JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
7 päivänä helmikuuta 2002 [1]

1. Sozialgericht Nürnberg on esittänyt 9.12.1999 toimittamallaan ennakkoratkaisupyynnöllä yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (jäljempänä asetus) [2] 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 78 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkinnasta. Ennakkoratkaisupyyntö liittyy neljään kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevaan asiaan, jotka se on yhdistänyt ja joiden kohteena on neljä Bundesanstalt für Arbeit, Kindergeldskassen (liittovaltion työvoimaviranomainen, perhe-etuuskassa; jäljempänä BAK) päätöstä, joilla Espanjan kansalaisten kyseiselle viranomaiselle eri perusteilla esittämät perheavustuksia koskevat hakemukset hylättiin.

Asiassa kyseessä olevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

2. Asetuksen 77 artiklassa (sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83), [3] joka koskee eläkeläisten huollettaville lapsille maksettavia etuuksia, säädetään seuraavaa:

"1. Ilmaisulla "etuudet" tarkoitetaan tässä artiklassa perheavustuksia henkilöille, jotka saavat vanhuus-, työkyvyttömyys-, tai tapaturma- tai ammattitautieläkettä ja tällaisiin eläkkeisiin maksettavia korotuksia tai lisiä tällaisten eläkeläisten lasten suhteen, poikkeuksena lisät, jotka myönnetään tapaturma- tai ammattitautivakuutusjärjestelmistä.

1 — Alkuperäinen kieli: italia.
2 — EYVL L 149, s. 2.
3 — EYVL 230, s. 6.

2. Etuudet myönnetään seuraavien sääntöjen mukaisesti riippumatta jäsenvaltiosta, jonka alueella eläkeläinen tai lapset asuvat:

a) eläkeläiselle, joka saa eläkettä vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, joka on vastuussa eläkkeestä;

b) eläkeläiselle, joka saa eläkettä useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan:

i) sen valtion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella hän asuu, edellyttäen, että tarvittaessa huomioon ottaen 79 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännökset, oikeus yhteen 1 kohdassa tarkoitetuista etuuksista on saavutettu tämän valtion lainsäädännön mukaan; tai

ii) muissa tapauksissa sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alainen hän on ollut pisimmän ajan, edellyttäen, että tarvittaessa huomioon ottaen 79 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännökset, oikeus yhteen 1 kohdassa tarkoitetuista etuuksista on saavutettu tämän lainsäädännön mukaan; jos mitään oikeutta etuuteen ei ole saavutettu tämän lainsäädännön mukaan, edellytykset tällaisen oikeuden saamiseksi muiden kysymyksessä olevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan tutkitaan alenevassa järjestyksessä sellaisten vakuutuskausien pituuden mukaan, jotka ovat täyttyneet näiden jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti."

3. Vastaavasti asetuksen 78 artiklassa, joka koskee orvoille maksettavia etuuksia, säädetään seuraavaa:

"1. Ilmaisulla "etuudet" tarkoitetaan tässä artiklassa perheavustuksia ja tietyissä tapauksissa lisä- tai erityisavustuksia orvoille sekä orvoneläkkeitä paitsi niitä, jotka myönnetään työtapaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmistä.

2. Orvon etuudet myönnetään seuraavien sääntöjen mukaisesti riippumatta jäsenvaltiosta, jonka alueella orpo tai hänestä

tosiasiallisesti huolehtiva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö asuu;

a) sellaisen kuolleen palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan, joka on vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alainen, orvolle tämän valtion lainsäädännön mukaisesti;

b) sellaisen kuolleen palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan orvolle, joka on usean jäsenvaltion lainsäädännön alainen;

i) sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella orpo asuu, edellyttäen, että ottaen tarvittaessa huomioon 79 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännökset oikeus yhteen 1 kohdassa tarkoitetuista etuuksista on saavutettu tämän valtion lainsäädännön mukaan; tai

ii) muissa tapauksissa sen valtion lainsäädännön mukaisesti, jonka alainen vainaja oli pisimmän ajan, edellyttäen, että ottaen tarvittaessa huomioon 79 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännökset oikeus yhteen 1 kohdassa tarkoitetuista etuuksista on saavutettu tämän lainsäädännön mukaan; jos mitään oikeutta ei ole saavutettu tämän lainsäädännön mukaan, edellytykset tällaisen oikeuden saavuttamiselle muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan tutkitaan alenevassa järjestyksessä sellaisten vakuutuskausien pituuden mukaan, jotka ovat täyttyneet näiden jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti.

