Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
12 päivänä marraskuuta 2015[1]

**Asia C-12/14**

**Euroopan komissio**
**vastaan**

**Maltan tasavalta**

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Sosiaaliturva — Vanhuuseläkkeet — Päällekkäisyyden estävät säännöt — Henkilöt, joilla on oikeus vanhuuseläkkeeseen kansallisessa eläkejärjestelmässä ja virkamieseläkkeeseen toisen jäsenvaltion eläkejärjestelmässä — Vanhuuseläkkeen määrän pienentäminen

## I **Johdanto**

1. Johdetun oikeuden säännöstö, jolla sovitetaan yhteen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä, sisältää erityissääntöjä, joilla rajoitetaan sellaisten päällekkäisyyden estävien kansallisten säännösten soveltamista, joiden vaikutuksesta vanhuuseläke, johon vakuutetulla on oikeus tietyssä jäsenvaltiossa, pienenee, kun hän saa samanlaista etuutta toisesta jäsenvaltiosta, tai joilla kielletään näiden säännösten soveltaminen.

2. Näiden sääntöjen soveltamisesta on kyse käsiteltävässä riita-asiassa, jossa Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Maltan tasavalta ei ole noudattanut yhtäältä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71[2] 46 b artiklan ja toisaalta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004[3] 54 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön kansallisen vanhuuseläkkeen ja muiden jäsenvaltioiden julkishallinnon vanhuuseläkkeen päällekkäisyyden estävän säännön.

3. Menettelyn taustalla olevissa tilanteissa, jotka liittyvät erityiseen historialliseen asiayhteyteen, jonka Maltan tasavalta tuo esiin kirjelmissään, on kyse eläkkeellä olevista Maltan kansalaisista, jotka ovat työskennelleet Yhdistyneen kuningaskunnan palveluksessa Maltalla ennen 31.3.1979, jolloin Yhdistyneen kuningaskunnan joukot poistuivat lopullisesti Maltalta, ja jotka saavat samanaikaisesti sekä Maltan eläkettä että Yhdistyneen kuningaskunnan julkishallinnon täydentävää eläkettä, joka Maltan lainsäädännön päällekkäisyyden estävien säännösten nojalla vähennetään Maltan vanhuuseläkkeestä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Asetus sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 17.6.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 592/2008 (EUVL L 177, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71).

3 — EUVL L 166, s. 1, oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1.

4. Totean tässä ratkaisuehdotuksessa, että asian ratkaisuun ei vaikuta se, ettei jäsenvaltio ole tehnyt ilmoitusta omasta eläkejärjestelmästään, joka vastaa asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan j alakohdassa ja asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan l alakohdassa tarkoitettua sosiaaliturvan alaa koskevan lainsäädännön määritelmää.

5. Totean lisäksi, että huolimatta siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan julkishallinnon eläkejärjestelmistä myönnetyt vanhuuseläkkeet täydentävät National Health Servicen (kansallinen terveydenhuoltojärjestelmä) myöntämiä perusvanhuuseläkkeitä ja ne määräytyvät henkilön tekemän työn perusteella, ne kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmän soveltamisalaan.

6. Päättelen siis, että kanne on tutkittava.

## II **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

### A *Unionin oikeus*

#### 1. Asetus N:o 1408/71

7. Asetuksen N:o 1408/71 tarkoituksena on sovittaa yhteen kansallisia sosiaaliturvalainsäädäntöjä henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla.

8. Kyseisen asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa:

– –

j) ’lainsäädännöllä’ tarkoitetaan jokaisen jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia ja muita määräyksiä sekä kaikkia muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, nykyisiä tai tulevia, jotka liittyvät 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin tai järjestelmiin – –.

Käsitteeseen eivät sisälly nykyiset tai tulevat työmarkkinasopimusten määräykset riippumatta siitä, onko ne saatettu voimaan viranomaisten päätöksillä, jotka tekevät niistä pakollisia tai laajentavat niiden soveltamisalaa. – –

– –”

9. Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan, jossa määritellään tämän asetuksen asiallinen ulottuvuus, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee seuraavia sosiaaliturvan aloja:

– –

c) vanhuusetuuksia;

– –”

10. Asetuksen N:o 1408/71 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Jäsenvaltioiden julistukset tämän asetuksen soveltamisalasta”, jäsenvaltiot velvoitetaan täsmentämään asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu lainsäädäntö ja järjestelmät julistuksilla, jotka annetaan tiedoksi Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajalle ja julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

11. Asetuksen N:o 1408/71 46 b artiklassa, jonka otsikko on ”Erityissäännöksiä, joita sovelletaan samanlaisten etuuksien ollessa päällekkäisiä kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan”, täsmennetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion lainsäädännön säännöksiä, jotka koskevat etuuksien pienentämistä, keskeyttämistä tai peruuttamista, ei sovelleta etuuteen, jotka on laskettu 46 artiklan 2 kohdan säännösten mukaisesti.

2. Jäsenvaltion lainsäädännön säännöksiä, jotka koskevat etuuksien pienentämistä, keskeyttämistä tai peruuttamista, sovelletaan 46 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan säännösten mukaisesti laskettuun etuuteen ainoastaan, jos kysymyksessä oleva etuus on:

a) joko etuus, jota tarkoitetaan liitteessä IV olevassa D osassa ja jonka määrä on riippumaton täyttyneiden vakuutus- tai asumiskausien kestosta;

tai

b) etuus, jonka määrä lasketaan täyttyneeksi katsotun riskin toteutumispäivän ja myöhemmän päivän välisen laskennallisen kauden perusteella. – –

– –

Etuudet, joita tarkoitetaan a ja b alakohdassa, luetellaan liitteessä IV olevassa D osassa.”

2. Asetus N:o 883/2004

12. Asetus N:o 1408/71 on 1.5.2010 alkaen korvattu asetuksella N:o 883/2004.

13. Kyseisen asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

l) ’lainsäädännöllä’ kunkin jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia, määräyksiä sekä muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka liittyvät 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin.

Käsitteeseen eivät sisälly sopimusmääräykset, paitsi ne, joilla pannaan täytäntöön edellisessä alakohdassa mainituista laeista ja asetuksista johtuva vakuutusvelvoite tai joista on tehty viranomaisen päätös, joka tekee niistä pakollisia tai laajentaa niiden soveltamisalaa, edellyttäen, että kyseinen jäsenvaltio tekee asiasta ilmoituksen, josta annetaan tieto Euroopan parlamentin puhemiehelle ja – – neuvoston puheenjohtajalle.

– –”

14. Asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Asiallinen soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

– –

d) vanhuusetuudet;

– –”

15. Asetuksen N:o 883/2004 9 artiklan, jonka otsikko on ”Tämän asetuksen soveltamisalaa koskevat jäsenvaltioiden ilmoitukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on ilmoitettava – – komissiolle kirjallisesti – – 3 artiklassa tarkoitetuista lainsäädännöistä – –. Tällöin on mainittava lakien ja järjestelmien voimaantulopäivä – –.”

16. Asetuksen 54 artiklassa, jonka otsikkona on ”Samanlaisten etuuksien päällekkäisyys”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön nojalla maksettavat samanlaiset etuudet ovat päällekkäisiä, jäsenvaltion lainsäädännön päällekkäisyyttä estäviä sääntöjä ei sovelleta pro rata -etuuteen.

