilanne sellaisen säännöksen osalta, josta on kyse pääasiassa ja jossa vahvistetaan ulkomaille suoritettaville maksuille suurempi kynnysmäärä kuin kotimaahan suoritettaville maksuille. Säännös on käytännössä asuinpaikkalauseke, joka on helpommin kotimaisten etuudensaajien kuin muiden jäsenvaltioiden etuudensaajien täytettävissä.

29 Tällaisen säännöksen vaikutukset kohdistuvat pääsääntöisesti juuri muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, koska heidän osuutensa on luonnostaan suurempi niiden henkilöiden joukossa, joiden eäkkeet maksetaan Saksan ulkopuolelle, kuin niiden joukossa, joiden eläkkeet maksetaan Saksaan.

30 Toisin kuin liittovaltion työ- ja sosiaaliministeriö on ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa todennut, tältä osin ei merkitystä ole sillä, onko Saksan ulkopuolella asuvista kyseisten maksujen saajista enemmistö Saksan kansalaisia vai ei. Sen selvittämiseksi, onko kyse välillisestä syrjinnästä, on nimittäin verrattava saksalaisten ja ei-saksalaisten osuutta näiden maksunsaajien kokonaismäärästä toisaalta Saksassa ja toisaalta muissa jäsenvaltioissa.

31 Ottaen huomioon etenkin se, että ne muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka päätettyään työskentelyn Saksassa palaavat kotimaahansa, ja ne muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka entisinä rajatyöntekijöinä saavat saksalaista eläkettä, kuuluvat jälkimmäiseen ryhmään, muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osuus on eläkkeiden saajien tässä ryhmässä todennäköisesti suurempi kuin ensimmäisessä ryhmässä.

32 Vaikka onkin mahdollista, että tällainen epäyhdenvertainen kohtelu voitaisiin perustella jäsenvaltion ulkopuolelle suoritettaviin maksuihin liittyvillä suuremmilla kuluilla, tällainen perustelu edellyttää kuitenkin sen selvittämistä, ettei tällaisia kuluja voida välttää. Myöskään asetuksen N:o 574/72 58 artiklassa tarkoitettuun etuuksien maksamisesta syntyvien kustannusten perimiseen ei voida vedota silloin, kun tällaisia kustannuksia ei ole osoitettu syntyneen.

33 Tältä osin on todettava, että kuten Borawitz on ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa väittänyt, Saksan ja Alankomaiden välisessä maksuliikenteessä noudatetaan sosiaaliturvamaksujen osalta niin kutsuttua clearing-menettelyä, minkä myös komissio on vahvistanut. Tässä menettelyssä Borawitzin saaman eläkkeen kaltaisen eläkkeen maksamista koskevat tiedot toimitetaan etuudensaajan asuinvaltion yhteysvirastoon, joka tällöin ottaa huolehtiakseen eläkkeen maksamisen valtionsisäisellä maksulla. Kyseinen clearing-menettely ei aiheuta lisäkuluja, koska ulkomaille ei todellisuudessa suoriteta minkäänlaista maksua.

34 Ottaen lisäksi huomioon se, että pääasiassa on kyse kausittain maksettavan eläkkeen maksamisen yhteydessä suoritettavasta täydentävästä rahamäärästä, kyseisen määrän maksaminen ei aiheuttaisi minkäänlaisia toimituskuluja, jos täydennysosa maksettaisiin seuraavan eläkkeenmaksun yhteydessä. Mikäli vain mahdollista, ei täydentävän määrän maksaminen erikseen saa koitua saajan vahingoksi.

35 Ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että yhdenvertaisuusperiaate, sellaisena kuin siitä on säädetty asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa, on esteenä sellaiselle jäsenvaltion kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan rahaetuuden vähimmäismäärä, jonka ylittäminen on edellytyksenä tämän etuuden maksamiselle muussa jäsenvaltiossa asuvalle yhteisön kansalaiselle, on suurempi kuin se vähimmäismäärä, jota sovelletaan ensiksi mainittuun jäsenvaltioon suoritettaviin maksuihin, silloin kun maksun suorittaminen muuhun jäsenvaltioon ei aiheuta enemmän kuluja kuin saman etuuden maksaminen ensiksi mainittuun jäsenvaltioon.

Oikeudenkäyntikulut

36 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle 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 (neljäs jaosto)

on ratkaissut Sozialgericht Münsterin 12.3.1999 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Yhdenvertaisuusperiaate, sellaisena kuin siitä on säädetty sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin mainittu säädös on muutettuna 30.6.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1945/93, on esteenä sellaiselle jäsenvaltion kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan rahaetuuden vähimmäismäärä, jonka ylittäminen on edellytyksenä tämän etuuden maksamiselle muussa jäsenvaltiossa asuvalle yhteisön kansalaiselle, on suurempi kuin se vähimmäismäärä, jota sovelletaan ensiksi mainittuun jäsenvaltioon suoritettaviin maksuihin, silloin kun maksun suorittaminen muuhun jäsenvaltioon ei aiheuta enemmän kuluja kuin saman etuuden maksaminen ensiksi mainittuun jäsenvaltioon.

Edward Kapteyn La Pergola

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä syyskuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

D. A. O. Edward

neljännen jaoston puheenjohtaja