Kuitenkin sen jäsenvaltion lainsäädäntö, jota sovelletaan 77 artiklassa tarkoitettujen etuuksien suorittamiseen eläkeläisen lapselle, jää sovellettavaksi mainitun eläkeläisen kuoleman jälkeen hänen orvoilleen suoritettavien etuuksien suorittamisen osalta."

4. Asetuksen 79 artiklan 1 kohdassa, jossa viitataan edellä selostamiini määräyksiin, säädetään muun muassa, että "77 ja 78 artiklassa tarkoitetut etuudet annetaan sen lainsäädännön mukaisesti, joka määräytyy noiden artiklojen säännöksiä soveltamalla, laitoksesta, joka on vastuussa tämän lainsäädännön soveltamisesta, ja sen kustannuksella, niin kuin eläkeläiseen tai vainajaan olisi sovellettu vain toimivaltaisen valtion lainsäädäntöä". Tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään kuitenkin, että "jos tämän lainsäädännön mukaisesti edellytetään, että etuuksia kos-

kevan oikeuden saaminen, säilyttäminen tai takaisinsaaminen riippuu vakuutus- tai työskentelykausien pituudesta, tällainen pituus määrätään ottaen tarvittaessa huomioon 45 artiklan [vakuutuskausien yhteenlaskemista koskevat] säännökset tai 72 artiklan [työskentelykausien yhteenlaskemista koskevat] säännökset".

Kansallinen lainsäädäntö

5. Espanjan sosiaaliturvaa koskevista yleisistä säännöksistä annetun asetuksen 1/1994 mukaan eläkkeensaajille maksetaan perhe-etuutta jokaisesta huollettavasta alle 18-vuotiaasta lapsesta, mikäli perheen tulot eivät ylitä tiettyä summaa. Vammaisten lasten, joiden invaliditeettiaste on yli 65 prosenttia, osalta kyseisessä asetuksessa säädetään sen sijaan sellaisen perhe-etuuden maksamisesta, johon ei liity ikää tai tuloja koskevia rajoituksia. Tällaisen tuen maksaminen täysi-ikäisille lapsille on kuitenkin ristiriidassa vammaisten sosiaalista sopeuttamista koskevan lain nro 13/1982 mukaisen erityisen tuen kanssa, mistä seuraa, että asianomaisten täytyy tilanteen vaatiessa valita toinen näistä vaihtoehtoisista järjestelmistä.

6. Mitä tulee Saksan lainsäädäntöön, Bundeskindergeldgesetzissä (liittovaltion perhe-etuuksia koskeva laki; jäljempänä BKGG), sellaisena kuin se oli voimassa vuoden 1995 loppuun saakka, myönnetään eläkkeensaajille oikeus perhe-etuuteen huollettavista lapsista 16. ikävuoden loppuun saakka ja mikäli lapsia on enemmän kuin yksi, edellytyksenä on, että tiettyä tulotasoa ei ylitetä. Vuonna 1996 ikäraja nostettiin 18 vuoteen ja tulorajat poistettiin. Lisäksi säädettiin etuuden maksamisesta 27. ikävuoden loppuun asti sellaisten lasten osalta, jotka osallistuvat ammatilliseen koulutukseen, ja 21. ikävuoden loppuun asti työttömien lasten osalta. Niiden lasten osalta, jotka eivät vamman johdosta kykene vastaamaan toimeentulostaan, BKGG:ssa säädetään etuuden maksamisesta ilman ikärajaa.

Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Kuten aiemmin totesin, esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö liittyy neljään kansallisen tuomioistuimen yhdistämään asiaan, joille on yhteistä se, että ne koskevat, tosin eri perusteilla, Espanjan kansalaisia, jotka ovat työskennelleet tietyn ajan Saksassa siirtotyöläisinä.

8. Ensimmäisen näistä kanteista on nostanut Espanjan kansalainen Martínez Domínguez, joka asuu Espanjassa ja on oikeutettu eläkkeeseen sekä siellä että Saksassa (jossa hän siis oli työskennellyt tietyn ajan). Vaikka hänelle oli myönnetty perhe-etuuksia Espanjassa hänen huollettavanaan olevasta alaikäisestä lapsesta, hän

ei ollut oikeutettu saamaan suoritusta kyseisistä etuuksista huhtikuun 1991 ja lokakuun 1996 välisenä aikana sekä huhtikuun ja lokakuun 1997 välisenä aikana Espanjan lainsäädännön mukaisen tulorajan ylittymisen johdosta. Domínguez vaati tammikuussa 1996 Saksassa näiden etuuksien suorittamista, koska Saksassa ei vuodesta 1996 alkaen ollut lainkaan tulorajoja perhe-etuuksien maksamiselle, kuten edellä on todettu. BAK kuitenkin hylkäsi sekä hänen hakemuksensa että hänen hylkäämispäätöksen johdosta tekemänsä valituksen. Lopullisesta hylkäyspäätöksestä nostettiin siis kanne ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa.

