PEREZ NARANJO

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
13 päivänä heinäkuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta pyydetään ennakkoratkaisua sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14. kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan sekä 10 a artiklan, luettuna yhdessä liitteen II a kanssa, sellaisina kuin nämä säännökset ovat muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2 päivänä joulukuuta 1996 [2] annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (jäljempänä asetus N:o 1408/71), tulkinnasta. Erityisesti Cour de Cassation toivoo ratkaisua kysymykseen, onko asetuksen N:o 1408/71 liitteeseen II a kirjattu Fonds nationale de solidaritén (kansallisen avustusrahaston) lisäavustus tämän asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuun perustumaton erityisetuus.

1 – Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 – EYVL 1997, L 28, s. 1.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

2. Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa säädetään siltä osin kuin sillä on tässä asiassa merkitystä:

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

– –

c) vanhuusetuuksia;

– –"

3. Asetuksella (ETY) N:o 1247/92 [3] lisätyssä 4 artiklan 2 a kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tätä asetusta sovelletaan maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, jotka annetaan muun kuin 1 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön tai järjestelmän perusteella, tai jotka on suljettu 4 kohdan nojalla soveltamisalan ulkopuolelle, jos tällaiset etuudet on tarkoitettu:

a) antamaan lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa sellaista tapahtumaa vastaan, joka kuuluu 1 kohdan a–h alakohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin; tai;

b) vain työkyvyttömien erityistä suojelemista varten."

4. Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohdassa säädetään siltä osin kuin sillä on tässä asiassa merkitystä:

"Tätä asetusta ei sovelleta sosiaalihuoltoon ja lääkinnälliseen huoltoon."

5. Kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään asumista koskevasta edellytyksestä luopumisesta:

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

6. Asetuksen N:o 1408/71 [4] 10 a artiklassa säädetään:

"Maksuihin perustumattomat erityisetuudet

1. Sen estämättä, mitä 10 artiklassa ja III osastossa säädetään henkilöistä, joihin tätä asetusta sovelletaan, myönnetään 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuja maksuihin perustumattomia rahallisia erityisetuuksia yksin-

3 – Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annettu neuvoston asetus (EYVL L 136, s. 1).

4 – Lisätty edellä alaviitteessä 3 mainitulla asetuksella N:o 1247/92.

omaan sen jäsenvaltion alueella ja kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella he asuvat, vain jos nämä etuudet on lueteltu liitteessä II a. Etuudet myöntää asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan."

7. Asetukseen 4 artiklan 2 a kohdan ja 10 a kohdan lisäyksen yhteydessä lisätyn liitteen II a otsikko on "Maksuihin perustumattomat erityisetuudet (Asetuksen 10 a artikla)". Tämän liitteen kohdassa "E. Ranska" on a kohdassa merkintä:

"Lisäavustus kansallisesta avustusrahastosta (30 päivänä kesäkuuta 1956 annettu laki)."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

8. Ranskassa perustettiin vuonna 1956 Fonds national de solidarité (kansallinen avustusrahasto, jäljempänä FNS) edistämään yleistä vanhustenhuoltopolitiikkaa, jolla pyrittiin turvaamaan vanhusten asema aiempaa paremmin erityisesti eläkkeitä ja vanhuusetuuksia parantamalla. FNS:stä tuli 1.1.1994 Fonds de solidarité vieillesse (jäljempänä FSV). Tästä rahastosta myönnetään lisäavustuksia vanhuus- tai työkyvyttömyysavustusten saajille, joiden tulot ovat riittämättömät.

9. Avustusten myöntämisedellytykset on esitetty Code de la sécurité socialen (sosiaaliturvalaki, jäljempänä CSS), L. 815-1–815-11 §:ssä. Näiden säännösten mukaan lisäavustus myönnetään riippumatta siitä, onko asianomainen hakija ollut palkattu työntekijä vai itsenäinen ammatinharjoittaja. Kyseessä on lisäavustus, jolla voidaan täydentää kaikenlaisia tuloja, myös maksettuihin maksuihin perustuvia avustuksia, sellaiseen tulotasoon saakka, joka on Ranskan elinkustannukset huomioon ottaen välttämätön. Lisäksi L. 815-11 §:ssä säädetään, että jos henkilö muuttaa pois Ranskasta, hän menettää tämän lisäavustuksen. [5]

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

10. Pääasian 27.9.1931 syntynyt kantaja, J. Perez Naranjo, on Espanjan kansalainen ja asuu nykyään Espanjassa. Vuosina 1957–

5 – Ks. myös suullista käsittelyä varten laadittu kertomus yhdistetyissä asioissa 379/85, 380/85, 381/85 ja 93/86, Giletti ym., tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 955) ja asiassa C-236/88, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3163, Kok. Ep. X, s. 489).