2. Päällekkäisyyttä estäviä sääntöjä sovelletaan itsenäiseen etuuteen vain, jos kyseessä on

a) etuus, jonka määrä ei riipu vakuutus- tai asumiskausien pituudesta;

tai

b) etuus, jonka määrä määritetään sen laskennallisen kauden perusteella, joka katsotaan täyttyneeksi sen päivämäärän, jona riski toteutui, ja myöhemmän päivämäärän välillä, jos tämä etuus on päällekkäinen – –

– –

Edellä a ja b alakohdassa tarkoitetut etuudet ja sopimukset luetellaan liitteessä IX.”

3. Direktiivi 98/49/EY

17. Direktiivillä 98/49/EY[4] on sen 1 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaan tarkoitus turvata lisäeläkejärjestelmiin kuuluvien jäsenvaltiosta toiseen siirtyvien henkilöiden oikeudet ja tällä tavoin edistää palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaata liikkuvuutta rajoittavien esteiden poistamista.

18. Direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”[asetuksessa N:o 1408/71] säädetty yhteensovittamisjärjestelmä ja erityisesti yhteenlaskemissäännöt eivät sovellu lisäeläkejärjestelmiin lukuun ottamatta järjestelmiä, joita tarkoitetaan termillä ’lainsäädäntö’”.

19. Direktiivin johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan ”eläkkeeseen tai etuuteen ei pitäisi soveltaa sekä tämän direktiivin että [asetuksen N:o 1408/71] säännöksiä”.

20. Direktiivin 98/49 1 artiklan toisessa virkkeessä säädetään, että eläkejärjestelmiin kuuluvien henkilöiden suojelu koskee sekä vapaaehtoisten että pakollisten lisäeläkejärjestelmien mukaisia eläkeoikeuksia ”lukuun ottamatta niitä järjestelmiä, jotka kuuluvat asetuksen – – N:o 1408/71 soveltamisalaan”.

4 — Yhteisön alueella liikkuvien palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien lisäeläkeoikeuksien suojaamisesta 29.6.1998 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 209, s. 46).

21. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’lisäeläkkeellä’ vanhuuseläkkeitä ja, kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti perustetun lisäeläkejärjestelmän sääntöjen niin edellyttäessä, työkyvyttömyys- ja jälkeenelävien etuuksia, joilla on tarkoitus täydentää tai korvata lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin perustuvat vastaavat etuudet,

b) ’lisäeläkejärjestelmällä’ kaikkia kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti perustettuja ammatillisia eläkejärjestelmiä, joita ovat esimerkiksi ryhmävakuutussopimukset taikka yhdellä tai useammalla alalla hyväksytyt jakojärjestelmät, rahastoivat järjestelmät tai yritysten kirjanpidossa varauksina olevat eläkesitoumukset, taikka kaikkia kollektiivisia tai muita vastaavia järjestelyjä, joilla on tarkoitus huolehtia palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien lisäeläkkeestä,

– –.”

B *Maltan oikeus*

22. Sosiaaliturvalain (Social Security Act) 56 §:ssä säädetään, että kun henkilöllä on oikeus vanhuuseläkkeeseen, jota ei ole kokonaan maksettu kertasummana, tämän lain 53–55 §:n säännösten mukaisesti saatu eläke vähennetään tämän vanhuuseläkkeen määrästä.

## III **Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely**

23. Kolme Maltan kansalaista esitti Euroopan parlamentille kolme vetoomusta, joissa he valittivat siitä, että heidän kolmesta Yhdistyneen kuningaskunnan eläkejärjestelmästä, eli julkishallinnon, terveydenhuollon ja asevoimien henkilöstön eläkejärjestelmistä,[5] saamansa eläkkeen määrä oli vähennetty sosiaaliturvalain 56 §:n nojalla Maltan lakisääteisen vanhuuseläkkeen määrästä, ja komissio antoi tämän johdosta 25.11.2010 päivätyllä kirjeellä Maltan tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se kehotti tätä esittämään huomautuksensa.

24. Maltan tasavalta vastasi 27.1.2011 päivätyllä kirjeellä väittäen, että Yhdistyneen kuningaskunnan julkishallinnon järjestelmistä maksettavat eläkkeet eivät kuulu asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 soveltamisalaan.

25. Maltan tasavalta toimitti 28.12.2011 päivätyllä kirjeellä komissiolle lisäperusteluita.

26. Komissio osoitti Maltan tasavallalle 28.2.2012 perustellun lausunnon, jossa se vahvisti kantansa ja kehotti tätä noudattamaan perusteltua lausuntoa kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

27. Koska Maltan tasavalta toisti kantansa 25.7.2012 antamassaan vastauksessa, komissio nosti käsiteltävänä olevan kanteen.

5 — Jäljempänä kyseiset eläkejärjestelmät.

## IV **Kanne**

### A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

28. Maltan tasavalta väittää, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska se olisi pitänyt nostaa Maltan tasavallan sijasta Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan.

29. Maltan tasavalta perustelee väitettään sillä, että kyseisiä eläkejärjestelmiä ei mainita Yhdistyneen kuningaskunnan asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan ja asetuksen N:o 883/2004 9 artiklan 1 kohdan nojalla tekemässä ilmoituksessa, koska Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä nämä järjestelmät ovat ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä, joihin ei sovelleta kyseisiä asetuksia vaan direktiiviä 98/49.

30. Maltan tasavalta katsoo, että jos komissio ei hyväksy jäsenvaltion tekemää ilmoitusta siltä osin, mitkä etuudet kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen soveltamisalaan, tämän toimielimen on perussopimusten valvojana jatkettava asian tutkimista suoraan kyseisen jäsenvaltion kanssa, eikä se voi edetä epäsuorasti aloittamalla menettelyn toista jäsenvaltiota vastaan, joka kyseisen ilmoituksen näkökulmasta soveltaa asianmukaisesti mainittujen asetusten säännöksiä. Maltan tasavallan mukaan menettelyn aloittaminen sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka ei todennäköisesti pysty esittämään näyttöä sellaisesta eläkejärjestelmästä, jonka hallinnoinnista se ei vastaa, loukkaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

31. Yhdistynyt kuningaskunta, joka tukee väliintulijana Maltan tasavallan vaatimuksia, väittää, että komissio syyllistyy harkintavallan väärinkäyttöön, kun se hyödyntää SEUT 258 artiklassa määrättyä menettelyä moittiakseen toisen jäsenvaltion toimenpiteitä. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan jäsenvaltiolla, joka on tämän epäsuoran toimenpiteen kohteena, ei ole oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarjoamaa suojaa, ja väliintulijana sillä on aloitetussa jäsenvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä heikommat menettelylliset oikeudet.

32. En ole samaa mieltä tästä analyysista, vaan puollan vastakkaista näkemystä, jonka mukaan se, ettei komissio ensiksi nostanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan siitä, että tämä ei ollut ilmoittanut kyseisistä eläkejärjestelmistä asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan ja asetuksen N:o 883/2004 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ei millään tavalla vaikuta Maltan tasavaltaa vastaan päällekkäisyyden estävän kansallisen säännön soveltamisesta nostetun kanteen tutkittavaksi ottamiseen.

33. Ensinnäkin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission harkintavallassa on nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne minä tahansa sopivaksi katsomanaan ajankohtana,[6] eivätkä tämän päätöksen kannalta ratkaisevat näkökohdat voi vaikuttaa kanteen tutkittavaksi ottamiseen.[7] Komissio on lisäksi yksin toimivaltainen ratkaisemaan, mikä asianomaisen jäsenvaltion syyksi luettava menettely tai laiminlyönti on syynä siihen, että oikeudenkäynti on aloitettava.[8]

34. Jos todettaisiin, ettei Maltan tasavaltaa vastaan nostettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, ettei komissio ollut ensiksi aloittanut Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevaa menettelyä, tämä toimielin velvoitettaisiin nostamaan kaksi kannetta kahden aineellisesti erilaisen

6 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Kreikka (C-351/13, EU:C:2014:2150, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Puola (C-311/09, EU:C:2010:257, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio komissio v. Saksa (C-591/13, EU:C:2015:230, 14 kohta).

8 — Ks. tuomio komissio v. Belgia (C-395/13, EU:C:2014:2347, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

toiminnan vuoksi, vaikka sillä on harkintavalta päättää, että se nostaa ainoastaan yhden kanteen, ja tämän lisäksi määrättäisiin siitä, missä järjestyksessä nämä kaksi kannetta on nostettava, vaikka komission harkintavallassa on SEUT 258 artiklalla perustetussa järjestelmässä päättää myös kanteiden nostamisen järjestyksestä.

35. Tätä harkintavaltaansa käyttäen komissio päätti Maltan kansalaisten esittämien vetoomusten johdosta nostaa Maltan tasavaltaa vastaan kanteen, jossa se moitti tätä jäsenvaltiota jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, kun tämä oli soveltanut päällekkäisyyden estävää sääntöä, jonka mukaan Maltan vanhuuseläkettä pienennetään, kun henkilö saa samanaikaisesti jotakin toista eläkettä, sen sijaan, että se olisi nostanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan siitä, että tämä ei ollut maininnut kyseisiä eläkejärjestelmiä asetuksissa N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 tarkoitetussa ilmoituksessa.

36. Toiseksi unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että jäsenvaltio ei voi perustella EUT-sopimuksen mukaisten velvoitteidensa laiminlyöntiä sillä, etteivät jotkin muut jäsenvaltiot ole noudattaneet eivätkä edelleenkään noudata velvoitteitaan,[9] ja että komissio voi vapaasti kohdistaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn vain joihinkin niistä jäsenvaltioista, jotka ovat unionin oikeuden noudattamisen kannalta vastaavassa tilanteessa.[10] Kanteen tutkittavaksi ottamisen yhteydessä ei voida vedota toimimatta jättämiseen, joten sillä, ettei jotain jäsenvaltiota vastaan ole nostettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta, ei ole merkitystä arvioitaessa toista jäsenvaltiota vastaan nostetun vastaavan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.[11] Maltan tasavaltaa vastaan nostetun käsiteltävän kanteen tutkittavaksi ottamista ei siis voida kyseenalaistaa sillä, ettei komissio ole nostanut vastaavaa kannetta Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan.

37. Kolmanneksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa myös, että SEUT 258 artiklassa määrätty menettely perustuu siihen, että jäsenvaltion on objektiivisesti todettu jättäneen noudattamatta EUT-sopimuksen tai johdetun oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Jos näin on todettu, merkitystä ei ole sillä, perustuuko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen siitä vastuussa olevan jäsenvaltion tahtoon, jäsenvaltion laiminlyöntiin tai sen kohtaamiin teknisiin vaikeuksiin.[12] Unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on viimeinen keino, jolla varmistetaan unionin oikeuden noudattaminen perussopimuksessa vahvistettujen Euroopan unionin etujen suojaamiseksi.[13]

38. Maltan tasavalta ei siis voi perustella velvoitteidensa laiminlyöntiä vetoamalla siihen, että ulkomaisista eläkejärjestelmistä on vaikea saada käsitystä, sillä tällainen hankaluus kuuluu erottamattomasti sekä eri sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmään että kansallisen päällekkäisyyden estävän säännön, jonka nojalla eläkettä pienennetään, kun muista jäsenvaltioista myönnetään samanaikaisesti tiettyjä etuuksia, soveltamiseen.

39. Neljänneksi ei voida hyväksyä Yhdistyneen kuningaskunnan väitettä, jonka mukaan komissio on syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön, kun se on saattanut Yhdistyneen kuningaskunnan vastuuseen epäsuorasti ja liitännäisesti ja vienyt siltä oikeuden tulla kuulluksi. Unionin toimielimen säädös on annettu harkintavaltaa väärinkäyttäen, jos säädöstä annettaessa on tavoiteltu ainoastaan, tai ainakin ratkaisevassa määrin, muita kuin ilmoitettuja päämääriä tai jos perussopimuksessa nimenomaisesti määrättyä menettelyä kierretään, jotta voitaisiin huolehtia yksittäistapaukseen liittyvistä olosuhteista. Kun kanteen kohde, sellaisena kuin se ilmenee kannekirjelmästä, nimittäin vastaa riidan

9 — Ks. tuomio komissio v. Espanja (C-48/10, EU:C:2010:704, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 — Ks. tuomio komissio v. Italia (C-531/06, EU:C:2009:315, 24 kohta).

11 — Ks. tuomio komissio v. Ranska (C-1/00, EU:C:2001:687, 75 kohta).

12 — Ks. tuomio komissio v. Italia (C-68/11, EU:C:2012:815, 62 ja 63 kohta).

13 — Ks. tuomio komissio v. Espanja (C-196/07, EU:C:2008:146, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kohdetta, sellaisena kuin se on määritetty virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa, ei voida pätevästi väittää, että komissio olisi käyttänyt harkintavaltaansa väärin, sillä komission ei tarvitse ilmoittaa syitä, joiden perusteella se nosti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen. [14]

40. Se, että unionin tuomioistuin voi jäsenvaltiota vastaan nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkimisen yhteydessä joutua täsmentämään toisen jäsenvaltion lainsäädännön luonnehdintaa unionin oikeuden näkökulmasta, ei kyseenalaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkittavaksi ottamista eikä tarkoita, että viimeksi mainitun jäsenvaltion, joka on väliintulijana menettelyssä, menettelyllisiä oikeuksia olisi loukattu. Tältä osin on todettava, että analogiaan perustuva väite, jonka Yhdistynyt kuningaskunta pyrkii esittämään siitä, että jäsenvaltion tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön johdosta SEUT 267 artiklan yhteydessä voidaan tutkia ainoastaan tämän jäsenvaltion toteuttamia toimenpiteitä, perustuu virheelliseen lähtökohtaan, sillä unionin tuomioistuin on päinvastoin todennut, että tutkittavaksi voidaan ottaa ennakkoratkaisukysymys, joka on esitetty siksi, että jäsenvaltion tuomioistuin pystyisi arvioimaan toisen jäsenvaltion säännösten yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa. [15]

41. Edellä esitetyn perusteella katson, että käsiteltävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on otettava tutkittavaksi.

B *Kanteen perusteltavuus*

1. Asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 henkilöllinen soveltamisala

42. Maltan tasavalta huomauttaa, että käsiteltävä menettely koskee käytännössä lähinnä kahta eläkeläisten ryhmää, joista ensimmäiseen kuuluvat ne Maltan kansalaiset, jotka eivät ole työskennelleet Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai muussakaan toisessa jäsenvaltiossa ja jotka saavat Yhdistyneen kuningaskunnan vanhuuseläkettä ainoastaan siksi, että he ovat työskennelleet Yhdistyneen kuningaskunnan palveluksessa Maltalla ennen Yhdistyneen kuningaskunnan sotilastukikohdan sulkemista 31.3.1979, [16] ja se väittää, että tämä ryhmä ei joka tapauksessa kuulu asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 henkilölliseen soveltamisalaan rajatylittävän tekijän puuttumisen vuoksi.

43. Tämä väite on ilmeisen perusteeton.

44. Kun ensinnäkin Maltan tasavalta kiistää sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmän soveltamismahdollisuuden ainoastaan niiden Maltan kansalaisten osalta, jotka ovat aina työskennelleet Maltalla, se myöntää samalla, että tätä järjestelmää voidaan soveltaa niihin Maltan kansalaisiin, jotka ovat työskennelleet myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai jossakin muussa toisessa jäsenvaltiossa. Tiettyjen erityistilanteiden mahdollinen poissulkeminen ei siis tarkoita, että komission väite, jonka mukaan päällekkäisyyden estävä Maltan lainsäädäntö on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, olisi perusteeton.

14 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Espanja (C-562/07, EU:C:2009:614, 25 kohta).

15 — Ks. mm. vastaavasti tuomio Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, EU:C:1989:594, 12 kohta).

16 — Maltan tasavallan mukaan toiseen kansalaisten ryhmään kuuluvat henkilöt, jotka työskentelivät Yhdistyneen kuningaskunnan palveluksessa Maltalla ennen 31.3.1979 ja jatkoivat tämän jälkeen työskentelyä Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai jotka olivat aiemmin työskennelleet Yhdistyneen kuningaskunnan julkishallinnossa ja työskentelivät tämän jälkeen Maltalla.

45. Toiseksi ja ennen kaikkea on niin, että se, ettei työntekijä ole siirtynyt toiseen jäsenvaltioon, ei tarkoita sitä, ettei olemassa olisi liittymäperustetta, jonka nojalla asetuksia N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 voitaisiin soveltaa. Vaikka näitä asetuksia ei sovelleta tilanteisiin, joiden kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle,[17] vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu, että kyseisten asetusten sovellettavuuden kannalta ratkaisevaa on kyseisen henkilön kuuluminen yhden tai useamman jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään, jossa vakuutuskausia on täyttynyt.[18]

46. Se eläkeläisten luokka, joka ei Maltan tasavallan mukaan kuulu asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 henkilölliseen soveltamisalaan, käsittää kuitenkin henkilöitä, joilla on oikeus sekä Maltan eläkkeeseen että Yhdistyneen kuningaskunnan ammatilliseen eläke-etuuteen jonkin kyseessä olevan eläkejärjestelmän nojalla. Kahteen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluminen riittää perusteeksi sille, että näitä asetuksia sovelletaan.

## 2. Asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 aineellinen soveltamisala

### a) Sen vaikutus, ettei kyseisiä eläkejärjestelmiä ole mainittu asetuksen N:o 1408/71 5 artiklassa ja asetuksen N:o 883/2004 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa ilmoituksessa

47. Maltan tasavalta toteaa, että sitä sitoo Yhdistyneen kuningaskunnan arviointi omista julkishallinnon eläkejärjestelmistään, jotka tämä on jättänyt säännönmukaisesti mainitsematta asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan ja asetuksen N:o 883/2004 9 artiklan 1 kohdan mukaisissa ilmoituksissa.

48. Itävallan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta yhtyvät Maltan tasavallan kantaan siitä, mitä seurauksia on sillä, ettei jäsenvaltio ole tehnyt ilmoitusta kyseisistä eläkejärjestelmistä.

49. Komissio puoltaa vastakkaista kantaa.

50. Tähän kysymykseen on jo vastattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

51. Tuomiossa Beerens[19] todettiin nimittäin, että se, ettei kansallista lakia tai säännöstöä ole mainittu asetuksen N:o 1408/71 5 artiklassa tarkoitetussa ilmoituksessa, ei voi sinänsä merkitä sitä, ettei kyseinen laki tai sääntely kuulu tämän asetuksen aineelliseen soveltamisalaan.[20]

52. Tämä oikeuskäytännön ratkaisu, jonka unionin tuomioistuin on toistanut lukuisia kertoja muun muassa tuomiossaan Pérez García ym.,[21] on mielestäni täysin perusteltu. Jos asetuksia N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 ei nimittäin voitaisi soveltaa tiettyyn lainsäädäntöön pelkästään sen vuoksi, ettei jäsenvaltio ole sitä ilmoituksessaan maininnut, kuten Maltan tasavalta, Itävallan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta esittävät, näiden asetusten säännökset menettäisivät merkityksensä eikä niitä pystyttäisi soveltamaan yhtenäisesti, sillä jäsenvaltiot voisivat kiertää yksipuolisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissääntöjä jättämällä mainitsematta järjestelmän, joka objektiivisesti kuitenkin kuuluu mainittujen asetusten aineelliseen soveltamisalaan.

17 — Ks. vastaavasti määräys El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 — Ks. vastaavasti tuomio Keller (C-145/03, EU:C:2005:211, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 — 35/77, EU:C:1977:194.

20 — Tuomion 9 kohta. Unionin tuomioistuin oli jo todennut siirtotyöläisten sosiaaliturvasta 25.9.1958 annetusta neuvoston asetuksesta N:o 3 (EYVL 1958, 30, s. 561), joka edelsi asetusta N:o 1408/71 ja jossa siinäkin säädettiin sosiaaliturvaa koskevan kansallisen lainsäädännön ilmoittamisesta, että asetuksen N:o 3 soveltamista tiettyyn lainsäädäntöön ei estä pelkästään se, ettei kyseisen asetuksen jälkeen voimaan tulleesta lainsäädännöstä ole ilmoitettu (ks. vastaavasti tuomio van der Veen, 100/63, EU:C:1964:65, s. 1122 ja tuomio Dingemans, 24/64, EU:C:1964:86, s. 1274).

21 — C-225/10, EU:C:2011:678, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös tuomio Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53. On lisäksi huomattava, kuten käy ilmi asetuksen N:o 1408/71 5 artiklassa käytetystä ilmaisusta ”on täsmennettävä” ja asetuksen N:o 883/2004 9 artiklan 1 kohdassa käytetystä ilmaisusta ”on ilmoitettava”, että näissä säännöksissä ei säädetä pelkästä jäsenvaltioiden mahdollisuudesta vaan varsinaisesta velvollisuudesta ilmoittaa lainsäädännöstään, jotta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisjärjestelmän kattavuus voidaan tarkkaan määrittää. Ilmoitusvelvollisuus menettäisi tehokkuutensa, jos jäsenvaltiot voisivat laiminlyönnillään jättää sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisalan ulkopuolelle järjestelmiä, jotka kuitenkin täyttävät objektiivisesti sosiaaliturvajärjestelmän määritelmän.