9. Toisen asian on pannut vireille Benítez Urbano, joka myös on Espanjassa asuva Espanjan kansalainen, jolla on oikeus eläkkeeseen sekä Espanjassa että Saksassa (jossa myös hän on työskennellyt tietyn ajan). Elokuussa 1996 Urbano haki perhe-etuutta Saksassa täysi-ikäiselle vammaiselle tyttärelleen, joka nautti Espanjassa vammaisten sosiaalista sopeuttamista koskevaan lakiin nro 13/1982 perustuvaa erityistä tukea, jonka vuoksi hänellä ei ollut siellä oikeutta perhe-etuuksiin (joita ei tästä syystä ollut haettu). BAK hylkäsi hakemuksen ja sitä seuranneen valituksen, ja sen tekemästä lopullisesta hylkäyspäätöksestä nostettiin kanne ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa.

10. Kolmannen asian on pannut vireille Mateos Cruz, joka on myös Espanjassa asuva Espanjan kansalainen ja oikeutettu eläkkeeseen Espanjassa ja Saksassa (jossa myös hän on työskennellyt tietyn ajan). Hän sai Espanjassa kolmesta huollettavanaan olevasta lapsesta perhe-etuuksia kunnes näistä tuli täysi-ikäisiä. Kun oikeus etuuksien saamiseen oli Espanjan lainsäädännön perusteella lakannut, hän haki marraskuussa 1997 vastaavia avustuksia Saksasta väittäen, että hänen lapsensa osallistuivat ammatilliseen koulutukseen ja että näin ollen Saksan lainsäädännön mukaan tukia pitäisi maksaa 27. ikävuoden loppuun asti. Myös tässä tapauksessa BAK hylkäsi anomuksen ja sitä seuranneen valituksen, ja sen lopullisesta hylkäyspäätöksestä nostettiin kanne ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa.

11. Neljännen asian on pannut vireille Espanjan kansalaisen, Calvo Fernándezin leski. Fernández oli työskennellyt Saksassa tietyn ajan ja saavuttanut Saksassa ennen kuolemaansa (vuonna 1985) oikeuden eläkkeeseen mutta ei perhe-etuuksiin. Kesäkuussa 1992 Fernández, joka sai jo Espanjassa perhe-etuutta kolmesta huollettavanaan olevasta lapsesta (jotka kaikki asuvat Espanjassa ja ovat oikeutettuja orvoneläkkeeseen Espanjasta ja Saksasta), haki perhe-etuuksia myös Saksasta; ei kuitenkaan ole selvää, pyrkikö hän tällä hakemuksella saamaan täysimääräiset avustukset myös Saksassa vai ainoastaan täydentämään Espanjasta saamiaan etuuksia Saksan lainsäädäntöön perustuvaa suurempaa suoritusta vastaaviksi. Kuten muissakin tapauksissa, BAK kuitenkin

hylkäsi hakemuksen ja sitä seuranneen valituksen, ja sen lopullisesta hylkäyspäätöksestä nostettiin kanne ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa. Tämän jälkeen BAK on myös hylännyt Fernándezin esittämän uuden hakemuksen perhe-etuuksien saamiseksi lapsille, jotka osallistuivat ammatilliseen koulutukseen 18. ikävuoden jälkeen. Valitus tästä hylkäävästä päätöksestä saatettiin ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä ei kuitenkaan täsmennetä, koskeeko pääasia Fernándezin lesken tapauksessa molempia hakemuksia vai vain toista niistä.

12. Esillä olevan asian kannalta on tärkeää korostaa, että ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee selvästi, että yhdessäkään siinä kuvatuista neljästä tapauksesta Saksassa syntyneitä eläkeoikeuksia ei ole saavutettu vain Saksan sosiaaliturvaa koskevien säännösten perusteella, koska yhdessäkään tapauksista tällaisen oikeuden syntymisen edellyttämiä vähimmäismaksuja ei ollut suoritettu Saksassa. Kyseiset oikeudet olivat syntyneet Saksassa vain muiden, Espanjassa suoritettujen maksujen perusteella eli kolmessa ensimmäisessä tapauksessa eri jäsenvaltioissa suoritettujen maksujen yhteenlaskemista koskevien asetuksen N:o 1408/71 säännösten perusteella, kun taas neljännessä tapauksessa oikeudet perustuvat Saksan ja Espanjan välillä tehtyyn kahdenväliseen sosiaaliturvasopimukseen (vuonna 1973 tehty sopimus, jota sovelletaan edelleen myös Espanjan liityttyä yhteisöön; jäljempänä sosiaaliturvasopimus).