1964 hän työskenteli Ranskassa ja on saanut vanhuuseläkettä Ranskan järjestelmästä 1.11.1991 lähtien.

11. Perez Naranjo on vaatinut lisäavustuksen myöntämistä FNS:stä; 5.8.1999 tehdyllä päätöksellä kyseinen avustus kuitenkin evättiin. Hän haki muutosta tähän hylkäävään päätökseen. Cour d'appel hylkäsi Perez Naranjon muutoksenhakukanteen sillä perusteella, että kyseinen lisäavustus on asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklassa tarkoitettu maksuun perustumaton erityisetuus, jota ei tämän artiklan mukaan voida myöntää henkilölle, jonka asuinpaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin Ranskan tasavallassa.

12. Tämän jälkeen Perez Naranjo teki kassaatiovalituksen Cour de Cassationiin, joka on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko yhteisön oikeutta tulkittava siten, että asetuksen N:o 1408/71 liitteeseen II a kirjattu riidanalainen lisäavustus on erityinen ja maksuihin perustumaton, minkä johdosta sitä ei asetuksen N:o 1408/71 10 a ja 95 b artiklan perusteella voida myöntää ulkomailla asuvalle hakijalle, joka ei täyttänyt ikää koskevaa edellytystä 1.6.1992, vai siten, että koska kyseistä avustusta pidetään sosiaaliturvaetuutena, se on myönnettävä saman asetuksen 19 artiklan 1 kohdan perusteella siitä riippumatta, missä jäsenvaltiossa asianomaisen henkilön, joka täyttää sen saannille asetetut edellytykset, asuinpaikka on?"

13. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet valittaja, Ranskan, Espanjan, Suomen, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio. Ranskan, Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet suullisia huomautuksia 20.6.2006 pidetyssä istunnossa.

IV Asianosaisten huomautukset

14. Pääasian kantaja väittää, että Ranskan rahastosta myönnetty lisäavustus ei ole asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus vaan sosiaaliturvaetuus, koska se myönnetään vanhuusetuuden saajalle henkilökohtaisten tarpeiden yksilöllisestä arvioinnista ja harkinnasta riippumatta. Lisäksi valittaja on Espanjan hallituksen

tukemana väittänyt, että lisäavustus rahoitetaan epäsuorasti sosiaaliturvamaksuilla. Avustus maksetaan vanhuusavustusrahastosta, jonka toiminta rahoitetaan ensisijaisesti yleisillä sosiaaliturvamaksuilla (contribution sociale généralisée, jäljempänä CSG). Näin ollen lisäavustus on myönnettävä etuudensaajan asuinpaikasta riippumatta.

15. Ranskan hallitus katsoo, että kyseistä etuutta on pidettävä asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa ja 10 a kohdassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena.

16. Ranskan hallituksen mukaan lisäavustus on erityisetuus, koska se muistuttaa ominaisuuksiltaan sekä sosiaaliturvaetuutta että sosiaalihuoltoa.

17. Ensisijaisesti etuus muistuttaa sosiaaliturvaetuutta. Se myönnetään vain 65 vuotta täyttäneille – tai työkyvyttömyystapauksissa 60 vuotta täyttäneille – vanhuusetuuksien saajille. Se on asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun vanhuusetuuden kaltainen, koska se myönnetään eläkkeen lisäksi. Lisäksi lisäavustus myönnetään henkilökohtaisten tarpeiden yksilöllisestä arvioinnista ja harkinnasta riippumatta yhden tai usean vanhuusetuuden saajalle, ja etuudensaajilla on laillisesti määritetty asema (L. 815-2 §).

