YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. november 12.[1]

C-12/14. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Máltai Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés — Szociális biztonság — Öregségi nyugdíjak — Halmozódás elleni szabályok — Olyan személyek, akik a nemzeti jogszabályok szerint öregségi nyugdíjban és valamely más tagállam jogszabályai szerint közszolgálati nyugdíjban részesülnek — Az öregségi nyugdíj összegének csökkentése”

I – **Bevezetés**

1. A tagállamok szociális biztonsági rendszereinek koordinálására vonatkozó másodlagos jogi szabályozásban vannak olyan halmozódás elleni nemzeti rendelkezések alkalmazását korlátozó vagy tiltó különös szabályok, amelyek azzal a hatással járnak, hogy azon öregségi nyugdíj összege, amelyre a biztosított az egyik tagállamban jogosult, arra tekintettel csökken, hogy valamely másik tagállamban azonos típusú ellátásban részesül.

2. E különös szabályok végrehajtása áll a jelen jogvita középpontjában, amelynek keretében az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Máltai Köztársaság – mivel a nemzeti öregségi nyugdíj és valamely más tagállami közszolgálati nyugdíj halmozódása elleni szabályt írt elő – nem teljesítette egyrészt a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet 46b. cikkéből,[2] másrészt a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 54. cikkéből[3] eredő kötelezettségeit.

3. A jelen eljárás alapjául szolgáló helyzetek – a Máltai Köztársaság beadványaiban leírtak szerint – különös történelmi összefüggésrendszerben keletkeztek, és olyan nyugdíjas máltai állampolgárokra vonatkoznak, akik 1979. március 31-e előtt, amikor az utolsó brit csapatok elhagyták a szigetet, a brit hadsereg szolgálatában álltak Máltán, egyidejűleg részesülnek máltai öregségi nyugdíjban és egyesült királyságbeli „kiegészítő” közszolgálati nyugdíjban, amelyet a máltai jogszabályokban foglalt halmozódás elleni rendelkezés értelmében levonnak a máltai öregségi nyugdíjból.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — Az 1996. december 2-i 118/97/EK tanácsi rendelettel (HL L 28., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 3. o.) módosított és naprakésszé tett és a 2008. június 17-i 592/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 117., 1. o.) módosított rendelet (a továbbiakban: 1408/71 rendelet).

3 — HL L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.; helyesbítés: HL 2004. L 200., 1. o.

4. A jelen indítványban azt az álláspontot képviselem, hogy az a körülmény, hogy valamely tagállam nyugdíjrendszere az 1408/71 rendelet 1. cikkének j) pontja és a 883/2004 rendelet 1. cikkének l) pontja értelmében vett szociális biztonsági ágazatra vonatkozó jogszabálynak minősül, de a tagállam ezt nem ismeri el, nincs hatással e minősítésre.

5. Azzal is fogok érvelni, hogy annak ellenére, hogy az Egyesült Királyság közszolgálati rendszerei keretében nyújtott öregségi nyugdíjakat az Országos Egészségügyi Szolgálat (National Health Service) által megállapított öregségi alapnyugdíj kiegészítéseként fizetik, és hogy e nyugdíjak az érdekelt által betöltött állástól függnek, azok a szociális biztonsági rendszereket koordináló rendszer hatálya alá tartoznak.

6. Ebből azt a következtetést vonom le, hogy a keresetnek helyt kell adni.

II – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

1. Az 1408/71 rendelet

7. Az 1408/71 rendeletnek célja a szociális biztonságra vonatkozó nemzeti jogszabályok összehangolása a személyek szabad mozgásának keretében.

8. E rendelet „Fogalommeghatározások” című 1. cikke szerint:

„E rendelet alkalmazásában:

[...]

j) »jogszabályok« a 4. cikk (1) és (2) bekezdésében érintett szociális biztonsági rendszerekkel és ágakkal kapcsolatos, törvényi, rendeleti és egyéb rendelkezések, valamint az egyes tagállamok meglévő vagy jövőbeni végrehajtási intézkedései [...].

E meghatározás nem érinti a meglévő vagy a jövőbeni szerződéses rendelkezéseket, függetlenül attól, hogy azokat hatósági döntés kötelezővé tette-e vagy sem, illetve alkalmazási körüket kiterjesztette-e vagy sem […].

[…]”

9. Az 1408/71 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése e rendelet tárgyi hatályát a következőképpen határozza meg:

„E rendelet alkalmazandó a következő szociális biztonsági ágakat érintő valamennyi jogszabályra:

[...]

c) öregségi ellátások;

[…]”

10. Az 1408/71 rendelet „A tagállamok nyilatkozatai e rendelet hatályáról” című 5. cikke többek között arra kötelezi a tagállamokat, hogy nyilatkozatban határozzák meg e rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében említett jogszabályaikat és rendszereiket, és e nyilatkozatokról az Európai Közösségek Tanácsa elnökének küldenek értesítést, valamint azokat az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* teszik közzé.

11. Az 1408/71 rendelet „A két vagy több tagállam jogszabályai szerinti azonos típusú ellátások halmozódása esetén alkalmazandó különleges rendelkezések” című 46b. cikke az alábbiakat fejti ki:

„(1) Az egyik tagállam jogszabályai által megállapított csökkentésre, felfüggesztésre vagy visszavonásra vonatkozó rendelkezések a 46. cikkének (2) bekezdése alapján kiszámított ellátásra nem alkalmazandók.”

(2) Az egyik tagállam jogszabályai által megállapított csökkentésre, felfüggesztésre vagy visszavonásra vonatkozó rendelkezések a 46. cikk (1) bekezdése a) pontjának i. alpontja alapján kiszámított ellátásra csak akkor alkalmazandóak, ha az adott ellátás:

a) a IV. melléklet D. részében szerepel, és annak összege nem függ a szerzett biztosítási vagy tartózkodási időtől;

vagy

b) összegének kiszámítása a biztosítási esemény bekövetkezésének időpontja és egy későbbi időpont között letöltöttnek tekintett, fiktív időszak alapján történik. [...]

[...]

Az a) és b) pontban említett ellátásokat és megállapodásokat a IV. melléklet D része sorolja fel.”

2. A 883/2004 rendelet

12. Az 1408/71 rendelet helyébe 2010. május 1-jétől a 883/2004 rendelet lépett.

13. E rendeletnek a „Fogalommeghatározások” című 1. cikke értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

[...]

l) »jogszabályok«: az egyes tagállamok tekintetében a 3. cikk (1) bekezdése alá tartozó szociális biztonsági ágazatokhoz kapcsolódó törvények, rendeletek és egyéb kötelező rendelkezések, valamint minden egyéb végrehajtási intézkedés.

Ez a kifejezés kizárólag azokat a szerződéses rendelkezéseket foglalja magában, amelyek az előző albekezdésben említett törvényekből és rendeletekből eredő biztosítási kötelezettség végrehajtását szolgálják, vagy amelyek hatósági határozat tárgyát képezték, amely határozat azokat kötelezővé tette vagy alkalmazási körüket kiterjesztette, feltéve, hogy az érintett tagállam erre vonatkozó nyilatkozatot tett, és értesítette az Európai Parlament elnökét és az Európai Unió Tanácsának elnökét […].

[…]”

14. Az említett rendelet „A rendelet alkalmazási köre” című 3. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„Ezt a rendeletet a következő szociális biztonsági ágakra vonatkozó valamennyi jogszabályra kell alkalmazni:

[...]

d) öregségi ellátások;

[…]”

15. A 883/2004 rendelet „A tagállamok nyilatkozatai a rendelet hatályáról” című 9. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok írásban értesítik a [...] Bizottságot a 3. cikkben említett jogszabályokról és rendszerekről [...]. Az ilyen értesítéseknek tartalmazniuk kell a szóban forgó jogszabályok és rendszerek hatálybalépésének időpontját [...]”.