13. Ottaen huomioon sen käsiteltävinä oleviin asioihin liittyvät hankalat yhteisön oikeutta koskevat ongelmat Sozialgericht Nürnberg katsoi tarpeelliseksi kääntyä yhteisöjen tuomioistuimen puoleen esittääkseen seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko asetuksen N:o 1408/71 77 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 79 artiklan 1 kohtaa tulkittava niin, että sellaisten eläkkeensaajien, joilla on oikeus eläkkeeseen jäsenvaltiossa paitsi tämän jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, myös sosiaaliturvaoikeutta yhteensovittavien yhteisön oikeussääntöjen nojalla, huollettavina oleville lapsille on maksettava täydet perheetuudet, kun eläkeoikeus siinä jäsenvaltiossa, jossa eläkkeensaaja ei asu, on olemassa vain tietyn ajan taikka syntyy vasta tietyn ajan kuluttua, jolloin oikeutta asuinvaltion lainsäädännössä säädettyihin perhe-etuuksiin ei ole tai sitä ei ole enää joko ikärajan tai tulorajan ylittymisen vuoksi taikka sen vuoksi, että sitä koskevaa hakemusta ei ole tehty?

2) Onko asetuksen N:o 1408/71 78 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 79 artiklan 1 kohtaa tulkittava niin, että sellaisen kuolleen työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan, jotka ovat olleet usean eri jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, orvoille on maksettava täydet perhe-etuudet, jos oikeus orvoneläkkeeseen jäsenvaltiossa, jonka säännöksiä sovelletaan, ei synny yksinomaan tämän jäsenvaltion lainsäädännön eikä sosiaaliturvalainsäädäntöä yhteensovittavien yhteisön oikeussääntöjen perusteella, kun oikeus orvoneläkkeeseen valtiossa, joka ei ole asuinvaltio, on olemassa vain tietyn ajan tai jos se syntyy vasta tietyn ajan kuluttua, jolloin oikeutta asuinvaltion lainsäädännössä säädettyihin etuuksiin ei ole tai sitä ei ole enää joko ikärajan tai tulorajan ylittymisen vuoksi tai sen vuoksi, että sitä koskevaa hakemusta ei ole tehty?"

14. Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa huomautuksia ovat esittäneet pääasioiden kantajien lisäksi Saksan ja Espanjan hallitukset sekä komissio. Saadakseen mahdollisimman tarkan käsityksen asianomaisesta kansallisesta lainsäädännöstä ja sosiaaliturvasopimuksen sisällöstä yhteisöjen tuomioistuin pyysi 24.7.2001 päivätyllä kirjeellä huomautuksia esittäneiltä hallituksilta eräitä täsmennyksiä, jotka toimitettiin sille 2.8.2001 ja 30.8.2001 saapuneilla kirjeillä.

Oikeudellinen arviointi

Johdanto

15. Kuten asetuksen 77 ja 78 artiklan sanamuodosta selvästi ilmenee, niissä säännellään samalla tavalla ja samoista syistä eläkkeensaajien huollettavina olevien lasten saamia etuuksia ja orpojen etuuksia. Kyseisissä artikloissa säädetään erityisesti, että silloin, kun eläkkeensaajat (ensimmäisessä tapauksessa) tai kuolleet työntekijät (toisessa tapauksessa) ovat olleet useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, kuten esillä olevissa tapauksissa, näissä artikloissa tarkoitetut etuudet maksaa periaatteessa edunsaajan asuinvaltio (2 kohdan b alakohdan i alakohta). Kuitenkin siinä tapauksessa, että oikeutta kyseisiin etuuksiin ei ole saavutettu tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan (ottaen huomioon tätä arvioitaessa myös asetuksen 79 artiklan säännökset vakuutuskausien ja työskentelykausien yhteenlaskemisesta), mainitut etuudet myöntää se jäsenvaltio, jonka lainsäädännön alainen eläkkeensaaja tai kuollut työntekijä oli pisimmän ajan (edellyttäen luonnollisesti, että oikeus kyseiseen etuuteen on saavutettu tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ottaen huomioon myös tässä tapauksessa asetuksen 79 artiklan säännökset vakuutuskausien ja työskentelykausien yhteenlaskemisesta) (2 kohdan b alakohdan ii alakohta).