18. Toiseksi avustus muistuttaa sosiaalihuoltoa. Sillä pyritään turvaamaan edunsaajan vähimmäistoimeentulo, jos eläke on riittämätön. Lisäavustus myönnetään eläkeiän saavuttaneille henkilöille, joiden kokonaistulot jäävät laissa määritellyn kynnysarvon alapuolelle. Tuen myöntäminen ei myöskään perustu työskentely- tai maksukausien yhteenlaskemiseen.

19. Lisäksi Ranskan hallitus katsoo, että kyseinen etuus ei perustu maksuihin. Etuus on verovaroin rahoitettava avustus, jonka FSV myöntää. Rahoitus koostuu seuraavista veronluonteisista maksuista: contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés,* CSG ja kahden prosentin vero. Lisäavustus rahoitetaan siten kokonaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla.

20. Komissio ja Italian hallitus ovat samalla kannalla kuin Ranskan hallitus. Komissio huomauttaa lisäksi, että lisäavustus myönnetään sairauskassasta, jolle vanhuusavustusrahasto myöhemmin palauttaa avustuksen.

* – Yritysten sosiaaliturvamaksu.

Näin ollen kustannuksista vastaa viime kädessä rahasto eikä sairauskassa. Sitä paitsi etuuden laskentatapa ja sen myöntämisperusteet eivät riipu edunsaajan maksamista maksuista.

V Asian tutkittavaksi ottaminen

21. Suomen hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan väittänyt, että kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksen tutkimatta jättämiselle on olemassa perusteet, koska ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä ei ole perusteluja, joista ilmenisi, mihin oikeussääntöihin esitetyt kysymykset perustuvat, vaan siinä ainoastaan viitataan asianomaisiin kansallisiin säännöksiin. Suomen hallitus toteaa, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tarkoituksena ei ole ainoastaan kansallista tuomioistuinta hyödyttävän vastauksen saaminen yhteisöjen tuomioistuimelta; tavoitteena on myös antaa jäsenvaltioiden hallituksille sekä asianosaisille mahdollisuus esittää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti huomautuksensa. [6]

22. Suomen hallitus on oikeassa huomauttaessaan, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen perusteena olevat oikeussäännöt on esitetty päätöksessä hyvin summittaisesti. Kansallinen tuomioistuin ilmoittaa ainoastaan kyseisten pykälien numerot. Erityisesti päätöksestä puuttuvat lisäavustuksen myöntämiseen liittyvien edellytysten tulkinta, avustuksen tarkoituksen esittely sekä selvitys avustuksen rahoitustavasta. Näistä syistä yhteisöjen tuomioistuin on pyytänyt Ranskan lainsäädännöstä lisätietoja. Ne on annettu 10.5.2006 päivätyllä kirjeellä. Asianosaiset ovat voineet esittää sisältöön liittyviä suullisia huomautuksia näiden tietojen perusteella 20.6.2006 pidetyssä istunnossa.

23. Koska jäsenvaltioiden hallituksilla ja muilla asianosaisilla on ollut mahdollisuus esittää lisätiedoista suullisia huomautuksia, käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisukysymyksen tutkimatta jättäminen ei minusta ole perusteltua.

VI Oikeudellinen arviointi

24. Esillä olevassa asiassa on ongelmana, onko Ranskan järjestelmän lisäavustus asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus. Jos riidanalainen etuus voidaan katsoa maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi, oikeus asetuksen 10 a artiklan 1 kohdan mukaiseen lisäavustukseen voidaan rajoittaa henkilöihin, joiden asuinpaikka on

6 – Asia C-422/98, Colonia Versicherung ym., määräys 2.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1279, 5 kohta).

jäsenvaltiossa, edellyttäen että nämä etuudet on kirjattu kyseisen asetuksen liitteeseen II. Jos asiassa esillä olevaa avustusta on sitä vastoin pidettävä sosiaaliturvaan kuuluvana, voimassa ovat yleiset säännöt eli avustuksiin ei sovelleta asetuksen N:o 1408/71 10 artiklaan perustuvaa asuinpaikkasääntöä.