54. Oikeuskäytäntö, jonka nojalla ilmoittamatta jättämisellä ei ole vaikutusta, on yhdenmukainen sen – samoin vakiintuneen – oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan ”asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalan ulkopuolelle jäävien ja sen soveltamisalaan kuuluvien etuuksien välinen ero tehdään pääasiallisesti kunkin etuuden tunnusomaisten osatekijöiden, erityisesti sen tarkoituksen ja myöntämisedellytysten, perusteella eikä suinkaan sillä perusteella, katsotaanko etuus kansallisessa lainsäädännössä sosiaaliturvaetuudeksi vai ei”. [22] Sosiaaliturvaetuuden käsitteelle on siis unionin oikeudessa annettu itsenäinen määritelmä, johon kansalliset luokitteluperusteet eivät vaikuta.

55. Lisään, että vastoin Itävallan tasavallan analyysia mielestäni unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee ilmoittamisen laiminlyönnin vaikutusta, ulottuvuutta ei pidä rajata koskemaan ainoastaan sitä jäsenvaltiota, jonka olisi pitänyt tehdä ilmoitus, jolloin muut jäsenvaltiot voisivat katsoa, että lainsäädäntö, jota ei ole mainittu ilmoituksessa, ei kuulu asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 aineelliseen soveltamisalaan. Ehdotettu ratkaisu, jossa kansallinen järjestelmä luokiteltaisiin unionin oikeuden näkökulmasta eri tavalla sen mukaan, minkä jäsenvaltion järjestelmä on kyseessä, olisi ilmeisen suoraan ristiriidassa sen edellytyksen kanssa, jonka mukaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissääntöjä on sovellettava yhtenäisesti.

56. Edellä esitetyn vuoksi katson, että se, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ollut maininnut kyseisiä eläkejärjestelmiä asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan ja asetuksen N:o 883/2004 9 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyssä ilmoituksessa, ei sinänsä osoita, etteivät ne kuulu mainittujen asetusten aineelliseen soveltamisalaan.

57. En kiellä, että jäsenvaltio voi joutua käytännön ongelmiin, kun toinen jäsenvaltio on laiminlyönyt eläkejärjestelmästä ilmoittamisen, mutta mielestäni se ei kuitenkaan oikeuta rikkomaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia sääntöjä. Edellä esittämäni käytännön vaikeudet on lisäksi osittain ratkaistu ottamalla käyttöön jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten välinen yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskeva järjestelmä. [23] Kuten komissio lisäksi korostaa, jäsenvaltiot voivat esittää sille kysymyksiä tai kääntyä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta vastaavan hallintotoimikunnan puoleen, jonka tehtävänä on muun muassa käsitellä kaikkia yhteensovittamista koskevien sääntöjen tulkintakysymyksiä. [24] Vaikka Maltan tasavallan mukaan kyseisiä eläkejärjestelmiä on hankalaa ellei jopa mahdotonta analysoida, tässä yhteydessä on otettava huomioon, että tällä jäsenvaltiolla ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla on yhteinen historia, minkä pitäisi Maltan tasavallan näkökulmasta helpottaa tiedon saantia eläkejärjestelmästä, jota sovelletaan sen omiin kansalaisiin, jotka työskentelivät ennen vuotta 1979 Yhdistyneen kuningaskunnan palveluksessa Maltalla.

58. Koska se, että eläkejärjestelmästä ei ole ilmoitettu, ei mielestäni voi tarkoittaa sitä, että se ei kuulu asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 aineelliseen soveltamisalaan, seuraavaksi on selvitettävä, täyttävätkö kyseiset eläkejärjestelmät objektiivisesti näissä asetuksissa tarkoitetun sosiaaliturvajärjestelmien määritelmän.

22 — Ks. tuomio Lachheb (C-177/12, EU:C:2013:689, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Ks. asetuksen N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 (EUVL L 284, s. 1) II luku.

24 — Ks. asetuksen N:o 883/2004 72 artiklan a alakohta.

b) Kyseisten eläkejärjestelmien luonnehdinta

59. Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan j alakohdan mukaan ”’lainsäädännöllä’ tarkoitetaan jokaisen jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia ja muita määräyksiä sekä kaikkia muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, nykyisiä tai tulevia, jotka liittyvät 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin tai järjestelmiin”, kun taas asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan l alakohdan mukaan kyseisellä käsitteellä tarkoitetaan ”kunkin jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia, määräyksiä sekä muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka liittyvät 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin”.

60. Jotta eläkejärjestelmä kuuluisi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen alaan, sen on siis yhtäältä oltava luonteeltaan edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettua lainsäädäntöä ja toisaalta täytettävä edellytys, jonka mukaan se liittyy johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti lueteltuun alaan.

61. Ensimmäisestä edellytyksestä on muistettava, että unionin tuomioistuin on todennut, että asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan j alakohdassa käytetty lainsäädännön käsite on sisällöltään laaja ja kattaa kaikentyyppiset laeilla, asetuksilla ja hallinnollisilla päätöksillä toteutetut jäsenvaltioiden toimenpiteet, ja sen on ymmärrettävä tarkoittavan kaikkia alalla sovellettavia kansallisia toimenpiteitä.[25] Nämä toteamukset pätevät myös asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan l alakohtaan.

62. Vaikka Yhdistynyt kuningaskunta esittää vastaväitteen, jota tarkastellaan vielä jäljempänä ja jonka mukaan tätä arviointiperustetta ei pitäisi pitää komission tavoin ensisijaisena, se ei kuitenkaan kiistä sitä, että kyseisiä eläkejärjestelmiä koskevat säännökset perustuvat lakiin edellä mainituissa säännöksissä tarkoitetulla tavalla siltä osin kuin niistä säädetään asetuksissa, jotka koskevat julkishallinnon vuoden 1974 pääasiallista eläkejärjestelmää (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), kansallista terveydenhoitoalan vuoden 1995 eläkejärjestelmää (National Health Service Pension Scheme 1995) ja asevoimien vuoden 1975 eläkejärjestelmää (Armed Forces Pension Scheme 1975).

63. Toisesta edellytyksestä on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos sen myöntäminen etuudensaajille perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan tapauskohtaisesta tarveharkinnasta riippumatta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan.[26]

64. Ensinnäkin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti kiistatonta, että eläkkeen myöntämistä koskevissa säännöksissä myönnetään saajille lainsäädännössä määritelty oikeus ja että eläke myönnetään tapauskohtaisesta tarveharkinnasta riippumatta automaattisesti henkilöille, jotka täyttävät tietyt objektiiviset edellytykset.

65. Toiseksi on tutkittava, onko kyseisissä eläkejärjestelmissä kyse asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetusta vanhuuteen liittyvästä riskistä.

25 — Ks. tuomio komissio v. Belgia (150/79, EU:C:1980:201, 4 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, 32 kohta).

26 — Ks. tuomio komissio v. Slovakia (C-361/13, EU:C:2015:601, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66. Tästä on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näissä säännöksissä tarkoitetuille vanhuusetuuksille on tyypillistä ennen kaikkea se, että niillä pyritään turvaamaan sellaisten henkilöiden toimeentulomahdollisuudet, jotka tietyn iän saavutettuaan lopettavat työskentelyn eivätkä enää ole velvollisia olemaan työvoimaviranomaisten käytettävissä.[27] Koska kyseisistä järjestelmistä maksetuilla etuuksilla on juuri tämä sama tavoite eli tietyn iän saavuttaneiden henkilöiden suojaaminen turvaamalla heille eläkeläisinä riittävä toimeentulo, ne ovat vanhuusetuuksia.

67. Koska edellytys, jonka mukaan etuus myönnetään ilman tapauskohtaista tarveharkintaa, ja edellytys, jonka mukaan sillä on oltava liittymäkohta johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa lueteltuun riskiin, täyttyvät, tästä seuraa, että kyseiset järjestelmät, jotka lisäksi perustuvat lakiin, on luonnehdittava asetuksissa N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 tarkoitetuiksi sosiaaliturvajärjestelmiksi.

68. Seuraavaksi on tutkittava, voidaanko Yhdistyneen kuningaskunnan esittämillä väitteillä kyseenalaistaa tämä päätelmä.

69. Ensinnäkin Yhdistynyt kuningaskunta riitauttaa järjestelmän lakisääteiseen alkuperään liittyvän puhtaasti muodollisen arviointiperusteen yksinomaisen ja ratkaisevan luonteen. Se väittää tästä, että kyseiset järjestelmät ovat luonteeltaan ammatillisia ja tarjoavat siten etuuden saajille ammatillisia lisäetuuksia, jotka täydentävät National Health Servicen maksamaa vanhuuseläkettä ja täyttävät näin direktiivissä 98/49 tarkoitetun lisäeläkkeen määritelmän. Näihin eläkejärjestelmiin ei näin ollen sen mukaan sovelleta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissääntöjä vaan yksinomaan ammatillisista lisäeläkejärjestelmistä annettuja erityissäännöksiä.

70. Olen tästä eri mieltä. Mielestäni eläkejärjestelmän luonne sekä ammatillisena järjestelmänä että lisäjärjestelmänä ei välttämättä sulje sitä asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 soveltamisalan ulkopuolelle, jos se muulla tavoin täyttää muodollisesti sosiaaliturvalainsäädännön määritelmän, kuten kyseiset järjestelmät tekevät.

71. On selvää, että lisäeläkejärjestelmien moninaisuus ja niiden erilainen asema eri jäsenvaltioissa vaikeuttaa niiden järjestelmien, joihin sovelletaan asetuksissa N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 tarkoitettuja yhteensovittamissääntöjä, erottamista täydentävistä järjestelmistä, joihin sovelletaan direktiiviin 98/49 sekä jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden edistämistä lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista 16.4.2014 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/50/EU[28] sisältyviä erityissääntöjä.

72. Ehdotetuista eri pilarimalleista[29] voidaan mainita komission ehdottama malli, jossa eläkejärjestelmien esitetään perustuvan kolmeen pylvääseen, joista ensimmäisen muodostavat ”sosiaaliturvaan kuuluvat valtion järjestelmät”, jotka ovat pakollisia ja useimmiten jakojärjestelmän mukaan rahoitettuja perusjärjestelmiä, joista toiseen kuuluvat ”ammatilliset eläkejärjestelmät”, joille on tyypillistä yhteys työntekoon ja jotka perustuvat useimmiten rahastointiin, ja joista kolmannen muodostavat ”yksittäisten henkilöiden tekemät eläkevakuutusjärjestelyt”. Tässä mallissa toisen ja kolmannen pilarin järjestelmät ovat ”lisäeläkejärjestelmiä”, joiden tarkoituksena on ”täydentää valtion järjestelmiä”.[30]

27 — Ibidem (tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 — EUVL L 128, s. 1.

29 — Luokitteluja ovat laatineet Maailmanpankki, jonka mallissa ensimmäinen pilari muodostuu valtion hallinnoimasta pakollisesta järjestelmästä, jonka tavoitteena on vähentää ikääntyneen väestön köyhyyttä, ja toinen pilari yksityisen sektorin hallinnoimasta pakollisesta säästämisestä ja kolmas pilari vapaaehtoisesta säästämisestä (ks. Maailmanpankin raportti ”Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth”, Oxford University Press, 1994, s. 16), ja taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD, jonka mallissa ensimmäisen pilarin muodostavat tulonsiirtomalliin perustuvat eläkkeet ja toisen pilarin vakuutusten kaltaiset pakolliset eläkkeet (ks. OECD (2006), ”Typologie des régimes de retraite” teoksessa *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005*: Éditions OCDE), sekä Eurostat (ks. *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg, 2004).

30 — Ks. 11.5.1999 annettu komission tiedonanto nimeltä ”Kohti lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoita – Vihreää kirjaa lisäeläkkeistä yhtenäismarkkinoilla koskevan lausuntokierroksen tulokset” (KOM(1999) 134 lopullinen), s. 2.

73. Tämä perinteinen pilarirakenne on kuitenkin puutteellinen ja puhtaasti kuvaileva esitys eläkejärjestelmien moninaisuudesta, eikä sillä voi olla normatiivista merkitystä etenkään yhteensovitettujen eläkejärjestelmien ja direktiivin 98/49 soveltamisalaan kuuluvien eläkejärjestelmien vastakkainasettelun tapauksessa.

74. Jotta voitaisiin määrittää peruste, jonka avulla nämä kaksi järjestelmää erotellaan toisistaan, sovellettavia säännöksiä on ensiksi tulkittava niiden sanamuodon mukaisesti, mistä ilmenee tarkasteltavan eläkejärjestelmän lähdettä – lainsäädäntö tai sopimus – koskeva peruste. Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan j alakohdassa ja asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan l alakohdassa vastakkain on asetettu yhtäältä näiden asetusten soveltamisalaan kuuluvat sosiaaliturva-alan lainsäädännöt ja toisaalta niiden soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sopimusmääräykset,[31] kun taas direktiivin 98/49 3 artiklassa lisäeläkkeiden määritellään tarkoittavan vanhuuseläkkeitä ja kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti perustetun lisäeläkejärjestelmän säännöissä tarkoitettuja työkyvyttömyys- ja jälkeenelävien etuuksia, ”joilla on tarkoitus *täydentää tai korvata lakisääteisiin* sosiaaliturvajärjestelmiin perustuvat vastaavat etuudet”.[32]

75. Direktiivin 98/49 3 artiklan ulottuvuutta selkeytetään direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa, jossa todetaan, että erityisesti asetuksessa N:o 1408/71 säädetty yhteensovittamisjärjestelmä ei koske lisäeläkejärjestelmiä, ”lukuun ottamatta” järjestelmiä, joita tarkoitetaan termillä ”lainsäädäntö” ja joista on tehty ilmoitus, ja sen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa, jossa todetaan, että yhteenlaskemissäännöt eivät sovellu lisäeläkejärjestelmiin ”lukuun ottamatta” järjestelmiä, joita tarkoitetaan termillä ”lainsäädäntö”.

76. Näistä säännöksistä ilmenee selvästi, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli vahvistaa yhteensovittamissääntöjen soveltamiselle yleinen ja yksinomainen peruste, joka koskee kyseisen eläkejärjestelmän lähdettä tai alkuperää, jona on lainsäädäntö tai sopimus. Eläkejärjestelmiä ei siis ole tarpeen erotella toisistaan sen mukaan, perustuvatko ne tulonjakoon vai maksuihin, ovatko ne pakollisia vai vapaaehtoisia tai rahoitetaanko ne jakojärjestelmän mukaan vai rahastoimalla. Lisäeläkejärjestelmien nimenomainen sulkeminen direktiivin 98/49 soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun niitä tarkoitetaan termillä lainsäädäntö, tarkoittaa lisäksi, että nämä lakisääteiset lisäeläkejärjestelmät kuuluvat tällöin asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 soveltamisalaan.

77. Tämä tulkinta on perusteltu myös oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä, sillä objektiivisen ja helppokäyttöisen arviointiperusteen määrittelyllä taataan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissääntöjen yhtenäinen soveltaminen kaikkiin lakisääteisiin eläkejärjestelmiin, kun taas sopimusperusteiset eläkejärjestelmät on lähtökohtaisesti suljettu näiden sääntöjen ulkopuolelle, ellei jäsenvaltio ole tehnyt niistä ilmoitusta.

78. Kaikkien lakisääteisten eläkejärjestelmien, myös lisäeläkejärjestelmien, sisällyttäminen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun johdetun oikeuden säännöstön soveltamisalaan osoittautuu siis unionissa liikkuvien henkilöiden sosiaalisten oikeuksien suojelutavoitteen mukaiseksi. Voisi nimittäin olla, että jos järjestelmiä ei olisi yhteensovitettu, lakisääteisestä järjestelmästä myönnettyä lisäeläkettä saavat henkilöt eivät käyttäisi liikkumisvapauttaan yhtä herkästi, erityisesti jos heille taattaisiin perusjärjestelmästä ainoastaan vähimmäistoimeentulo. Tämän perustavoitteen näkökulmasta käytännön vaikeudet, joita liittyy useiden erilaisten eläkejärjestelmien

31 — Ellei kyseinen jäsenvaltio tee siitä ilmoitusta.

32 — Kursivointi tässä.

yhteensovittamiseen,[33] eivät mielestäni voi olla perusteena lakisääteisten lisäeläkejärjestelmien jättämiselle asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 soveltamisalan ulkopuolelle, sillä se olisi joka tapauksessa myös vastoin unionin lainsäätäjän tahtoa, sellaisena kuin se käy yksiselitteisesti ilmi näiden asetusten säännöksistä.[34]

79. Tästä seuraa, että toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, mainittujen asetusten sovellettavuutta ei voida sulkea pois pelkästään siksi, että kyseisistä eläkejärjestelmistä myönnettävät eläkkeet ovat lisäeläkkeitä, jotka täydentävät National Health Servicen tarjoamia eläkkeitä. Merkitystä ei myöskään ole sillä, että näiden eläkkeiden tavoitteena ei ole taata saajille pelkästään vähimmäistoimeentuloa vaan tulot, jotka määräytyvät heidän järjestelmään maksamiensa eläkemaksujen määrän mukaan.

80. Toiseksi Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, etteivät kyseisiin eläkejärjestelmiin perustuvat ammatillista eläkettä koskevat oikeudet ole sosiaaliturvaetuuksia vaan palkkaa. Se tukeutuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja erityisesti tuomioon Barber,[35] jonka mukaan se, että etuus maksetaan työsuhteen päättymisen jälkeen, ei vaikuta siihen, että etuus voi olla luonteeltaan palkka, vaikka se on lakisääteinen,[36] sekä tuomioon Beune,[37] jossa todettiin, että julkishallinnon eläkejärjestelmä, jonka perusteella myönnettävä eläke pääasiallisesti määräytyy asianomaisen henkilön tekemän työn perusteella, liittyy kyseisen henkilön palkkaukseen.[38]

81. Yhdistynyt kuningaskunta esittää analyysinsa tueksi, että eläkeoikeuksien määrä määräytyy työsuhteen keston ja viimeksi saadun palkan mukaisesti ja että näin myönnetyn eläkkeen tavoitteena ei ole taata perustoimeentuloa, mistä on osoituksena se, että kyseiset eläkkeet voivat olla huomattavasti suurempia kuin lakisääteisestä sosiaaliturvajärjestelmästä maksettu eläke.

82. Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, ”sillä seikalla, että tietyt etuudet maksetaan työsuhteen päätyttyä, ei suljeta pois sitä, etteivätkö ne voisi olla [SEUT 157] artiklassa tarkoitettua ’palkkaa’”.[39] Unionin tuomioistuin on näin todennut, että ”etuudet sellaisesta eläkejärjestelmästä, josta myönnettävä eläke pääasiallisesti määräytyy asianomaisen henkilön tekemän työn perusteella, liittyvät kyseisen henkilön saamaan palkkaan ja kuuluvat [SEUT 157] artiklan soveltamisalaan”,[40] vaikka eläkejärjestelmä olisi lakisääteinen.

83. Se, että työntekijälle hänen työsuhteensa johdosta maksettua eläkettä on pidettävä palkkana SEUT 157 artiklassa määrätyn miespuolisten ja naispuolisten työntekijöiden samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen näkökulmasta, ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei eläke olisi luonteeltaan sosiaaliturvaetuus asetuksissa N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 tarkoitettujen yhteensovittamistoimenpiteiden toteuttamisen näkökulmasta.

33 — Ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi lisäeläkeoikeuksien siirrettävyyden parantamisesta (KOM(2005) 507 lopullinen) liitetyssä 20.10.2005 laaditussa valmisteluasiakirjassa (SEK(2005) 1293) komissio otti esille erityisesti ne vaikeudet, joita liittyy yhteenlaskemissääntöjen soveltamiseen lisäeläkejärjestelmiin (asiakirjan 4.4 kohta) (ks. myös lisäeläkejärjestelmien yhteensovittamisen ongelmista Leppik, L., ”Co-ordination of pensions in the European Union: the case of mandatory defined-contribution schemes in the Central and Eastern European countries”, *European Journal of Social Security*, osa 8, 1 (2006), s. 35).

34 — On huomattava, että direktiivin 98/49 johdanto-osan neljäs perustelukappale, jossa todetaan, että yhteenlaskemissäännöt eivät sovellu lisäeläkejärjestelmiin lukuun ottamatta järjestelmiä, joita tarkoitetaan termillä ”lainsäädäntö”, osoittaa selvästi, että neuvosto oli tietoinen tästä mahdollisesti aiheutuvista käytännön vaikeuksista, mutta katsoi, etteivät ne kuitenkaan estä yhteensovittamisjärjestelmän soveltamista lakisääteisiin eläkejärjestelmiin.

35 — C-262/88, EU:C:1990:209.

36 — Tuomion 12, 16 ja 17 kohta.

37 — C-7/93, EU:C:1994:350.

38 — Tuomion 46 kohta.

39 — Ks. tuomio Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 — Ks. tuomio komissio v. Kreikka (C-559/07, EU:C:2009:198, 42 kohta).

84. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta kirjelmissään väittää, etuuden luonnehdinnat sekä SEUT 157 artiklassa tarkoitetuksi palkaksi että asetuksissa N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 tarkoitetuksi vanhuuseläkkeeksi eivät nimittäin sulje toisiaan pois, sillä niiden tavoitteet ovat erilaiset ja niihin sovelletaan eri arviointiperusteita.

85. On erityisesti todettava, että ratkaisevaa etuuden luonnehtimisessa SEUT 157 artiklassa tarkoitetuksi palkaksi on sen toteaminen, että tämä etuus johtuu työsuhteesta, eikä tällä perusteella ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko kyseinen etuus luonnehdittava sosiaaliturvaetuudeksi. Myöskään niillä unionin tuomioistuimen vahvistamilla arviointiperusteilla, joiden mukaisesti arvioidaan, onko lakisääteisestä virkamieseläkejärjestelmästä myönnetty eläke-etuus katsottava palkaksi, ja joiden mukaan etuuden on määräydyttävä suoraan palveluksessaoloajan perusteella ja sen suuruus on laskettava viimeisen palkan perusteella, ei ole merkitystä luonnehdittaessa etuutta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien säännösten näkökulmasta.

86. Lisäksi on todettava, että tämä päällekkäisten luonnehdintojen mahdollisuus vahvistettiin jo tuomiossa Niemi,[41] jossa todettiin, että sellaisesta eläkejärjestelmästä maksettu etuus, joka on ilmoitettu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvaksi, on katsottava SEUT 157 artiklassa tarkoitetuksi palkaksi, koska se täyttää palvelussuhdetta koskevat arviointiperusteet.[42]

87. Tästä seuraa, ettei kyseisiä eläkejärjestelmiä voida sulkea asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 soveltamisalan ulkopuolelle sen perusteella, että ne ovat ammatillisia eläkejärjestelmiä, joista myönnetyt eläkkeet perustuvat aiempaan työsuhteeseen ja joiden katsotaan olevan jatketta palkalle työsuhteen aikana tehdystä työstä, eikä sen perusteella, että nämä etuudet määräytyvät suoraan palveluksessaoloajan perusteella ja niiden suuruus lasketaan viimeisen palkan perusteella, kun nämä etuudet ovat sosiaaliturvaetuuksia. Vielä on todettava, että asetuksella (EY) N:o 1606/98[43] tehdyn muutoksen jälkeen virkamiesten eläkejärjestelmät on nimenomaisesti sisällytetty asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, vaikka ne ovat ammatillisia eläkejärjestelmiä, joille on tyypillistä, että saatu eläke katsotaan aiemman palkan jatkeeksi.[44]

88. Tätä päätelmää ei kyseenalaista myöskään se Yhdistyneen kuningaskunnan esille ottama seikka, että asevoimien vuoden 1975 eläkejärjestelmästä maksettavia eläkkeitä ei maksettu ainoastaan lakisääteisen eläkeiän täyttyessä, sillä elinikäistä eläkettä maksettiin 37 vuoden iästä upseereille, jotka olivat olleet palveluksessa 16 vuotta sen jälkeen, kun olivat täyttäneet 21 vuotta, tai 40 vuoden iästä muille asevoimien jäsenille, jotka olivat olleet palveluksessa 22 vuotta sen jälkeen, kun olivat täyttäneet 18 vuotta.

89. Tämä väite koskee ainoastaan yhtä kolmesta kyseisestä eläkejärjestelmästä, minkä lisäksi se, että tiettyjä eläkkeitä maksetaan niiden saajille heti, kun he poistuvat työelämästä vaikka he eivät olisikaan vielä saavuttaneet lakisääteistä eläkeikää, ei mielestäni muuta näiden eläkkeiden, joita elinikäisinä voidaan maksaa henkilön kuolemaan saakka, luonnetta.

90. Tätä vanhuusetuuden käsitteen tulkintaa tukee asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan x alakohdassa esitetty ”*varhennetun* vanhuusetuuden”[45] määritelmä, jossa se erotetaan varhaiseläke-etuudesta, joka sekin kuuluu tämän asetuksen aineelliseen soveltamisalaan. Varhennetulla vanhuusetuudella tarkoitetaan nimittäin ”etuutta, joka maksetaan ennen eläkeoikeuden saamiseksi tavanomaisesti

41 — C-351/00, EU:C:2002:480.

42 — Tuomion 45 kohta.

43 — Asetuksen N:o 1408/71 sekä asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta niiden soveltamisalan ulottamiseksi koskemaan virkamiesten erityisjärjestelmiä 29.6.1998 annettu neuvoston asetus (EYVL L 209, s. 1).

44 — Ks. mm. Ranskan virkamiesten eläkejärjestelmästä tuomio Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648) ja Suomen virkamiesten eläkejärjestelmästä tuomio Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

45 — Kursivointi tässä.

edellytettävän iän saavuttamista ja jota tämän iän saavuttamisen jälkeen joko maksetaan edelleen tai joka korvataan toisella vanhuusetuudella”. Mahdollisuus saada varhennettua eläkettä ei siis tarkoita sitä, ettei kyseessä ole vanhuuseläke sen itsenäisen määritelmän mukaan, joka tällä käsitteellä on unionin oikeudessa.

91. Tätä tulkintaa tukee myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan se, että eläke myönnetään ennen kuin etuuden saaja on saavuttanut eläkeiän, ei kuitenkaan tarkoita, että etuus ei olisi vanhuuseläke. [46]

92. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että kyseisistä eläkejärjestelmistä maksetut eläkkeet kuuluvat asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 soveltamisalaan. Maltan tasavalta ei lisäksi kiistä sitä, että Maltan eläke ja kyseisistä eläkejärjestelmistä maksetut eläkkeet kuuluvat laskentaperustansa vuoksi asetuksen N:o 1408/71 46 b artiklan ja asetuksen N:o 883/2004 54 artiklan säännösten soveltamisalaan, mistä päättelen, että väite, jonka mukaan Maltan tasavalta on soveltanut päällekkäisyyden estävää Maltan lainsäädäntöä näihin eläkkeisiin ottamatta huomioon kyseisissä säännöksissä vahvistettuja sääntöjä, on perusteltu.

## V **Ratkaisuehdotus**

93. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) toteaa, että Maltan tasavalta ei ole noudattanut sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97, sellaisena kuin se on muutettuna 17.6.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 592/2008, 46 b artiklan sekä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 54 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vähentää sosiaaliturvalain (Social Security Act) 56 §:n nojalla Maltan vanhuuseläkkeen määrästä niiden Yhdistyneen kuningaskunnan eläkkeiden määrät, jotka on maksettu julkishallinnon vuoden 1974 pääasiallisesta eläkejärjestelmästä (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), kansallisesta terveydenhoitoalan vuoden 1995 eläkejärjestelmästä (National Health Service Pension Scheme 1995) ja asevoimien vuoden 1975 eläkejärjestelmästä (Armed Forces Pension Scheme 1975), ja

2) velvoittaa Maltan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

46 — Ks. vastaavasti tuomio Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232, 67 kohta).