16. Kuten edellä on todettu, esillä olevan ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevissa asioissa huollettavista lapsista maksettavien ja orpojen etuuksien saajat asuivat Espanjassa, missä kyseiset etuudet piti lähtökohtaisesti suorittaa. Kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan kuitenkin

— oikeus etuuteen oli tiettyjen kausien ajaksi lakannut tämän valtion lainsäädännön mukaisen tulorajan ylittymisen vuoksi (asia Martínez Domínguez),

— oikeus etuuteen oli lakannut, koska huollettavat lapset olivat ylittäneet tietyn ikärajan (asiat Mateos Cruz ja Calvo Fernández),

— etuutta ei voitu maksaa, koska asianomainen oli valinnut sellaiset muut etuudet, jotka ovat ristiriidassa kyseessä olevien etuuksien kanssa (asia Benítez Urbano), tai

— maksettava etuus (kuten asian Calvo Fernández tosiseikoissa) oli määrältään pienempi kuin muussa kuin asuinvaltiossa maksettava etuus.

17. Ottaen siis huomioon, että eläkkeensaajat (asioissa Martínez Domínguez, Mateos Cruz ja Benítez Urbano) ja kuollut työntekijä (asiassa Calvo Fernández) olivat olleet tietyn ajan Saksan lainsäädännön alaisia, kansallinen tuomioistuin haluaa kahdella ennakkoratkaisukysymyksellään käytännössä selvittää, ovatko tämän jäsenvaltion viranomaiset asetuksen 77, 78 ja 79 artiklan perusteella velvollisia suorittamaan etuudet, joita ei edellä mainituista syistä ole maksettu Espanjassa (tai täydentämään näitä etuuksia) siltä osin, kuin mainitut etuudet olisi maksettu, jos olisi sovellettu ainoastaan Saksan lainsäädäntöä.

18. Kysymyksiä on käsiteltävä yhdessä, mutta ensin on esitettävä joitakin yleisiä huomioita kyseessä olevien asetuksen artiklojen tulkinnasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, minkä jälkeen tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kysymyksiin annettavaa vastausta kussakin pääasiassa kyseessä olevan tilanteen perusteella.

Yleisiä huomioita

19. Kuten on todettu, asetuksen 77 ja 78 artiklassa vahvistetaan kriteerit, joiden perusteella määritetään se jäsenvaltio, joka on vastuussa etuuksien myöntämisestä

huollettaville lapsille ja orvoille silloin, kun eläkkeensaajat (ensimmäisessä tapauksessa) tai kuolleet työntekijät (toisessa tapauksessa) ovat olleet usean jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Näiden kriteerien perusteella määritetty jäsenvaltio on velvollinen suorittamaan kyseiset etuudet silloinkin, kun oikeutta etuuteen tässä jäsenvaltiossa ei ole saavutettu pelkästään sen lainsäädännön mukaan, vaan vakuutuskausien ja työskentelykausien yhteenlaskemisesta annettujen säännösten soveltamisen seurauksena.

20. Lähtökohtaisesti, ja asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa mainitun yhden jäsenvaltion lainsäädännön periaatteen mukaan,[4] tämä jäsenvaltio on yksin toimivaltainen myöntämään kyseiset etuudet suorittamalla ne voimassa olevan lainsäädäntönsä mukaisesti ja siinä säädetyissä rajoissa. Tämän periaatteen noudattamisesta saattaa kuitenkin seurata, että asianomaiset menettävät muissa jäsenvaltioissa niiden kansallisten lainsäädäntöjen perusteella saavuttamansa oikeudet suurempiin etuuksiin, mikä olisi ristiriidassa sen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetun periaatteen kanssa, jonka mukaan "perustamissopimuksen 48—51 artiklan tavoitteita ei saavutettaisi, jos työntekijät menettäisivät liikkumisvapautensa käyttämisen vuoksi sosiaaliset etuutensa, jotka heille joka tapauksessa kuuluvat yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan".

4 — Ks. tältä osin asia C-113/96, Gómez Rodríguez, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2461, 27 kohta).

21. Juuri jotta tällainen epäjohdonmukaisuus vältettäisiin, yhteisöjen tuomioistuin useasti on täsmentänyt, että "asetuksen [N:o 1408/71] säännöksiä ei näin ollen voida soveltaa, jos ne ovat vaikutukseltaan sellaisia, että ne etuudet pienenisivät, jotka henkilö voisi yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan saada vain tämän lainsäädännön mukaisesti täyttyneiden vakuutuskausien perusteella".[5] Esillä olevaan asiaan liittyen on myös huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on myös erityisesti täsmentänyt, että asetuksen 77 ja 78 artiklaa on tulkittava "sillä tavoin, että oikeus perheavustuksiin, joiden myöntäminen on työkyvyttömyys- tai vanhuuseläkkeeseen oikeutetun taikka orvon asuinvaltion velvollisuutena, ei vaikuta oikeuteen saada aikaisempaa ja määrältään suurempaa perheavustusta, jonka myöntämiseen toisella jäsenvaltiolla on velvollisuus. Näin ollen tämän jäsenvaltion on suoritettava näiden kahden avustuksen erotuksen suuruinen täydentävä avustus".[6]

22. On kuitenkin korostettava, että mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetaan vain tilanteita, joissa asianomaiset ovat saavuttaneet sosiaaliset oikeutensa muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan vain tämän valtion lainsäädännön mukaan (eikä vakuutuskausien ja työskentelykausien yhteenlaskemisesta annettujen säännösten mukaan), koska vain tällaisessa tapauk-

5 — Asia C-59/95, Bastos Moriana, tuomio 27.2.1997 (Kok. 1997, s. I-1071, 17 kohta), jossa viitataan erityisesti asiaan 24/75, Petroni, tuomio 21.10.1975 (Kok. 1975, s. 1149, Kok. Ep. II, s. 487, 13 ja 16 kohta).

6 — Em. asia Bastos Moriana, 16 kohta, jossa viitataan erityisesti asiaan 733/79, Laterza, tuomio 12.6.1980 (Kok. 1980, s. 1915) ja asiaan 807/79, Gravina, tuomio 9.7.1980 (Kok. 1980, s. 2205).

sessa asetuksen soveltaminen saattaisi estää heitä saamasta niitä heidän kannaltaan edullisempia etuuksia, joihin heillä muutoin olisi ollut oikeus.

23. Tämä oikeuskäytäntöön perustuva rajaus näkyy selvästi asiassa Bastos Moriana annetussa tuomiossa, jossa on täsmennetty, että "asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan i alakohtaa ja 78 artiklan 2 kohdan b alakohdan i alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion toimivaltainen laitos ei ole velvollinen myöntämään toisessa jäsenvaltiossa asuville eläkeläisille tai orvoille perheetuuden täydennystä [7] silloin kun asuinvaltion myöntämä perhe-etuus on pienempi kuin ensin mainitun jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset etuudet, ellei eläkeoikeutta tai orvon oikeutta etuuteen ole saatu yksinomaan tässä jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien perusteella". [8] Tästä johtuu, kuten jo totesin, että " — — kun eläkeoikeus tai orvon oikeus etuuteen perustuu vain asetuksen säännöksiin vakuutuskausien yhteenlaskemisesta — — , 77 ja 78 artiklan soveltaminen ei estä etuuksiin oikeutettuja saamasta toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella myönnettäviä etuuksia". [9]

24. Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin totesi tämän jälkeen asiassa Gómez Rodríguez antamassaan tuomiossa, että "kun asuinvaltiossa saatu oikeus etuuteen lakkaa ikärajan ylittymisen vuoksi, toisen jäsenvaltion toimivaltainen laitos ei ole velvollinen myöntämään etuuksia asianomaisille, elleivät nämä ole saaneet oikeuttaan pelkästään tässä valtiossa täytettyjen vakuutuskausien perusteella". [10] Yhteisöjen tuomioistuin lausui näin ollen, että "78 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että sen ii alakohdan säännöksiä ei sovelleta tilanteeseen, jossa oikeus orvoneläkkeeseen, joka oli aluksi saatu i alakohdan nojalla etuuden saajan asuinvaltiossa, on lakannut ikärajan ylittymisen vuoksi, kun taas toisessa jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännön alaisuuteen vakuutettu henkilö on myös kuulunut, hänellä olisi oikeus orvoneläkkeeseen tämän ajankohdan jälkeenkin, mikäli asetuksen 79 artiklan yhteenlaskemissääntöä sovellettaisiin". [11]

Esillä olevien asioiden arviointi

25. Tämän yleisen selvityksen jälkeen pääasioissa esiintyviä eri tilanteita koskevat Sozialgericht Nürnbergin kysymykset voidaan helposti ratkaista edellä tarkastellun

7 — Sen selventämiseksi, mitä tarkoitetaan perhe-etuuden täydennyksellä, on viitattava asiassa Bastos Moriana annetun tuomion 5 kohtaan, jossa todetaan seuraavalla tavalla: " — — kantajat esittivät Bundesanstalt für Arbeitille vaatimukset huollettaville lapsille Saksan lainsäädännön mukaan myönnettävien avustusten saamiseksi lapsilleen siltä osin kuin kyseiset avustukset myönnetään pidemmäksi ajaksi tai ne ovat määrällisesti suurempia kuin vastaavat avustukset kantajien asuinvaltioissa. Kantajat vaativat avustuksilleen täydennystä, joka vastaa Saksan lainsäädännön mukaisen avustuksen ja heidän asuinvaltionsa lainsäädännön mukaisen avustuksen välistä erotusta (jäljempänä avustuksen täydennys)."

8 — Edellä mainittu asia, tuomion 23 kohta.

9 — 19 kohta.

10 — Edellä mainittu asia, tuomion 32 kohta.

11 — 33 kohta.

yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, erityisesti asioissa Bastos Moriana ja Gómez Rodríguez annettujen tuomioiden, avulla. Komission ja Saksan hallituksen tavoin voidaan katsoa, että esillä olevissa asioissa oikeus sosiaaliturvaetuuksiin oli saavutettu asuinvaltiossa, mistä seuraa tämän oikeuskäytännön mukaan, että toisessa jäsenvaltiossa haettuja muita etuuksia ei voida myöntää, ellei oikeus niihin ole syntynyt ainoastaan tämän toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella.

26. Katson, että esillä olevissa neljässä asiassa oikeus huollettavien lasten ja orpojen etuuksiin on syntynyt asuinvaltiossa, eikä tätä voida kiistää, vaikka kantajat ja Espanjan hallitus näin tekevätkin. Asioissa Mateos Cruz ja Calvo Fernández tämä on täysin selvää, koska, kuten edellä mainituissa asioissa Bastos Moriana ja Gómez Rodríguez, sosiaaliturvaetuudet oli tosiasiassa suoritettu asuinvaltiossa, joskin lyhemmältä ajalta tai määrältään alhaisempina kuin ne olisivat olleet sen toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, jonka alaisina he myös olivat olleet. Samaan lopputulokseen on päädyttävä myös asiassa Martínez Domínguez, koska tässäkin tapauksessa sosiaalietuudet oli tosiasiassa suoritettu asuinvaltiossa, joskin eräin kyseisen valtion lainsäädännön mukaisen tulorajan hetkellisestä ylittymisestä johtuvin keskeytyksin. Tämä päätelmä pätee myös asiassa Benítez Urbano, koska asianomaisella oli periaatteessa oikeus asuinvaltiossaan kyseessä oleviin etuuksiin, ja niiden saamatta jääminen johtui vain hänen valinnastaan nauttia muita etuuksia, jotka olivat yhteensopimattomia ensin mainittujen etuuksien kanssa.

27. Koska siis kaikissa tapauksissa oikeus huollettavien lasten tai orpojen etuuksiin oli syntynyt asuinvaltiossa, toisessa jäsenvaltiossa haetut muut etuudet on asioissa Bastos Moriana ja Gómez Rodríguez annettujen tuomioiden perusteella suoritettava vain, jos oikeus niihin on saavutettu vain tämän toisen valtion lainsäädännön perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei kuitenkaan ole arvioida, täyttyykö tämä edellytys esillä olevissa asioissa (kysymys, jota eräät pääasioiden kantajista ovat käsitelleet), koska kyse on selvästi kansallista oikeutta koskevasta kysymyksestä, joka kansallisen tuomioistuimen täytyy ratkaista.

28. Tässä yhteydessä tyydyn toteamaan, että asia Calvo Fernández on tältä osin ongelmallinen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseisessä tapauksessa oikeus orvoneläkkeisiin on Saksassa syntynyt edellä mainitun vuonna 1973 Saksan ja Espanjan välillä tehdyn sosiaa-

liturvasopimuksen perusteella. Saksan hallitus totesi vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen tätä koskevaan kysymykseen, että sosiaaliturvasopimusta sovelletaan esillä olevan kaltaisissa tapauksissa myös sen jälkeen, kun Espanja liittyi Euroopan yhteisöön ja asetus tuli siellä voimaan siltä osin, kuin sosiaaliturvasopimukseen perustuvat oikeudet ovat asianosaiselle edullisempia kuin asetukseen perustuvat oikeudet. Lisäksi sopimuksen soveltaminen vaikuttaa esillä olevassa tapauksessa oikealta, koska kuollut työntekijä oli saavuttanut kuoleman perusteella oikeudet ennen Espanjan liittymistä Euroopan yhteisöön, mistä seuraa, että nämä oikeudet (ja niistä johtuvat kuolleen henkilön sijaan tulleiden edunsaajien oikeudet) eivät yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan voi lakata asetuksen voimaantulon johdosta. [12]

29. Edellä esitetyn perusteella katson, että asioissa Bastos Moriana ja Gómez Rodríguez annetuissa tuomioissa mainitun periaatteen soveltamisesta esillä olevassa asiassa seuraa, että yhdessä jäsenvaltiossa toisen jäsenvaltion kanssa tehdyn kahdenvälisen sopimuksen perusteella syntyneet oikeudet on ilman muuta rinnastettava ensiksi mainitun valtion sosiaaliturvalainsäädäntöön perustuviin oikeuksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että sen sosiaaliturvaetuuksia koskevaa oikeuskäytäntöä on tulkittava "siten, että jäsenvaltion lainsäädännön mukaan myönnetyiksi etuuksiksi on katsottava sekä yksinomaan kansallisten lainsäätäjien laatimassa kansallisessa oikeudessa säädetyt etuudet että etuudet, jotka perustuvat kahden tai useamman jäsenvaltion välisten ja niiden kansalliseen oikeuteen sisällytettyjen kansainvälisten sosiaaliturvasopimusten määräyksiin ja jotka johtavat kyseisen työntekijän kannalta edullisempaan tilanteeseen kuin mikä olisi seurausta yhteisön säännöstön soveltamisesta". [13] Sitä paitsi on selvää, että jos näin ei olisi, rikottaisiin sitä useasti mainittua periaatetta, jonka mukaan asetuksen soveltaminen ei voi estää siirtotyöläistä saamasta edullisempia etuuksia, joiden saamiseen hän muutoin olisi ollut oikeutettu.

30. Edellä esitetystä seuraa näin ollen, että asiassa Calvo Fernández Saksassa kahdenvälisen sosiaaliturvasopimuksen perusteella saavutetut etuudet on rinnastettava tämän valtion sosiaaliturvalainsäädännön perusteella saavutettuihin sosiaalietuuksiin. Kansallisen tuomioistuimen asiana on luonnollisesti ratkaista, onko esillä olevassa asiassa riidanalaiset etuudet tosiasiassa saavutettu Saksassa tämän sosiaaliturvasopimuksen perusteella.

12 — Ks. tältä osin asia C-227/89, Rönfeldt, tuomio 7.2.1991 (Kok. 1991, s. I-323, Kok. Ep. XI, s. I-19), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa ja 51 artiklaa on tulkittava siten, että niillä estetään se, että työntekijät menettävät sosiaaliturvaetuja siksi, että kahden tai useamman jäsenvaltion välisiä sopimuksia, jotka on saatettu osaksi kansallista oikeutta, ei voida soveltaa neuvoston asetuksen N:o 1408/71 voimaantulon vuoksi" (29 kohta). Tämän oikeuskäytännön merkitystä on sittemmin täsmennetty asiassa C-475/93, Thévenon, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3813), jossa selvennettiin, että siinä vahvistettu periaate soveltuu ainoastaan tapauksissa, joissa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on käytetty ennen asetuksen voimaantuloa. Useaan kertaan mainitussa asiassa Gómes Rodríguez annetussa tuomiossa on lisäksi täsmennetty, että asiassa Rönfeldt annetussa tuomiossa mainittua periaatetta sovelletaan esillä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa kuollut työntekijä oli täyttänyt vakuutuskautensa Saksassa ja Espanjassa ennen viimeksi mainitun valtion liittymistä Euroopan yhteisöihin (41 kohta). Tämän päätelmän tukemisesta ks. myös viimeisin asia C-277/99, Kaske, tuomio 5.2.2002 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

13 — Edellä mainittu asia Rönfeldt, tuomion 27 kohta.

31. Tätä taustaa vasten katson, että Sozialgericht Nürnbergille tulee vastata, että asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 78 artiklan 2 kohdan b alakohtaa luettuna yhdessä asetuksen 79 artiklan 1 kohdan kanssa on tulkittava siten, että jos henkilö on saanut oikeuden esillä olevan kaltaisiin huollettavien lasten tai orpojen etuuksiin asuinvaltiossaan, toisessa jäsenvaltiossa haetut etuudet on suoritettava ainoastaan, jos oikeus niihin on saatu tässä toisessa jäsenvaltiossa vain sen kansallisen lainsäädännön perusteella, tai sen ja jonkin muun jäsenvaltion välisen sellaisen sopimuksen perusteella, jota sovelletaan vielä asetuksen voimaantulon jälkeen.

Ratkaisuehdotus

32. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Sozialgericht Nürnbergin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavalla tavalla:

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen N:o 1408/71 77 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 78 artiklan 2 kohdan b alakohtaa luettuna yhdessä asetuksen 79 artiklan 1 kohdan kanssa on tulkittava siten, että jos henkilö on saanut oikeuden esillä olevan kaltaisiin huollettavien lasten tai orpojen etuuksiin asuinvaltiossaan, toisessa jäsenvaltiossa vaaditut etuudet on suoritettava ainoastaan, jos oikeus niihin on saatu tässä toisessa jäsenvaltiossa vain sen kansallisen lainsäädännön perusteella, tai sen ja jonkin muun jäsenvaltion välisen sellaisen sopimuksen perusteella, jota sovelletaan vielä asetuksen N:o 1408/71 voimaantulon jälkeen.