25. Asetuksen 10 a artiklan sovellettavuus riippuu siitä, voidaanko riidanalainen etuus katsoa 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitetuksi maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi. Tällaisen etuuden ominaisuuksien toteamiseksi on ensimmäiseksi tarkasteltava asetusta N:o 1247/92, johon sisältyvät sekä 4 artiklan 2 a kohta ja 10 a artikla että liite II. Johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa selvitetään asetuksen taustaa ja tavoitteita. Perustelukappaleiden sanamuoto on seuraava:

"On myös tarpeellista ottaa huomioon yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan tietyt kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetut etuudet saattavat samanaikaisesti kuulua sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon alaan tällaisten lakien soveltamisalaan kuuluvien henkilöryhmien, niiden päämäärien ja niiden soveltamistapojen vuoksi;

yhteisön tuomioistuin on todennut, että lainsäädäntö, jonka mukaan tällaiset etuudet annetaan, muistuttaa joiltain ominaisuuksiltaan sosiaalihuoltoa sikäli, että tarve on olennainen soveltamisperuste, eikä etuuden saaminen perustu työskentely- tai maksukausien yhteenlaskemiseen, kun taas lainsäädäntö toisilta ominaisuuksiltaan muistuttaa sosiaaliturvaa sikäli, että tällaisten etuuksien antamistavassa ei käytetä harkintavaltaa ja etuudensaajilla on laillisesti määritetty asema."

26. Asetuksen N:o 1247/92 perustelukappaleista ilmenee, että tähän asetukseen tehtyjen muutosten pontimena on suurelta osin ollut yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa on todettu, että tietyt kansallisen lainsäädännön etuudet saattavat samanaikaisesti kuulua sekä sosiaaliturvan (joka kuuluu asetuksen soveltamisalaan 4 artiklan 1 kohdan perusteella) että sosiaalihuollon (joka ei kuulu asetuksen soveltamisalaan 4 artiklan 1 kohdan perusteella) alaan tällaisten lakien soveltamisalaan kuuluvien henkilöryhmien, niiden päämäärien ja niiden soveltamistapojen vuoksi. Tällainen etuus on näin ollen jonkinlainen sekamuoto tai hybridi.

27. Yksi varhaisimmista tuomioista, joita yhteisöjen tuomioistuin antoi sekamuotoisista etuuksista, oli vuonna 1987 asiassa

Giletti annettu tuomio. Siinä yhteisöjen tuomioistuin tutki, kuuluiko Ranskan vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeisiin maksettava täydennyslisä asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan. [7] Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että FNS:n maksama avustus – jonka tavoitteena on ensinnäkin taata vähävaraisille henkilöille vähimmäistoimeentulo ja toiseksi turvata sosiaaliturvasta riittämättömiä etuuksia saaville henkilöille tulojen täydennystä – kuuluu asetuksessa tarkoitettuun sosiaaliturvajärjestelmään.

28. Edellä mainittu tuomio liittyi myös käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaiseen Ranskan vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeisiin maksettavaan täydennyslisään. Tämä lisä oli keskeisellä sijalla myös myöhemmin Ranskan tasavaltaa vastaan vireille pannussa rikkomusmenettelyssä, [8] jonka perusteena oli, että Ranskassa sovelletaan vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi myönnettävään lisäavustukseen asuinpaikkaa koskevaa edellytystä. Yhteisöjen tuomioistuin nojautui antamassaan tuomiossa yhdistetyissä asioissa Giletti ym. annettuun tuomioon [9] ja ratkaisi asian Ranskan vahingoksi.

29. Asetusta N:o 1408/71 muutettiin muun muassa näiden tuomioiden seurauksena asetuksella N:o 1247/92, jolla maksuihin perustumattomat erityisetuudet säädettiin nimenomaisesti tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluviksi. Nämä etuudet eivät kuitenkaan sosiaalihuoltoa muistuttavan luonteensa vuoksi kuulu sen yleisen säännön soveltamisalaan, jonka mukaan sosiaaliturvaetuuksia voidaan viedä maasta.

30. Kuten edellä 25 kohdassa on jo ilmennyt, sosiaaliturvaetuuksien maastavientikelpoisuutta koskevaa poikkeusta voidaan soveltaa vain, jos on kyse etuudesta, joka täyttää asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa esitetyt edellytykset (maksuihin perustumaton erityisetuus, joka on kirjattu tämän asetuksen liitteeseen II a).

31. Oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu erityisetuus "määritellään tavoitteensa perusteella. Sen täytyy korvata tai täydentää sosiaalivakuutusetuutta ja sen täytyy olla taloudellisilla ja sosiaalisilla syillä perustellun sosiaalihuollon luonteinen, ja siitä täytyy päättää sellaisen säännöksen mukaisesti, jossa on vahvistettu objektiiviset arviointiperusteet." [10] Maksuihin perustumaton etuus on kyseessä silloin, kun etuus rahoitetaan

7 – Edellä alaviitteessä 5 mainituissa yhdistetyissä asioissa Giletti ym. annetun tuomion 11 kohta.

8 – Edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa komissio v. Ranska annetun tuomion 6 kohta.

9 – Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin perusteli kantaansa asiassa Biason annetulla tuomiolla. Tässä tuomiossa oli kyse työkyvyttömyyseläkkeen lisäksi myönnettävästä lisäavustuksesta, joka peruutettiin, kun pääasian valittaja oli muuttanut toiseen jäsenvaltioon. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan perusteella jäsenvaltioilla ei ole oikeutta asettaa tiettyjen avustusten (mukaan luettuna vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden) myöntämiselle sellaista ehtoa, että etuudensaaja asuu myöntävässä jäsenvaltiossa. Asia 24/74, Caisse regionale d'assurance maladie de Paris v. Giuseppina Biason, tuomio 9.10.1974 (Kok. 1974, s. 999).

10 – Ks. mm. asia C-160/02, Skalka, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5613, 25 kohta).

kokonaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla. Ratkaiseva arviointiperuste on tällöin etuuden tosiasiallinen rahoitus. Yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee, turvataanko rahoitus suoraan tai välillisesti sosiaaliturvamaksuin vai julkisin varoin. [11]

32. Asetuksen N:o 1247/92 vahvistamisen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin on katsonut maksuihin perustumattomiksi erityisetuuksiksi esimerkiksi vammaisen elämisavustuksen, [12] vammaisen hoitoavustuksen, [13] toimeentulotuen [14] ja itsenäisten ammatinharjoittajien vanhuuseläkkeen korvauslisän. [15] Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että Luxemburgissa myönnettävä äitiysavustus [16] ja Itävallan huoltoavustus [17] eivät ole maksuihin perustumattomia erityisetuuksia.

33. Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalainen lisäavustus on kirjattu asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettujen maksuihin perustumattomien erityisetuuksien luetteloon, joka sisältyy asetuksen liitteeseen II.

34. Käsiteltävänä olevassa asiassa on riidatonta, että Ranskan lisäavustus muistuttaa sosiaaliturvaetuutta. Avustus myönnetään sosiaaliturvaan kuuluvan eläkkeen lisäksi, ja se on asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun vanhuusetuuden kaltainen. Lisäksi etuudensaajalla on laillisesti määritetty asema, koska sosiaaliturvaviranomaisilla, joilla on toimivalta päättää avustuksen myöntämisestä, ei ole henkilökohtaisten tarpeiden tai tilanteen yksilöllistä arviointia ja harkintaa koskevaa toimivaltaa. Jos edellytykset täyttyvät, hakijalla on oikeus lisäavustukseen.

35. Asianosaiset ovat kuitenkin eri mieltä siitä, muistuttaako Ranskan lisäavustus sosiaalihuoltoa. Kantajaa lukuun ottamatta kaikki asianosaiset katsovat, että näin on asian laita. Kantaja taas kiistää tämän, mutta ei ole esittänyt kantaansa tukevia perusteluja.

36. Toisin kuin kantaja katson, että lisäavustus muistuttaa ominaisuuksiltaan sosiaalihuoltoa. Sillä pyritään turvaamaan edunsaajan vähimmäistoimeentulo, jos eläke on riittämätön. Lisäavustus myönnetään eläkeiän saavuttaneille henkilöille, joiden kokonaistulot jäävät laissa määritellyn kynnysarvon alapuolelle. Tuen myöntäminen ei myöskään perustu työskentely- tai maksukausien yhteenlaskemiseen.