16. E rendelet „Azonos típusú ellátások halmozódása” című 54. cikke így rendelkezik:

„1. Ha két vagy több tagállam jogszabályai szerint járó azonos típusú ellátások halmozódnak, az egy tagállam jogszabályaiban a halmozódás megakadályozására megállapított szabályok nem alkalmazhatók az arányos ellátásra.

2. A halmozódás megakadályozására szolgáló szabályok csak akkor vonatkoznak független ellátásra, ha a szóban forgó ellátás:

a) olyan ellátás, amelynek összege a biztosítási vagy tartózkodási idő tartamától független,

vagy

b) olyan ellátás, amelynek összegét egy fiktív időszak alapján határozták meg, amelyet a biztosítási esemény bekövetkezte és egy későbbi időpont között teljesítettnek tekintenek, és ez halmozódik [...]

[...]

Az a) és b) pontban említett ellátásokat és megállapodásokat a IX. melléklet tartalmazza.”

3. A 98/49/EK irányelv

17. A 98/49/EK irányelv[4] 1. cikkének első mondata szerint ennek az irányelvnek a célja a kiegészítő nyugdíjrendszerbeli tagsággal rendelkező azon személyek jogainak védelme, akik az egyik tagállamból egy másik tagállamba mennek, valamint ezáltal a munkavállalók és az önálló vállalkozók Közösségen belüli szabad mozgását korlátozó akadályok lebontása.

18. Ezen irányelv (4) preambulumbekezdése szerint „[az 1408/71/EGK rendeletben] meghatározott koordinációs rendszer és különösen az összesítésre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók a kiegészítő nyugdíjrendszerekre, kivéve azokat a rendszereket, amelyek »jogszabályok« fogalom körébe tartoznak”.

4 — A Közösségen belül mozgó munkavállalók és önálló vállalkozók kiegészítő nyugdíjra való jogosultságának védelméről szóló, 1998. június 29-i 98/49/EK tanácsi irányelv (HL L 209., 46. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 323. o.).

19. Az említett irányelv (5) preambulumbekezdése szerint „semmilyen nyugdíjra vagy ellátásra sem vonatkozhatnak egyidejűleg ennek az irányelvnek, valamint az [1408/71/EGK rendeletnek] a rendelkezései”.

20. A 98/49 irányelv 1. cikkének második mondata úgy rendelkezik, hogy a tagsággal rendelkező személyek védelme az önkéntes és kötelező kiegészítő nyugdíjrendszerekben szerzett nyugdíjjogosultságokra egyaránt vonatkozik, „kivéve az 1408/71 [...] rendelet alkalmazási körébe tartozó rendszereket”.

21. Ezen irányelv 3. cikkének értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) »kiegészítő nyugdíj« az öregségi nyugdíj, valamint – ott, ahol a hazai jogszabályoknak és a joggyakorlatnak megfelelően létrehozott kiegészítő nyugdíjrendszer szabályai erről külön rendelkeznek – a rokkantsági és túlélő hozzátartozói ellátások, amelyek kiegészítik vagy helyettesítik a törvény által előírt szociális biztonsági rendszerekben ugyanazon biztosítási eseményekre vonatkozó ellátásokat;

b) »kiegészítő nyugdíjrendszer« a hazai jogszabályoknak és a joggyakorlatnak megfelelően létrehozott foglalkozási nyugdíjrendszer, többek között a csoportos biztosítási szerződés vagy egy vagy több rendszer vagy ágazat által létrehozott felosztó-kirovó nyugdíjrendszer, tőkefedezeti rendszer vagy a vállalkozások nyugdíjtartalékán alapuló nyugdíjígérvény-rendszer, vagy bármely egyéb kollektív vagy más hasonló rendszer, amelynek célja kiegészítő nyugdíj folyósítása munkavállalóknak vagy önálló vállalkozóknak;

[…]”

B – *A máltai jog*

22. A szociális biztonságról szóló törvény (Social Security Act) 56. cikke szerint, amennyiben valamely személy az öregségi nyugdíjon kívül bármikor egyéb, ezzel teljesen megegyező öregségi nyugdíjra jogosult, e törvény 53–55. cikkében foglalt rendelkezések alapján a megszerzett nyugdíjából le kell vonni ezen öregségi nyugdíj összegét.

III – **A pert megelőző eljárás**

23. Azt követően, hogy három máltai állampolgár három petíciót nyújtott be a Parlamenthez, amelyekben leírták, hogy az Egyesült Királyság három nyugdíjrendszerében, azaz a közszolgálat, az Országos Egészségügyi Szolgálat és a fegyveres erők [5] munkavállalóira vonatkozó rendszerekben szerzett nyugdíj összegét a szociális biztonságról szóló törvény 56. cikke alapján levonták a törvényben foglalt máltai öregségi nyugdíjukból, a Bizottság a 2010. november 25-i levelében felszólította a Máltai Köztársaságot, hogy nyújtsa be észrevételeit.

24. 2011. január 27-i válaszlevelében a Máltai Köztársaság lényegében úgy érvel, hogy az Egyesült Királyság közszolgálati rendszerei által folyósított nyugdíjak nem tartoznak az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet hatálya alá.

25. 2011. december 28-i levelében a Máltai Köztársaság további igazolást nyújtott be a Bizottsághoz.

5 — A továbbiakban: a szóban forgó rendszerek.

26. 2012. február 28-án a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a Máltai Köztársaságnak, amelyben megerősítette álláspontját, és felhívta a Máltai Köztársaságot, hogy tegyen eleget az indokolással ellátott véleményben foglaltaknak az annak közlésétől számított két hónapos határidőn belül.

27. Mivel a Máltai Köztársaság a 2012. július 25-i válaszában fenntartotta álláspontját, a Bizottság benyújtotta a jelen keresetet.

IV – **A kereset**

A – *A kereset elfogadhatósága*

28. A Máltai Köztársaság vitatja a kereset elfogadhatóságát, azt állítva, hogy a keresetnek nem ellene kellett volna irányulnia, hanem az Egyesült Királyság ellen.

29. A Máltai Köztársaság ezen érvei alátámasztására arra hivatkozik, hogy az Egyesült Királyság nem jelölte meg a szóban forgó rendszereket a 1408/71 rendelet 5. cikke és a 883/2004 rendelet 9. cikkének (1) bekezdése szerinti nyilatkozatában, mivel úgy vélte, hogy e rendszerek olyan kiegészítő foglalkoztatói rendszereket képeznek, amelyek nem ezen rendeletek, hanem a 98/49 irányelv hatálya alá tartoznak.

30. A Máltai Köztársaság azonban úgy véli, hogy amennyiben a Bizottság nem ért egyet az ellátások szociális biztonsági rendszerek koordinációjának hatálya alá tartozásáról tett tagállami nyilatkozattal, ezen intézménynek a Szerződések alkalmazásának őreként közvetlenül az érintett tagállammal kell lefolytatnia az ügy vizsgálatát, és nem teheti meg, hogy közvetve egy olyan másik tagállam ellen indítson eljárást, amely e nyilatkozatnak megfelelően helyesen alkalmazza az említett rendeletek rendelkezéseit. A Máltai Köztársaság szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog megsértésének minősül azon tagállammal szembeni keresetindítás, amely nyilvánvalóan nincs abban a helyzetben, hogy bizonyítékokat szolgáltasson a nem általa kezelt nyugdíjrendszerre vonatkozóan.