11 – Ks. mm. em. asia Skalka, tuomion 28 kohta.

12 – Asia C-20/96, Snares, tuomio 4.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6057).

13 – Asia C-297/96, Partridge, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3467).

14 – Asia C-90/97, Swaddling, tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1075).

15 – Asia Skalka, ks. alaviite 12.

16 – Asia C-43/99, Leclere ym., tuomio 31.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4265).

17 – Asia C-215/99, Jauch, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1901).

37. Edellä esitetystä seuraa, että Ranskan lisäavustus on luonteeltaan sekamuotoinen ja että se on katsottava erityisetuudeksi.

38. Seuraavaksi on tutkittava, onko Ranskan lisäavustus maksuihin perustumaton etuus.

39. Aluksi on todettava, että liiteasiakirjoista ja Ranskan hallituksen huomautuksista ilmenee, että vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeisiin maksettavan lisäavustuksen maksaa Ranskassa FSV sairauskassan kautta ja että FSV:n sekä näin ollen epäsuorasti myös lisäavustuksen rahoitus on peräisin kolmesta eri lähteestä. Ensinnäkin rahoitus turvataan contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés -maksulla, jonka perustana on soveltamisalaan kuuluvilta yrityksiltä perittävä liikevaihtovero. Toinen lähde on 2 prosentin vero, joka peritään pääoma- ja sijoitustuloista luonnollisilta henkilöiltä, joiden verotuksellinen kotipaikka on Ranskassa. Kolmas tulonlähde on CSG-maksu, jota maksetaan pääomatuloista, sijoitustuloista sekä peleihin sijoitetuista tai peleissä voitetuista varoista ja lisäksi ansiotuloista ja niihin rinnastettavista tuloista.

40. Pääasian kantaja katsoo, että lisäavustusta on pidettävä maksuihin perustuvana etuutena, koska se rahoitetaan epäsuorasti muun muassa CSG-maksulla. Kantaja perustelee tätä väitettä viittaamalla asiassa komissio vastaan Ranska annettuun tuomioon, jossa CSG-maksu oli keskeisenä tarkastelun kohteena. [18]

41. Kyseisessä asiassa komissio oli aloittanut rikkomusmenettelyn, koska CSG-maksua sovellettiin sellaisten Ranskassa asuvien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien ansiotuloihin ja niihin rinnastettaviin tuloihin, jotka eivät ole Ranskan sosiaaliturvalainsäädännön alaisia. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että CSG-maksu on – toisin kuin julkisen vallan yleisiä menoja kattamaan tarkoitetut maksut – nimenomaisesti tarkoitettu suoraan Ranskan sosiaaliturvan rahoittamiseen, koska siitä kertyvät tulot menevät Caisse nationale des allocations familiales -nimiselle perheavustusrahastolle ja FSV:lle sekä lakisääteisiin sairausvakuutusjärjestelmiin. Tuomioistuin totesi tuomion 35 kohdassa seuraavaa: "CSG-maksulla pyritään siten rahoittamaan nimenomaan niitä sosiaaliturvan aloja, joiden piiriin kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 4 artiklassa tarkoitetut vanhuusetuudet, jälkeen jääneiden etuudet sekä sairaus- ja perhe-etuudet."

18 – Asia C-169/98, tuomio 15.2.2000 (Kok. 2000, s. I-1049).

42. Ranskan hallitus katsoo, että yhteisöjen tuomioistuin ei edellä mainitussa tuomiossa ole ottanut kantaa siihen, onko CSG-maksu luokiteltava veroksi vai ei. [19] Yhteisöjen tuomioistuin on ainoastaan todennut, että CSG-maksulla on niin suora ja riittävän asiaankuuluva yhteys asetuksen N:o 1408/71 4 artiklassa lueteltuja sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön, että sitä voidaan pitää sellaisena maksuna, jota koskee kielto periä maksuja kahteen kertaan.

43. Kuten Ranskan hallitus perustellusti huomauttaa, yhteisöjen tuomioistuin ei asiassa komissio vastaan Ranska antamassaan tuomiossa, jossa se tarkasteli asetuksen 13 artiklan mahdollista rikkomista, tutkinut, onko kyseistä maksua pidettävä "verona" vai "maksuna".

44. Katson itse, että CSG-maksua ei voida pitää maksuna, johon Ranskan lisäavustus perustuisi. Ne, joilta CSG-maksua peritään, eivät nimittäin ole maksamansa maksun vastineena oikeutettuja sosiaaliturvaetuuksiin, kun taas kaikki Ranskassa asuvat henkilöt voivat ansiotyössä olosta riippumatta, asuinpaikkansa perusteella, saada CSG-maksulla rahoitettavia kansallisia sosiaaliavustuksia, nimittäin FSV:n avustuksia. CSG-maksun maksaminen ei näin ollen oikeuta mihinkään suoraan ja yksilöitävissä olevaan vastikkeeseen etuuksien muodossa.

45. Tästä seuraa, että Ranskan lisäavustus on katsottava asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitetuksi maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi.

46. Lisäksi tarkastelen vielä komission väitettä, jonka mukaan valittajalla voi mahdollisesti olla asetuksen N:o 1408/71 95 b artiklan siirtymäkautta koskevista säännöksistä johtuvia oikeuksia. [20]

47. Asetuksen N:o 1408/71 95 b artiklan 9 kohdassa säädetään, että asetuksen N:o 1247/92 1 artiklan soveltaminen ei saa johtaa sellaisen hakemuksen hylkäämiseen, jolla haetaan eläkkeen täydennykseksi myönnettyä maksuihin perustumatonta erityisetuutta ja jonka tekee henkilö, joka täytti kyseisen etuuden myöntämistä koskevat edellytykset ennen 1.6.1992, vaikka kyseinen henkilö asuisi muun jäsenvaltion kuin toimivaltaisen valtion alueella, edellyttäen, että hakemus etuuden saamiseksi on tehty viiden vuoden määräajassa 1.6.1992 lukien.

19 – Em. asia C-169/98, komissio v. Ranska, tuomion 32 kohta.

20 – Sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71, asetuksen (EY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72, asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta annetun asetuksen (ETY) N:o 1247/92 sekä asetuksen (ETY) N:o 1247/92 muuttamisesta annetun asetuksen (ETY) N:o 1945/93 muuttamisesta 22 päivänä joulukuuta 1995 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3095/95 (EYVL L 335, s. 1.)

48. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kantajan lisäavustushakemus on hylätty, koska hän ei ollut osoittanut täyttäneensä CSS:n L. 815 -2 §:ssä, jota sovellettiin kyseisenä ajankohtana, ja R. 815-2 §:ssä vahvistettua ikää koskevaa edellytystä. Lisäavustus myönnetään 65 vuotta täyttäneille – tai työkyvyttömyystapauksissa 60 vuotta täyttäneille – vanhuusetuuksien saajille. Kantajalle oli maksettu 1.11.1991 lähtien Ranskan järjestelmästä normaalia vanhuuseläkettä eikä työkyvyttömyyteen perustuvaa eläkettä, joten häntä koskee 65 vuoden ikäraja.

49. Komissio katsoo, että käsiteltävänä olevassa asiassa olisi sovellettava 60 vuoden ikärajaa eikä 65 vuoden ikärajaa. Menettelyasiakirjoista ilmenee komission mukaan, että kantajalla on espanjalainen lääkärintodistus, jonka perusteella hän on ollut työkyvytön vuodesta 1991; kansallinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole tunnustanut tätä todistusta oikeudellisesti päteväksi asiakirjaksi. Jos kantaja kuuluisi 60 vuoden ikärajan soveltamisalaan, hänellä olisi asetuksen N:o 1408/71 95 b artiklan 9 kohdasta johtuva oikeus, koska hän täyttää tällöin lisäetuuden myöntämisedellytykset, nimittäin sen, että hän on täyttänyt 60 vuotta ennen 1.6.1992.