31. Az Egyesült Királyság, amely a Máltai Köztársaság támogatása érdekében beavatkozik a perbe, kifejti, hogy a Bizottság visszaél a hatáskörével, amikor egy másik tagállam intézkedéseinek megkérdőjelezése céljából az EUMSZ 258. cikkben meghatározott eljárást alkalmazza. Az Egyesült Királyság szerint az a tagállam, amellyel szemben e közvetett kifogást felhozzák, a pert megelőző eljárás biztosította védelemben nem részesül, és beavatkozó félként az megindított jogsértési eljárásban korlátozott eljárási jogokkal rendelkezik.

32. Nem osztom ezt az álláspontot, sőt – ellenkezőleg – olyan, ezzel ellentétes álláspontot képviselek, amely szerint az a körülmény, hogy a Bizottság előzetesen nem nyújtott be kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet az Egyesült Királysággal szemben amiatt, hogy az 1408/71 rendelet 5. cikke és a 883/2004 rendelet 9. cikkének (1) bekezdése szerinti nyilatkozatából hiányzik a szóban forgó rendszerekkel kapcsolatos értesítés, egyáltalán nem érinti a Máltai Köztársasággal szemben valamely halmozódás elleni nemzeti szabály alkalmazása miatt indított kereset elfogadhatóságát.

33. Először is emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Bizottság mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tekintetben, hogy az általa megfelelőnek ítélt időpontban kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet indítson,[6] az e döntést meghatározó megfontolások a kereset elfogadhatóságára nem lehetnek kihatással.[7] Továbbá kizárólag a Bizottságra tartozik annak megítélése, hogy az érintett tagállam mely cselekménye vagy mulasztása miatt kell ezt az eljárást megindítani.[8]

34. Márpedig a Máltai Köztársasággal szemben benyújtott kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset azzal az indokkal történő elfogadhatatlanná nyilvánítása, hogy a Bizottság nem indított előzetesen jogsértési eljárást az Egyesült Királysággal szemben, ezen intézmény számára azon kötelezettség előírását jelentené, hogy két keresetet kellene indítania két tartalmilag eltérő cselekmény miatt, holott mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy csak egyet indítson, sőt még ez e két kereset sorrendiségének előírásával is járna, holott az EUMSZ 258. cikkben meghatározott rendszerben e sorrend megállapítása is a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik.

35. E mérlegelési jogkör gyakorlása során – a máltai állampolgárok által benyújtott petíciót követően – a Bizottság úgy döntött, hogy inkább a Máltai Köztársasággal szemben indít keresetet, felróva neki azon halmozódás elleni szabály alkalmazásában megnyilvánuló kötelezettségszegést, amely más nyugdíjjal való egybeesés esetén a máltai öregségi nyugdíj csökkentését írja elő, és nem pedig úgy, hogy az Egyesült Királysággal szemben indít kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet amiatt, hogy az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet szerinti nyilatkozatában a szóban forgó rendszereket nem határozta meg.

36. Másodszor a Bíróság már több ízben kimondta, hogy valamely tagállam nem igazolhatja az EUM-Szerződés alapján fennálló kötelezettségei végrehajtásának elmulasztását azzal a körülménnyel, hogy más tagállamok szintén megszegték és megszegik kötelezettségeiket,[9] valamint azt, hogy a Bizottság dönthet úgy, hogy azon tagállamok közül, amelyek az uniós jog betartása terén hasonló helyzetben vannak, csupán egyesekkel szemben indítja meg a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást.[10] Az a körülmény, hogy az elfogadhatóság vizsgálatának szakaszában nem lehet nemteljesítésre vonatkozó kifogásra hivatkozni, azzal a következménnyel jár, hogy amennyiben valamely tagállam esetében kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset benyújtására nem került sor, ennek a valamely másik tagállammal szemben benyújtott kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadhatóságának megítélése szempontjából nincs jelentősége.[11] A Máltai Köztársasággal szemben benyújtott jelen kereset elfogadhatóságát tehát nem kérdőjelezheti meg azon tény, hogy a Bizottság nem indított kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet az Egyesült Királysággal szemben.

37. Harmadszor az állandó ítélkezési gyakorlatból következik továbbá, hogy az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás az EUM-Szerződésből vagy valamely másodlagos jogi aktusból származó kötelezettségek tagállamok általi megszegésének objektív megállapításán alapszik. Amennyiben sor került ennek megállapítására, nincs relevanciája annak, hogy a jogsértés azon tagállam szándékából ered, amelynek az betudható, vagy gondatlanságának, illetve azon technikai nehézségeknek a következménye, amelyekkel szembesült.[12] A Bíróság megfogalmazásával élve, a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás olyan végső megoldásnak minősül, amellyel – a Szerződésben foglalt európai uniós érdekekre hivatkozva – elő lehet írni az uniós jog tiszteletben tartását.[13]

6 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Görögország ítélet (C-351/13, EU:C:2014:2150, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

7 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-311/09, EU:C:2010:257, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Németország ítélet (C-591/13, EU:C:2015:230, 14. pont).

8 — Lásd: Bizottság kontra Belgium ítélet (C-395/13, EU:C:2014:2347, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

9 — Lásd: Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-48/10, EU:C:2010:704, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

10 — Lásd: Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-531/06, EU:C:2009:315, 24. pont).

11 — Lásd: Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-1/00, EU:C:2001:687, 75. pont).

12 — Lásd Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-68/11, EU:C:2012:815, 62. és 63. pont).

13 — Lásd: Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-196/07, EU:C:2008:146, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38. A Máltai Köztársaság tehát kötelezettségei megszegésének igazolása érdekében nem hivatkozhat a külföldi nyugdíjrendszerrel kapcsolatos azon értelmezési nehézségekre, amelyek végül is a különböző szociális biztonsági rendszereket koordináló rendszer és egy olyan halmozódás elleni szabály alkalmazásában rejlenek, amely többek között egyes, más tagállamokban folyósított ellátásokkal való egybeesés esetén a nyugdíj csökkentését írja elő.

39. Negyedszer nem tudok egyetérteni az Egyesült Királyság azon érvelésével, amely szerint a Bizottság visszaélt a hatáskörével azzal, hogy e tagállammal szemben közvetve hozott fel kifogást, megfosztva így a meghallgatáshoz való jogától. Hatáskörrel való visszaélés valósul meg valamely uniós intézmény által egy aktusnak kizárólag vagy legalábbis elsősorban a hivatkozott céltól eltérő cél elérése, vagy a konkrét tényállás kezelésére a Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében történő elfogadása révén. Márpedig a jelen esetben amennyiben a keresetnek a keresetlevélből megállapítható tárgya megfelel a jogvita azon tárgyának, amelyet a felszólító levél és az indokolással ellátott vélemény meghatároz, nem lehet alappal állítani, hogy a Bizottság, amely nem köteles azokat az indokokat közölni, amelyek miatt a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset megindítása mellett döntött, hatáskörrel való visszaélést követett el.[14]

40. Az a tény, hogy a Bíróságnak valamely tagállammal szemben indított, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében foglalkoznia kell valamely tagállam jogszabályainak uniós jog alapján történő minősítésével, nem kérdőjelezi meg a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadhatóságát, és azt sem jelenti, hogy ez utóbbi, az eljárásban beavatkozóként eljáró tagállam eljárási jogai sérülnének. E tekintetben ki kell emelni, hogy azon érv, amely az Egyesült Királyság szerint analógia útján abból vezethető le, hogy az EUMSZ 267. cikk keretében valamely tagállam bíróságától származó előzetes döntéshozatal iránti kérelem csak az e tagállam által hozott intézkedések vizsgálatát teszi lehetővé, téves előfeltevésen alapul, hiszen a Bíróság olyan előzetes döntéshozatali kérdés elfogadhatóságát is elismerte, amelynek az volt célja, hogy valamely tagállami bíróság számára lehetővé tegye egy másik tagállam rendelkezéseinek az uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelését.[15]

41. E megfontolások összességére tekintettel úgy vélem, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet elfogadhatónak kell nyilvánítani.

B – *A kereset megalapozottsága*

1. Az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet személyi hatályáról

42. A Máltai Köztársaság előadva azt, hogy a jelen eljárás lényegében a nyugdíjasok két csoportjára vonatkozik, amelyek közül az egyikbe azok a máltai állampolgárok tartoznak, akik soha nem dolgoztak az Egyesült Királyságban vagy valamely másik tagállamban, és akik kizárólag azért kapnak az Egyesült Királyságtól öregségi nyugdíjat, mert a brit katonai bázis 1979. március 31-i bezárását megelőzően a brit hadsereg szolgálatában álltak,[16] arra hivatkozik, hogy határokon átnyúló elem hiányában e csoport semmiképpen sem tartozik az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet hatálya alá.

43. Ezen érvelés nyilvánvalóan megalapozatlan.

14 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-562/07, EU:C:2009:614, 25. pont).

15 — Lásd különösen, ebben az értelemben: Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 ítélet (C-150/88, EU:C:1989:594, 12. pont).

16 — A Máltai Köztársaság szerint az érintett állampolgárok másik csoportjába azon személyek tartoznak, akik 1979. március 31. előtt Máltán brit szolgálatban álltak, és ezen időpont után az Egyesült Királyságban dolgoztak tovább, vagy akiket korábban az Egyesült Királyság közszolgálata foglalkoztatott, majd ezt követően Máltán dolgoztak.

44. Először is a Máltai Köztársaság azzal, hogy a szociális biztonsági rendszereket koordináló rendszer alkalmazhatóságát csak azon máltai állampolgárok tekintetében vitatja, akik mindig is Máltán dolgoztak, egyúttal elismeri e rendszernek azon máltai állampolgárokra való alkalmazhatóságát, akik az Egyesült Királyságban vagy valamely másik tagállamban is dolgoztak. Bizonyos különleges helyzetek esetleges kizárása tehát nem teheti megalapozatlanná a Bizottság által a halmozódás elleni máltai jogszabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetetlenségére alapított kifogást.

45. Másodszor és legfőképpen, a fizikai helyváltoztatás hiánya nem zárja ki, hogy létezik olyan kapcsolat, amely alkalmazhatóvá teszi az 1408/71 rendeletet és a 883/2004 rendeletet. Amennyiben e rendeletek nem alkalmazhatóak olyan helyzetre, amelynek minden eleme kizárólag egyetlen tagállamot érint,[17] az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az említett rendeletek alkalmazhatóságának meghatározó kritériuma az, hogy az érintett személy kapcsolódjék egy vagy több tagállam olyan szociális biztonsági rendszeréhez, amelynek keretében biztosítási időt szerzett.[18]

46. Márpedig a nyugdíjasok azon csoportja, amely a Máltai Köztársaság szerint nem tartozik az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet személyi hatálya alá, olyan személyekből áll, akik jogosultak mind máltai öregségi nyugdíjra, mind egyesült királyságbeli foglalkoztatói nyugellátásra a szóban forgó rendszerek valamelyike alapján. E kettős biztosítás elegendő e rendeletek alkalmazhatóságának igazolására.

2. Az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet tárgyi hatályáról

a) Az 1408/71 rendelet 5. cikke és a 883/2004 rendelet 9. cikkének (1) bekezdése szerinti nyilatkozatban a szóban forgó rendszerek meghatározása hiányának hatásáról

47. A Máltai Köztársaság kifejti, hogy magára nézve teljes mértékben kötelezőnek tekinti az Egyesült Királyság saját – az 1408/71 rendelet 5. cikke és a 883/2004 rendelet 9. cikkének (1) bekezdése szerinti nyilatkozatából rendszerint kimaradó – közszolgálati nyugdíjrendszereire vonatkozó értékelését.

48. Az Osztrák Köztársaság és az Egyesült Királyság osztja a Máltai Köztársaság álláspontját a tagállami nyilatkozatból való kimaradás következményeit illetően.

49. A Bizottság ellenkező álláspontot képvisel.

50. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában erre a kérdésre már választ adott.

51. A Bíróság a Beerens-ítéletben[19] ugyanis már kimondta, hogy önmagában azon körülmény alapján, hogy valamely nemzeti törvény vagy szabályozás nem került meghatározásra az 1408/71 rendelet 5. cikke szerinti nyilatkozatban, nem állapítható meg, hogy ez a törvény vagy szabályozás nem tartozik e rendelet tárgyi hatálya alá.[20]

17 — Lásd ebben az értelemben: El Youssfi-végzés (C-276/06, EU:C:2007:215, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Gouvernement de la Communauté française és gouvernement wallon ítélet (C-212/06, EU:C:2008:178, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

18 — Lásd ebben az értelemben: Keller-ítélet (C-145/03, EU:C:2005:211, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 — 35/77, EU:C:1977:194.

20 — A 9. pont. A Bíróság már megfogalmazta a migráns munkavállalók szociális biztonságáról szóló, 1958. szeptember 25-i 3. tanácsi rendelet (HL 1958. 30., 561. o.) kapcsán, amely az 1408/71 rendeletet előzte meg, és amely szintén előírta a szociális biztonságra vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatos értesítést, hogy a 3. rendeletnek valamely meghatározott jogszabályokra való alkalmazása nem kizárt pusztán azért, mert e jogszabályokat, amelyek az említett rendeletet követően léptek hatályba, nem jelentették be (lásd ebben az értelemben: van der Veen-ítélet [100/63, EU:C:1964:65, 1122. o.]; Dingemans-ítélet [24/64, EU:C:1964:86, 1274. o.]).

52. Ez, a Bíróság által számos alkalommal – többek között a Pérez García és társai ítéletben [21] is – megerősített ítélkezési gyakorlat egyértelműen igazoltnak tűnik. Ha ugyanis, miként azt a Máltai Köztársaság, az Osztrák Köztársaság és az Egyesült Királyság javasolja, az 1408/71 rendeletnek és a 883/2004 rendeletnek valamely meghatározott jogszabályokra való alkalmazása ki lenne zárva pusztán azért, mert a tagállam e jogszabályokat nyilatkozatában nem határozta meg, ez megfosztaná e rendelet rendelkezéseit tartalmuktól, és lehetetlenné válna ezek egységes alkalmazása, mivel valamennyi tagállam egyoldalúan figyelmen kívül hagyhatná a szociális biztonsági rendszerekre vonatkozó koordinációs szabályokat azáltal, hogy nem határoz meg olyan rendszert, amely objektíve az említett rendeletek tárgyi hatálya alá tartozna.

53. Másfelől meg kell állapítani, hogy amint az az 1408/71 rendelet 5. cikkében, illetve a 883/2004 rendelet 9. cikkének (1) bekezdésében szereplő „határozzák meg” és „értesítik” igék kijelentő módú, jelen idejű használatából is kitűnik, a szociális biztonsági rendszereket koordináló rendszer pontos terjedelmének meghatározása érdekében e rendelkezések a tagállamok számára a törvényi és rendeleti rendelkezéseikkel kapcsolatos nyilatkozattételre vonatkozóan nem pusztán lehetőséget, hanem valódi kötelezettséget fogalmaznak meg. E nyilatkozattételi kötelezettség egyáltalán nem érvényesülne hatékonyan, ha a tagállamok – mulasztásuk folytán – olyan rendszereket zárhatnának ki e rendszer hatálya alól, amelyek objektíve megfelelnek a „szociális biztonsági rendszerként” való minősítésnek.

54. Végül az elmaradt nyilatkozat hatásának hiányával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat megismétlődik egy másik, szintén állandó ítélkezési gyakorlatban, amely szerint „az 1408/71 rendelet hatálya alól kizárt és a rendelet hatálya alá tartozó ellátások közötti különbség lényegében az egyes ellátások lényegi ismérvein alapul, különösen az ellátás nyújtásának céljain és a folyósítás feltételein, és nem azon, hogy a nemzeti jogszabály szociális biztonsági ellátásnak minősíti-e az ellátást”. [22] A szociális biztonsági ellátás fogalma tehát az uniós jogban önálló, a minősítés nemzeti ismérveitől független értelmezést kap.

55. Megjegyzem, hogy az Osztrák Köztársaság ezzel kapcsolatos álláspontjával szemben nem gondolom, hogy a Bíróság által a nyilatkozat hiányának hatásával kapcsolatban kialakított ítélkezési gyakorlatának hatályát a nyilatkozattételre köteles tagállamra kellene korlátozni, míg eközben a többi tagállam azt gondolhatná, hogy azok a jogszabályok, amelyeket a nyilatkozatban nem határoztak meg, nem tartoznak az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet hatálya alá. Az a javasolt megoldás, amely szerint az uniós jogra való tekintettel valamely nemzeti rendszert az érintett tagállamtól függően eltérően kell minősíteni, nyilvánvalóan közvetlenül sérti a szociális biztonsági rendszereket koordináló szabályok egységes alkalmazásának követelményét.

56. Ezen indokok alapján vélem úgy, hogy önmagában azon körülmény alapján, hogy az Egyesült Királyság a szóban forgó rendszereket nem jelölte meg az 1408/71 rendelet 5. cikke és a 883/2004 rendelet 9. cikkének (1) bekezdése szerinti nyilatkozatában, nem állapítható meg, hogy e rendszerek nem tartoznak e rendeletek tárgyi hatálya alá.

57. Nem tagadom, hogy konkrét nehézségek merülhetnek fel, amikor a tagállam szembesül azzal, hogy valamely másik tagállam egy adott rendszerre vonatkozóan nem tett nyilatkozatot, ugyanakkor úgy látom, hogy ez nem lehet indok a szociális biztonsági rendszert koordináló szabályok megsértésének igazolására. Végül az imént említett gyakorlati nehézségek részben megoldhatóak a tagállami hatóságok és intézmények közötti együttműködés és adatcsere rendszerének kiépítésével. [23] Egyébként, amint azt a Bizottság is kiemeli, a tagállamok kétség esetén kérdést intézhetnek hozzá, vagy a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó igazgatási bizottsághoz fordulhatnak, amelynek egyik

21 — C-225/10, EU:C:2011:678, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd még: Snares-ítélet (C-20/96, EU:C:1997:518, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 — Lásd: Lachheb-ítélet, (C-177/12, EU:C:2013:689, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 — Lásd a 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 284., 1. o.) II. fejezetét.

feladata éppen az, hogy a koordinációra vonatkozó szabályok értelmezési kérdéseivel foglalkozzon.[24] Megjegyzem, hogy a Máltai Köztársaságnak a szóban forgó rendszer elemzése vonatkozásban fennálló nehéz, vagy akár lehetetlen helyzetét annak figyelembevételével kell értékelni, hogy e tagállamnak az Egyesült Királysággal közös történelme megkönnyíti a Máltai Köztársaság számára az azon állampolgáraira alkalmazandó nyugdíjrendszer értelmezését, akik 1979 előtt Málta területén a brit haderő szolgálatában álltak.

58. Mivel nem fogadom el azt, hogy valamely rendszerre vonatkozó nyilatkozat hiánya e rendszernek az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet tárgyi hatálya alóli kizárását jelenti, meg kell vizsgálnom, hogy a szóban forgó rendszerek objektíve megfelelnek-e vagy sem az ezen rendeletek szerinti „szociális biztonsági rendszerként" való minősítésnek.

b) A szóban forgó rendszerek minősítéséről

59. Az 1408/71 rendelet 1. cikkének j) pontja szerint a „»jogszabályok« az egyes tagállamok vonatkozásában a 4. cikk (1) és (2) bekezdésében érintett szociális biztonsági rendszerekkel és ágakkal kapcsolatos, törvényi, rendeleti és egyéb rendelkezések, valamint az egyes tagállamok meglévő vagy jövőbeni végrehajtási intézkedései", míg a 883/2004 rendelet 1. cikkének l) pontja szerint a „»jogszabályok« az egyes tagállamok tekintetében a 3. cikk (1) bekezdése alá tartozó szociális biztonsági ágazatokhoz kapcsolódó törvények, rendeletek és egyéb kötelező rendelkezések, valamint minden egyéb végrehajtási intézkedés".

60. Ahhoz, hogy valamely nyugdíjrendszer a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának területéhez tartozzon, egyrészt a fent említett rendelkezések szerinti „jogszabályok" jelleggel kell rendelkeznie, másrészt eleget kell tennie azon feltételnek, hogy az 1408/71 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében és a 883/2004 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten felsorolt szociális biztonsági ágak valamelyikéhez kapcsolódjon.

61. Az első feltételt illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság megállapította, hogy az 1408/71 rendelet 1. cikkének j) pontja szerinti „jogszabályok" kifejezést annak széles körű tartalma jellemzi, amely magában foglal minden, a tagállamok által elfogadott törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, és olyannak kell tekinteni, mint amely az adott területen alkalmazandó összes nemzeti rendelkezésre vonatkozik.[25] E megállapítások a 883/2004 rendelet 1. cikkének l) pontjára is vonatkoznak.

62. Márpedig, bár az Egyesült Királyság olyan kifogást fogalmaz meg – amire majd később visszatérek –, ami azon alapul, hogy e szempont nem töltheti be azt a kizárólagos szerepet, amelyet a Bizottság tulajdonít neki, nem vitatja, hogy a szóban forgó rendszereket szabályozó rendelkezések a fent hivatkozott rendelkezések értelmében jogszabályi eredetűek, mivel e rendszereket az 1974. évi közszolgálati nyugdíjrendszerre (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), az Nemzeti Egészségügyi Szolgálat 1995. évi nyugdíjrendszerére (National Health Service Pension Scheme 1995) és a fegyveres erők az 1975. évi nyugdíjrendszerére (Armed Forces Pension Scheme 1975) vonatkozó rendeletek rendelkezései hozták létre.

24 — Lásd a 883/2004 rendelet 72. cikkének a) pontját.

25 — Lásd: Bizottság kontra Belgium ítélet (C150/79 P, EU:C:1980:201, 4. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); de Ruyter-ítélet (C-623/13, EU:C:2015:123, 32. pont).

63. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely ellátás akkor tekinthető szociális biztonsági ellátásnak, ha jogilag meghatározott helyzetben a jogosult személyes szükségletének bármiféle egyedi és diszkrecionális mérlegelése nélkül nyújtják, és az 1408/71 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében, valamint a 883/04 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten felsorolt kockázatok valamelyikét fedezi. [26]

64. Először is megállapítást nyert, és nem képezi vita tárgyát, hogy a nyugdíjra vonatkozó rendelkezések automatikusan jogszabályban előírt jogosultságot biztosítanak a kedvezményezettek számára, és e nyugdíjat olyan személyek részére nyújtják, az ő személyes szükségleteik bármiféle egyedi és diszkrecionális mérlegelése nélkül, akik megfelelnek bizonyos objektív feltételeknek.

65. Másodszor vizsgálni kell, hogy a szóban forgó rendszerek az 1408/71 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjában és a 883/2004 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének d) pontjában említett öregségi kockázatot fedezik-e.

66. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az ezen rendelkezések szerinti öregségi ellátásokat alapvetően az jellemzi, hogy olyan személyek megélhetésének biztosítására irányulnak, akik – miután elértek egy bizonyos kort – felhagynak a munkavégzéssel, és már nem kötelesek a munkaügyi hivatal rendelkezésére állni. [27] Mivel a szóban forgó rendszerek által fizetett ellátásoknak pontosan ugyanez a céljuk, vagyis a bizonyos kort elért személyek védelme, biztosítva, hogy e személyek nyugdíjasként rendelkezzenek többek között a szükségleteik kielégítését biztosító forrásokkal, ezért ezen ellátások öregségi ellátásoknak minősülnek.

67. Mivel az egyedi és diszkrecionális mérlegelés nélküli ellátásnyújtással kapcsolatos feltétel és az 1408/71 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében, valamint a 883/04 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten felsorolt kockázatok valamelyikének való kapcsolódásra vonatkozó feltétel teljesült, ebből az következik, hogy a szóban forgó rendszereket – amelyek egyébként is jogszabály alapján jöttek létre – az 1408/781 rendelet és a és 883/2004 rendelet szerinti „szociális biztonsági rendszereknek” kell minősíteni.

68. Ezt követően meg kell még vizsgálni, hogy az Egyesült Királyság által előadott érvek nem kérdőjelezik-e meg ezen elemzést.

69. Először is az Egyesült Királyság vitatja a rendszer jogszabályi eredetére alapított tisztán formai feltétel kizárólagos és meghatározó jellegét. E tekintetben kiemeli, hogy a szóban forgó rendszerek „foglalkoztatói” jellegűek, és a kedvezményezetteknek „kiegészítő” foglalkoztatói ellátásokat biztosítanak, amelyek a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat által folyósított öregségi alapnyugdíjat egészítik ki, és amelyek ebből kifolyólag megfelelnek a 98/49 irányelv értelmében vett „kiegészítő nyugdíj” fogalmának. Mivel e rendszerek kizárólag a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszereket szabályozó rendelkezések hatálya alá tartoznak, ezért kikerülnek a szociális biztonsági rendszerek koordinálására vonatkozó szabályok hatálya alól.

70. Nem értek egyet ezzel az elemzéssel. Véleményem szerint az, hogy a nyugdíjrendszer egyszerre foglalkoztatói és kiegészítő jellegű, e rendszert nem zárja ki szükségszerűen az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet hatálya alól, ha az egyébként formálisan megfelel a „szociális biztonsági jogszabályoknak” való minősítésnek, mint például a szóban forgó rendszerek esetén.

26 — Lásd: Bizottság kontra Szlovákia ítélet (C-361/13, EU:C:2015:601, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

27 — Uo. (55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71. Kétségtelen, hogy a tagállamonként rendkívül eltérő szerepet betöltő kiegészítő nyugdíjrendszerek sokfélesége megnehezíti az 1408/71 rendeletben és a 883/2004 rendeletben foglalt koordinációs szabályok hatálya alá tartozó rendszerek és a 98/49 rendeletben, valamint a munkavállalók mobilitásának a kiegészítő nyugdíjjogosultságok megszerzésének és megtartásának javításával történő növelésére vonatkozó minimumkövetelményekről szóló, 2014. április 16-i 2014/50/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben [28] foglalt különös szabályok hatálya alá tartozó kiegészítő rendszerek közötti különbségtételt.

72. A „pilléreken nyugvó" szerkezettel kapcsolatos felfogások [29] közül a Bizottságé a nyugdíjrendszereket három pillérre osztja: az elsőbe „a társadalombiztosítás hatálya alá tartozó", kötelező és legtöbbször a felosztó-kirovó elv alapján finanszírozott alaprendszerek tartoznak, a másodikba a „foglalkoztatói rendszerek", amelyek foglalkoztatáshoz kapcsolódnak és legtöbbször tőkefedezeti elv alapján működnek, a harmadikba pedig „az egyéni alapon működő nyugellátási rendszerek". E konstrukcióban a második és harmadik pillér rendszerei a kiegészítő rendszereket képezik, amelyeknek az a rendeltetésük, hogy „az állami rendszereket kiegészítsék". [30]

73. A pilléreken nyugvó szerkezet e klasszikus sémája azonban a nyugdíjrendszerek sokféleségét csak tisztán leíró jelleggel és nem tökéletesen mutatja be, és különösen az összehangolt rendszerek és a 98/49 irányelv hatálya alá tartozó rendszerek közötti ellentmondás tekintetében semmiféle normatív erővel nem rendelkezik.

74. Ahhoz, hogy a rendszerek e két kategóriájának megkülönböztetéséhez szükséges kritériumokat meg lehessen határozni, az alkalmazandó rendelkezéseket szó szerint kell értelmezni, amely értelmezés során a vizsgált rendszer – jogszabályi vagy szerződéses – eredetén alapuló szempont kap hangsúlyt. Míg az 1408/71 rendelet 1. cikkének j) pontja és a 883/2004 rendelet 1. cikkének l) pontja különbséget tesz az ezen rendeletek hatálya alá tartozó szociális biztonsági „jogszabályok" és a hatályuk alól kizárt „szerződéses rendelkezések" [31] között, a 98/49 irányelv 3. cikke szerint kiegészítő nyugdíj az öregségi nyugdíj, valamint – ott, ahol a hazai jogszabályoknak és a joggyakorlatnak megfelelően létrehozott kiegészítő nyugdíjrendszer szabályai erről külön rendelkeznek – a rokkantsági és túlélő hozzátartozói ellátások, „amelyek *kiegészítik vagy helyettesítik* a *törvény által előírt* szociális biztonsági rendszerekben ugyanazon biztosítási eseményekre vonatkozó ellátásokat" [32].

75. A 98/49 irányelv 3. cikkének tartalmát az irányelv (3) és (4) preambulumbekezdése teszi világossá, amelyek szerint különösen az 1408/71 rendeletben előírt koordinációs rendszer nem terjed ki a kiegészítő nyugdíjrendszerekre, „kivéve" azokat a rendszereket, amelyek a „jogszabályok" fogalom körébe tartoznak, valamint azokat a rendszereket, amelyekre vonatkozóan egy tagállam nyilatkozatot tett, és az összesítésre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók a kiegészítő nyugdíjrendszerekre, kivéve azokat a rendszereket, amelyek a „jogszabályok" fogalom körébe tartoznak.

28 — HL L 128., 1. o.

29 — Osztályozást dolgozott ki a Világbank, amely megkülönböztet egy első pillért, amelyre az jellemző, hogy az állam által irányított rendszerből áll, a részvétel kötelező, és célja az idős emberek közötti szegénység csökkentésére korlátozódik, egy második pillért, amely a magánszektor által irányított kötelező megtakarítási rendszerekből áll, és egy harmadik pillért, amelyet önkéntes megtakarítások képeznek (lásd a Világbank „Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth" című jelentését, Oxford University Press, 1994, 16. o.), a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), amely megkülönböztet egy első pillért, amelybe az újraelosztó jellegű nyugdíjak és egy második pillért, amelybe a biztosítási jellegű kötelező nyugdíjak tartoznak (lásd OECD [2006], „Typologie des régimes de retraite", *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005-ben: Panorama des politiques publiques*, Éditions OCDE) és az Eurostat (lásd *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxembourg, 2004).

30 — Lásd: a Bizottság „A kiegészítő nyugdíjak egységes piaca felé – A kiegészítő nyugdíjakról és az Egységes Piacról szóló Zöld könyvre vonatkozó konzultáció eredményei" című 1999. május 11-i közleményének (COM(1999) 134 végleges) 2. oldalát.

31 — Kivéve, ha az érintett tagállam nyilatkozatot tett.

32 — Kiemelés tőlem.

76. E rendelkezésekből világosan kitűnik, hogy a koordinációs szabályok alkalmazásához az uniós jogalkotó az érintett rendszer jogszabályi vagy szerződéses eredetére vonatkozó, általános és kizárólagos feltételt kívánt felállítani. Nem kell tehát különbséget tenni aszerint, hogy a rendszer elosztó vagy járulékalapú, kötelező vagy önkéntes jellegű, illetve felosztó-kirovó vagy tőkefedezeti elv szerinti finanszírozású. Továbbá a kiegészítő nyugdíjrendszereknek a 98/49 irányelv hatálya alóli kifejezett kizárása abban az esetben, ha e rendszerek a „jogszabályok” fogalom körébe tartoznak, e törvény által előírt rendszereknek az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet hatálya alá tartozását is magában foglalja.

77. Ezen értelmezésre ezt követően jogbiztonsági okokból van szükség, egy objektív és egyszerűen kezelhető szempont meghatározásával lehetővé válik a szociális biztonsági rendszereket koordináló szabályoknak valamennyi jogszabály által előírt rendszerre való egységes alkalmazása, a szerződéses rendszerek viszont főszabály szerint ki vannak zárva, kivéve azokat a rendszereket, amelyekre vonatkozóan a tagállamok nyilatkozatot tettek.

78. A törvény által előírt nyugdíjrendszereknek – ideértve a kiegészítő nyugdíjrendszereket is – a szociális biztonsági rendszereket koordináló másodlagos jogi szabályozás hatálya alá tartozása végül is összeegyeztethetőnek bizonyul az Unión belül mozgó személyek szociális jogainak védelmére irányuló célkitűzéssel. Koordináció hiányában a törvény által előírt rendszer keretében nyújtott kiegészítő öregségi nyugdíj visszatarthatná ugyanis a kedvezményezettet a mozgás szabadságának gyakorlásától, főleg akkor, ha az alaprendszer csak a minimális létfenntartási szintet biztosítja. Ezen alapvető célkitűzésre tekintettel úgy tűnik, hogy a nyugdíjrendszerek sokféleségéből eredő, a koordinációval összefüggő gyakorlati nehézségek [33] nem igazolják a törvény által előírt kiegészítő rendszerek kizárását az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet hatálya alól, ami egyébként is ellentétes lenne az uniós jogalkotó szándékával, mint ahogy az az említett rendeletek rendelkezéseiből nyilvánvalóan kitűnik. [34]

79. Következésképpen az Egyesült Királyság állításával ellentétben az említett rendeletek alkalmazhatósága nem zárható ki kizárólag azon az alapon, hogy a szóban forgó rendszerek által folyósított nyugdíjak a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat által nyújtott nyugdíjakhoz képest kiegészítő nyugdíjak. Az a körülmény sem releváns, hogy e nyugdíjaknak nem az a céljuk, hogy minimális létfenntartási szintet biztosítsanak az érintetteknek, hanem az, hogy a munkaviszony fennállása alatt befizetett járulékokhoz igazodó jövedelmet nyújtsanak számukra.

80. Másodszor, az Egyesült Királyság úgy véli, hogy a szóban forgó rendszerekben szerzett foglalkoztatói nyugdíjjogosultságok nem szociális biztonsági ellátásoknak, hanem díjazásnak minősülnek. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára, különösen a Barber-ítéletre [35] hivatkozik, amely szerint az a körülmény, hogy valamely ellátás folyósítására a munkaviszony megszűnését követően kerül sor, nem zárja ki, hogy díjazásról lehet szó, még akkor sem, ha ezen ellátás törvényen alapul, [36] valamint a Beune-ítéletre, [37] amely elismeri, hogy az a közszolgálati nyugdíjrendszer, amely lényegében az érintett által betöltött állástól függ, az érintett díjazásához kapcsolódik. [38]

33 — A kiegészítő nyugdíjjogosultságok hordozhatóságának javításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatához (COM(2005) 507 végleges) mellékelt 2005. október 20-i munkadokumentumban (SEC(2005) 1293) a Bizottság különösen az összesítéssel kapcsolatos szabályoknak a kiegészítő nyugdíjrendszerekre való alkalmazásával kapcsolatos nehézségre mutatott rá (e dokumentum 4.4. pontja) (lásd még, az ilyen típusú rendszerek koordinálásával kapcsolatos problémákról, 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*, 8, vol. 1, (2006), 35. o.).

34 — Hangsúlyozni kell, hogy a 98/49 irányelv (4) preambulumbekezdése, amely kimondja, hogy az összeszámításra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók a kiegészítő nyugdíjrendszerekre, kivéve azokat a rendszereket, amelyek a „jogszabályok” fogalom körébe tartoznak, egyértelműen bizonyítja, hogy a Tanács – bár tudatában van az ebből eredhető gyakorlati nehézségeknek – megállapította, hogy e nehézségek nem akadályozhatják a koordinációs rendszernek a jogszabály által előírt rendszerekre történő alkalmazását.

35 — C-262/88, EU:C:1990:209.

36 — 12., 16. és 17. pont.

37 — C-7/93, EU:C:1994:350.

38 — 46. pont.

81. Az Egyesült Királyság álláspontja alátámasztására előadja, hogy a nyugdíjjogosultságok összegét a munkaviszonyban töltött idő és az utolsó munkabér alapján állapítják meg, és hogy az így folyósított nyugdíjaknak nem az a céljuk, hogy a létfenntartáshoz szükséges alapellátást biztosítsák, mint ahogy ezt az a tény is igazolja, hogy e nyugdíjak összege jóval meghaladhatja a törvény által előírt szociális biztonsági rendszerek keretében nyújtott nyugdíj összegét.

82. Amint a Bíróság több alkalommal megállapította, az a körülmény, hogy bizonyos ellátások folyósítására a munkaviszony megszűnését követően kerül sor, nem zárja ki, hogy az [EUMSZ 157.] cikk értelmében vett díjazásról lehet szó.[39] A Bíróság azt is kimondta, hogy „a nyugdíjrendszer keretében nyújtott ellátások, amelyek lényegében az érdekelt által betöltött állástól függnek, az érintett díjazásához kapcsolódnak, és az [EUMSZ 157.] cikk hatálya alá tartoznak”[40], még akkor is, ha a rendszer jogszabály alapján jött létre.

83. Azonban az a tény, hogy az EUMSZ 157. cikkben megfogalmazott, a férfi és a női munkavállalók egyenlő díjazása elvének alkalmazásában a munkavállalónak a munkaviszonyára tekintettel folyósított öregségi nyugdíjat díjazásnak kell tekinteni, nem jelenti azt, hogy az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendeletben előírt koordinációs intézkedések alkalmazásában e nyugdíj ne minősülne szociális biztonsági ellátásnak.

84. Ugyanis ellentétben az Egyesült Királyság által beadványaiban kifejtett állásponttal, az EUMSZ 157. cikk értelmében vett „díjazásként” való minősítés, illetve az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet szerinti „öregségi nyugdíjként való” minősítés egyáltalán nem zárják ki egymást, mivel különböző célokat szolgálnak, és eltérő szempontok érvényesülnek.

85. Különösen azt kell kiemelni, hogy valamely ellátás EUMSZ 157. cikk szerinti „díjazásként” való minősítésének meghatározó szempontja – mivel azon a megállapításon alapul, hogy ezen ellátás munkaviszonyból ered – nem releváns annak megítélése során, hogy az említett ellátást „szociális biztonsági ellátásként” kell-e minősíteni. Hasonlóképpen azon különös feltételek, amelyeket a Bíróság annak megítéléséhez munkált ki, hogy „díjazásnak” minősül-e valamely, törvény alapján létrehozott köztisztviselői nyugdíjrendszer által folyósított nyugellátás, így azok a feltételek, amelyek szerint ezen ellátásnak közvetlenül a letöltött szolgálati időtől kell függnie, és a mértékét az utolsó illetmény alapján kell kiszámítani, sem relevánsak az ellátásnak a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó rendelkezések alapján történő minősítése szempontjából.

86. Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a Bíróság már elismerte a minősítések halmozódásának lehetőségét, elfogadva a Niemi-ítéletében[41] azt, hogy az olyan nyugdíjrendszerben folyósított ellátást, amelyet az 1408/71 rendelet hatálya alá tartozóként bejelentettek, az EUMSZ 157. cikk alapján díjazásnak kell minősíteni, mivel az megfelel a munkaviszonyra jellemző feltételeknek.[42]

87. Következésképpen sem az a körülmény, hogy a szóban forgó rendszerek olyan foglalkoztatói rendszerek, amelyek a korábbi munkaviszonyhoz kapcsolódó és a munkaviszonyban töltött időszakban végzett munkát ellentételező, folytatólagos illetménynek tekintendő nyugdíjakat folyósítanak, sem az a tény, hogy ezen ellátások közvetlenül a letöltött szolgálati időtől függnek, és a mértéküket az utolsó illetmény alapján kell kiszámítani, nem zárja ki az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet alkalmazását, mivel az említett ellátások szociális biztonsági ellátásoknak minősülnek. Végül meg kell

39 — Lásd: Maruko-ítélet (C-267/06, EU:C:2008:179, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 — Lásd Bizottság kontra Görögország ítélet (C-559/07, EU:C:2009:198, 42. pont).

41 — C-351/00, EU:C:2002:480.

42 — A 45. pont.

állapítani, hogy az 1606/98/EK rendelet [43] elfogadását követő módosítás óta a köztisztviselőkre vonatkozó különleges rendszerek kifejezetten az 1408/71 rendelet hatálya alá tartoznak annak ellenére, hogy ezek olyan foglalkoztatói rendszereknek minősülnek, amelyekre jellemző, hogy a nyújtott nyugdíj az aktív foglalkoztatás során járó illetmény egyszerű továbbfolyósításának tekinthető. [44]

88. Ezt a megállapítást nem kérdőjelezheti meg az Egyesült Királyság által hivatkozott azon körülmény sem, mely szerint a fegyveres erők 1975. évi nyugdíjrendszere által nyújtott nyugdíjak nem kizárólag az öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor jártak, hiszen többek között életre szóló járadékot folyósítottak 37 éves kortól azon tisztek részére, akik 21. életévüket követően 16 év szolgálati időt szereztek, vagy 40 éves kortól a hadsereg azon más tagjai részére, akik 18. életévüket követően 22 év szolgálati időt szereztek.

89. Eltekintve attól, hogy ez az érvelés a szóban forgó három rendszer közül csak egyre vonatkozik, úgy vélem, hogy azon körülmény miatt, hogy a jogosultak bizonyos nyugdíjakban rögtön munkaviszonyuk megszűnésekor részesültek, még ha az öregségi nyugdíjkorhatárt nem is érték el, nem módosul e nyugdíjak jellege, amelyek – mivel életjáradék jellegűek – a jogosultak haláláig járnak.

90. Az öregségi ellátás fogalmának ezen értelmezését erősíti a „korengedményes öregségi ellátásnak” [45] – az „előnyugdíjtól” való elhatárolás érdekében megfogalmazott –, 883/2004 rendelet 1. cikkének x) pontja szerinti fogalommeghatározása, amely ellátás szintén e rendelet tárgyi hatálya alá tartozik. Ugyanis korengedményes öregségi ellátás „a mindenkori nyugdíjjogosultsági életkor elérését megelőzően nyújtott ellátás, amelynek folyósítását vagy folytatják az említett életkor elérésével, vagy annak helyébe egy másik öregségi ellátás lép”. Az előrehozott nyugdíjba vonulás lehetősége tehát nem jelenti azt, hogy nem öregségi ellátásról van szó az e fogalomnak az uniós jog által szolgáltatott önálló értelmében.

91. Az említett értelmezést a Bíróság azon ítélkezési gyakorlata is megerősíti, amely szerint az a körülmény, hogy az érintett személy a nyugdíjkorhatár elérése előtt nyugdíjban részesül, egyáltalán nem jelenti azt, hogy ezen ellátás nem minősülhet öregségi nyugdíjnak. [46]

92. Mindezen megfontolások alapján tehát úgy vélem, hogy a szóban forgó rendszerek által folyósított nyugdíjak az 1408/71 rendelet és a 883/2004 rendelet hatálya alá tartoznak. Egyébiránt megállapítva, hogy a Máltai Köztársaság nem vitatja, hogy a máltai nyugdíj és a szóban forgó rendszerek által folyósított nyugdíjak a számítási alapjuk révén az 1408/71 rendelet 46b. cikke és a 883/2004 rendelet 54. cikke rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak, a fent elmondottakból arra következtetek, hogy megalapozott az a kifogás, amely szerint a Máltai Köztársaság úgy alkalmazta e nyugdíjakra a halmozódás elleni máltai jogszabályokat, hogy figyelmen kívül hagyta az említett rendelkezésekben foglalt szabályokat.

V – **Végkövetkeztetések**

93. Az előző megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

1) állapítsa meg, hogy a Máltai Köztársaság – mivel az 1974. évi közszolgálati nyugdíjrendszer (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), az Nemzeti Egészségügyi Szolgálat 1995. évi nyugdíjrendszere (National Health Service Pension Scheme 1995) és az fegyveres erők 1975. évi

43 — Az 1408/71 rendeletnek és az 1408/71 rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 574/72/EGK rendeletnek a köztisztviselőkre vonatkozó különleges rendszerekre való kiterjesztése céljából történő módosításáról szóló, 1998. június 29-i tanácsi rendelet (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 308. o.).

44 — Lásd különösen a francia köztisztviselők nyugdíjrendszeréről: Griesmar-ítélet (C-366/99, EU:C:2001:648), és a finn köztisztviselők nyugdíjrendszeréről: Niemi-ítélet (C-351/00, EU:C:2002:480).

45 — Kiemelés tőlem.

46 — Lásd ebben az értelemben: Öztürk-ítélet (C-373/02, EU:C:2004:232, 67. pont).

nyugdíjrendszere (Armed Forces Pension Scheme 1975) által folyósított egyesült királyságbeli nyugdíjak összegét a szociális biztonságról szóló törvény (Social Security Act) 56. cikke alapján levonta a máltai öregségi nyugdíjak összegéből – nem teljesítette az 1996. december 2-i 118/97/EK tanácsi rendelettel módosított és naprakésszé tett, valamint a 2006. december 18-i 1992/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és önálló vállalkozókra, illetve családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet 46b. cikkéből és a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 54. cikkéből eredő kötelezettségeit,

2) a Máltai Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.