50. Ensiksi on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 234 artiklan mukaisessa kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen välisessä tehtävien jaossa kansallinen tuomioistuin, joka ainoana tuomioistuimena saa suoraan tietoonsa asian tosiseikat sekä asianosaisten esittämät väitteet ja jonka on vastattava annettavasta ratkaisusta, pystyy parhaiten arvioimaan kaikki asiaan liittyvät seikat, koska se tietää, mikä merkitys riidassa esille tulleilla oikeuskysymyksillä on ja onko ennakkoratkaisu tarpeen, jotta se voisi antaa tuomionsa. Jos kysymykset on muotoiltu epätarkasti tai jos ne ylittävät yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan yhteydessä annetut tehtävät, yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin erotella kansallisen tuomioistuimen sille toimittamasta aineistosta ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen perusteluista ne yhteisön oikeutta koskevat seikat, jotka oikeudenkäynnin kohteen vuoksi edellyttävät tulkintaa. [21]

51. Voidakseen antaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen yhteisöjen tuomioistuin saattaakin joutua ottamaan huomioon sellaisia

21 – Ks. erityisesti asia 83/78, Pigs Marketing Board, tuomio 29.11.1978 (Kok. 1978, s. 2347, Kok. Ep. IV, s. 265, 25 ja 26 kohta) ja asia C-425/98, Marca Mode, tuomio 22.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4861, 21 kohta).

yhteisön oikeuden säännöksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut kysymyksessään. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tehtävä päätös siitä, sovelletaanko yhteisön oikeussääntöä, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä EY 234 artiklan nojalla tulkinnut, kansallisen tuomioistuimen arvioitavana olevaan tapaukseen. [22]

52. Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, valittajalla voi mahdollisesti olla asetuksen N:o 1408/71 95 b artiklasta sekä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21 päivänä maaliskuuta 1972 annetun neuvoston asetuksen [23] N:o 574/72 51 artiklan 1 kohdan b ja f alakohdasta johtuvia oikeuksia. Viimeksi mainitun säännöksen sanamuoto on seuraava:

"Kun etuuksia saava henkilö, joka saa erityisesti:

– –

b) vanhuusetuuksia, jotka on myönnetty työhön soveltumattomuuden vuoksi,

– –

f) etuuksia, jotka on myönnetty sillä edellytyksellä, että saajan varat eivät ylitä määrättyä rajaa, oleskelee tai asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen valtion alueella, jossa maksamisesta vastaava laitos sijaitsee, hallinnolliset tarkastukset ja lääkärintarkastukset tekee tämän laitoksen pyynnöstä etuuden saajan oleskelu- tai asuinpaikan laitos viimeksi mainitun laitoksen soveltamassa lainsäädännössä säädetyn menettelyn mukaisesti. Maksamisesta vastaavalla laitoksella säilyy kuitenkin oikeus tarkastuttaa edunsaaja itse valitsemallaan lääkärillä."

53. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Dafeki antamassaan tuomiossa todennut, että "jäsenvaltioiden kansallisten toimivaltaisten sosiaaliturva-alan laitosten ja kansallisten tuomioistuinten on niissä menettelyissä, joissa pyritään määrittämään siirtotyöläisen oikeus sosiaalietuuksiin yhteisön kansalaisena, luotettava toisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten antamiin väestörekisteriotteisiin ja muihin vastaaviin henkilötietoja koskeviin asiakirjoihin, elleivät kyseiseen yksittäistapaukseen liittyvät konkreettiset seikat aseta niiden virheettömyyttä vakavasti kyseenalaiseksi". [24]

22 – Ks. erityisesti asia 35/85, Tissier, tuomio 20.3.1986 (Kok. 1986, s. 1207, 9 kohta).

23 – EYVL L 74, s. 1.

24 – Asia C-336/94, tuomio 2.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6761, 21 kohta).

54. Edellä esitetystä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen on työkyvyttömyyden alkamisajankohdan ja keston osalta luotettava toisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten laatimiin asiakirjoihin.

55. Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava, kuuluuko sen arvioitavana oleva tapaus asetuksen N:o 1408/71 95 b artiklan 9 kohdan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 574/72 51 kohdan kanssa, soveltamisalaan.

VII Ratkaisuehdotus

56. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 10 a artiklan säännöksiä ja tämän asetuksen liitettä II on tulkittava siten, että Code de la sécurité socialessa (sosiaaliturvalaki) tarkoitettu lisäavustus on tämän asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus.