JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
15 päivänä huhtikuuta 2021 [1]

**Asia C-866/19**

**SC**
**vastaan**
**Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Warszawie**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sosiaaliturva – Vakuutettu, joka on täyttänyt muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa maksukausia – Oikeus vanhuuseläkkeeseen – Asetus (EY) N:o 883/2004 – Eläke-etuuksien laskeminen

1. Tällä Sąd Najwyższyn (ylin tuomioistuin, Puola) (jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään selventämään unionin tuomioistuimen tuomiota Tomaszewska. [2] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko pääasian olosuhteissa vakuutetulle [3] muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa täyttyneet maksukaudet [4] (jäljempänä vastaanottavassa valtiossa täyttyneet maksukaudet) otettava unionin oikeuden nojalla huomioon laskettaessa niiden eläke-etuuksien määrää, jotka toimivaltaisen jäsenvaltion, tässä tapauksessa Puolan, on maksettava kyseiselle vakuutetulle. Tuomiossa Tomaszewska vastattiin tällaiseen kysymykseen ainoastaan eläke-etuuksien saamisen osalta. Missä määrin mainitussa tuomiossa vahvistetut periaatteet pätevät maksettavien etuuksien laskemiseen?

2. Pääasian olosuhteet ovat seuraavat: Puolan lainsäädännön mukaan Puolassa täyttyneiden maksuihin perustumattomien kausien, jotka voidaan ottaa huomioon eläke-etuuksien laskennassa, kesto on enintään kolmasosa Puolassa täyttyneiden maksuihin perustuvien kausien kestosta. [5] Tästä herää kysymys, onko vakuutetulle Alankomaissa vastaanottavana valtiona

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Tuomio 3.3.2011 (C-440/09, EU:C:2011:114; jäljempänä tuomio Tomaszewska).

[3] Ennakkoratkaisupyynnössä ei täsmennetä, onko vakuutettu SEUT 45 artiklassa tarkoitettu työntekijä. Tähän ratkaisuehdotukseen sisältyvää viittausta kyseiseen määräykseen on siten luettava tämän seikan valossa. On syytä huomauttaa, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1 ja oikaisu EUVL:ssä 2004, L 200, s. 1), joka on pääasian oikeudenkäynnissä ajallisesti sovellettava säädös (ks. jäljempänä alaviite 6), henkilölliseen soveltamisalaan kuuluu myös muita kuin työntekijöitä. Sosiaaliturvaetuuksia vaativan henkilön on oltava asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettu ”vakuutettu”, ja saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta ”sovelletaan sellaisiin jossakin jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltion kansalaisiin, kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä heidän perheenjäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin”.

[4] Ks. asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan s alakohta.

[5] Ks. jäljempänä 12 kohta.

täyttyneet maksukaudet unionin oikeuden nojalla lisättävä Puolassa täyttyneisiin maksuihin perustuviin kausiin, jolloin Puolassa maksettavan eläkkeen laskennassa huomioon otettavien Puolassa täyttyneiden maksuihin perustumattomien kausien kesto pitenee.

3. Olen tullut tässä ratkaisuehdotuksessa siihen tulokseen, että unionin oikeuden nojalla vastaanottavassa jäsenvaltiossa täyttyneet maksukaudet on otettava huomioon laskettaessa asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla maksettavan eläke-etuuden teoreettista määrää.[6] Tarkemmin ottaen Puolan säännöstä, jonka mukaan Puolassa täyttyneistä maksuihin perustumattomista kausista voidaan ottaa eläkkeen määrää laskettaessa huomioon ainoastaan enintään kolmasosa suhteessa Puolassa täyttyneisiin maksuihin perustuviin kausiin (jäljempänä maksuihin perustumattomiin kausiin sovellettava kolmasosan enimmäismäärä) on luettava siten, että siihen sisältyvät kyseiselle vakuutetulle Alankomaissa eli vastaanottavassa valtiossa täyttyneet maksukaudet. Mikä tahansa muu lopputulos olisi ristiriidassa asetuksen N:o 883/2004 tavoitteiden ja sen perustana olevien periaatteiden[7] kanssa ja lisäksi sen yhteenlaskemisperiaatteen vastainen, jonka erityinen ilmentymä asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta on. Tällainen lopputulos on myös asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan tarkoituksen mukainen; sen tarkoituksena on korjata haitta, jota aiheutuu vakuutetuille, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan työskennellä muissa jäsenvaltioissa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa,[8] maksettavan eläkkeen teoreettisen määrän laskentamenetelmän avulla.

4. Vastaanottavassa jäsenvaltiossa täyttyneet maksukaudet ovat kuitenkin merkityksettömiä laskettaessa maksuihin perustumattomiin kausiin sovellettavaa kolmasosan enimmäismäärää asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan nojalla maksettavan pro rata –eläke-etuuden tosiasiallisen määrän osalta. Tämä asetuksen
N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan tarkoitus eroaa saman artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan tarkoituksesta. Ensiksi mainitussa lasketaan maksettava pro rata -etuus menetelmällä, jota kutsutaan suhteuttamiseksi.[9] Kyseinen säännös kuvastaa asetuksen N:o 883/2004 asemaa toimenpiteenä, jolla yhteensovitetaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä eikä yhdenmukaisteta niitä ja jolla pyritään turvaamaan maksettavan eläkkeen määrän oikeudenmukainen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken siten, että eläkkeen määrä lasketaan kussakin jäsenvaltiossa ennen vakuutustapahtuman toteutumista,[10] tässä tapauksessa eläkeiän saavuttamista, kertyneiden palveluskausien keston suhteen perusteella.

6 Asetuksen N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna, 91 artiklan, luettuna yhdessä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 (EUVL 2009, L 284, s. 1) 97 artiklan kanssa, mukaan asetusta N:o 883/2004 voitiin soveltaa 1.5.2010 lähtien. Asetuksen N:o 883/2004 90 artiklan mukaisesti sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL 1971, L 149, s. 2) kaikki nyt käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset säännökset kumottiin ja korvattiin. Asetuksen N:o 883/2004 6 artiklaa vastaava säännös on asetuksen N:o 1408/71 45 artiklan 1 kohta. Asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohtaa vastaava säännös on asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohta.

7 Tuomio Tomaszewska, 27 kohta.

8 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siirtotyöläisten sosiaaliturvaetuuksien määrää ei saa vähentää sen vuoksi, että he ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Ks. esim. tuomio 21.2.2013, Salgado González (C-282/11, EU:C:2013:86, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

9 Ks. asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdasta julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Stinco ja Panfilo (C-132/96, EU:C:1997:436, 5 kohta).

10 Tuomio 26.6.1980, Menzies (793/79, EU:C:1980:172, 11 kohta).

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *A Unionin oikeus*

5. SEUT 48 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen komission ehdotuksesta sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että: a) kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen”.

6. Asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Nämä tavoitteet on saavutettava erityisesti laskemalla yhteen kaikki kaudet, jotka eri kansallisissa lainsäädännöissä otetaan huomioon etuutta koskevan oikeuden saamiseksi ja säilyttämiseksi sekä etuuksien määrän laskemiseksi, samoin kuin myöntämällä etuuksia tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluville eri henkilöryhmille.”

7. Asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan t alakohdassa säädetään seuraavaa:

”’vakuutuskaudella’ [tarkoitetaan] maksukausia, työskentelykausia tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausia, jotka on määritelty tai tunnustettu vakuutuskausiksi siinä lainsäädännössä, jonka mukaan ne ovat täyttyneet tai ne katsotaan täyttyneiksi, ja kaikkia sellaisina käsiteltäviä kausia, jos niiden katsotaan kyseisessä lainsäädännössä vastaavan vakuutuskausia”.

8. Asetuksen N:o 883/2004 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Kausien yhteenlaskeminen”, säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen, jonka lainsäädännön mukaan

– etuuksia koskevan oikeuden saavuttamiseksi, säilyttämiseksi, keston määrittämiseksi tai takaisinsaamiseksi,

– lainsäädännön soveltamiseksi, tai

– pakollisen, valinnaisen jatkuvan tai vapaaehtoisen vakuutuksen piiriin pääsemiseksi tai siitä vapauttamiseksi

edellytetään vakuutuskausien, työskentelykausien, itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien tai asumiskausien täyttymistä, on otettava tarpeellisessa määrin huomioon toisten jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan täyttyneet vakuutuskaudet, työskentelykaudet, itsenäisen ammatinharjoittamisen kaudet tai asumiskaudet, ikään kuin nämä kaudet olisivat täyttyneet

kyseisen laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan.” [11]

9. Asetuksen N:o 883/2004 [12] 52 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Toimivaltainen laitos laskee maksettavan etuuden määrän:

a) soveltamansa lainsäädännön mukaisesti ainoastaan, jos etuuksiin oikeuttavat edellytykset ovat täyttyneet yksinomaan kansallisen lainsäädännön mukaan (itsenäinen etuus);

b) laskemalla teoreettisen määrän ja sen jälkeen tosiasiallisen määrän (pro rata -etuus) seuraavasti:

   i) etuuden teoreettinen määrä vastaa etuutta, jota asianomainen henkilö voisi vaatia, jos kaikki muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaisesti täyttyneet vakuutus- ja/tai asumiskaudet olisivat täyttyneet kyseisen laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan etuuden myöntämispäivänä. Jos tämän lainsäädännön mukaan etuuden määrä ei riipu täyttyneiden kausien kestosta, kyseistä määrää pidetään teoreettisena määränä;

   ii) toimivaltainen laitos määrittää sen jälkeen pro rata -etuuden tosiasiallisen määrän soveltamalla teoreettiseen määrään tämän laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan ennen riskin toteutumista täyttyneiden kausien pituuden ja kaikkien kyseessä olevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan ennen riskin toteutumista täyttyneiden kausien kokonaispituuden suhdetta.”

10. Asetuksen (EY) N:o 883/2004 6 artiklan mukaisen kausien yhteenlaskemista koskevien tiettyjen periaatteiden soveltamisesta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen 16.12.2010 tehdyn päätöksen N:o H6 (EUVL 2011, C 45, s. 5; jäljempänä päätös N:o H6) johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) [Asetuksen N:o 883/2004] 6 artiklassa säädetään kausien yhteenlaskemisperiaatteesta. Periaatetta tulisi soveltaa yhdenmukaisesti myös sellaisten kausien yhteenlaskemisen osalta, jotka kansallisen lainsäädännön mukaisesti vaikuttavat vain joko antamalla oikeuden etuuteen tai lisäämällä sitä.”

[11] Asetuksen N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajantasaistettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1) ja sellaisena kuin se on muutettuna 18.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1992/2006 (EUVL 2006, L 392, s. 1), 45 artiklan 1 kohdassa säädettiin aiemmin seuraavaa: ”Jos jäsenvaltion lainsäädännön mukaan etuuksia koskevan oikeuden saavuttamiseksi, säilyttämiseksi tai takaisinsaamiseksi järjestelmässä, joka ei ole 2 tai 3 kohdan mukainen erityisjärjestelmä, edellytetään vakuutus- tai asumiskausien täyttymistä, tämän jäsenvaltion toimivaltainen vakuutuslaitos ottaa huomioon tarpeellisessa määrin muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan täyttyneet vakuutus- tai asumiskaudet, olivatpa ne täyttyneet yleisessä järjestelmässä tai erityisjärjestelmässä ja joko palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Nämä kaudet otetaan huomioon ikään kuin ne olisivat sovellettavan lainsäädännön mukaisesti täyttyneitä kausia.”

[12] Asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohta oli aiemmin asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta. Niissä säädettiin seuraavaa: ”Jos jäsenvaltion lainsäädännön vaatimat edellytykset oikeudesta etuuksiin eivät täyty, ellei oteta huomioon 45 artiklan ja/tai 40 artiklan 3 kohdan säännöksiä, sovelletaan seuraavia sääntöjä: a) toimivaltainen laitos laskee sen etuuden teoreettisen määrän, jota kysymyksessä oleva henkilö voisi hakea, jos kaikki vakuutus- tai asumiskaudet, jotka ovat täyttyneet niiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan, joiden alainen palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja on, olisivat täyttyneet kyseisessä jäsenvaltiossa ja sen soveltaman lainsäädännön mukaan etuuden myöntämispäivänä. Jos tämän lainsäädännön mukaan etuuden määrä on riippumaton täyttyneiden vakuutuskausien kestosta, määrää pidetään tässä a alakohdassa tarkoitettuna teoreettisena määränä; b) toimivaltainen laitos määrää sen jälkeen etuuden todellisen määrän a alakohdassa tarkoitetun teoreettisen määrän perusteella ja tämän laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan ennen riskin toteutumista täyttyneiden vakuutus- tai asumiskausien keston suhteessa niiden vakuutus- tai asumiskausien kokonaispituuteen, jotka ovat täyttyneet kaikissa kyseessä olevissa jäsenvaltioissa ennen riskin toteutumista.”

11. Päätöksen N:o H6 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikki vakuutuskaudet, sekä maksukaudet että kaudet, joiden katsotaan vastaavan vakuutuskausia kansallisen lainsäädännön nojalla, täyttävät ’vakuutuskausien’ määritelmän sovellettaessa asetuksia [N:o 883/2004] ja [N:o 987/2009].

2. Kaikki asianomaista tapahtumaa koskevat kaudet, jotka ovat täyttyneet toisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, on otettava huomioon yksinomaan soveltamalla kausien yhteenlaskemisperiaatetta, josta on säädetty [asetuksen N:o 883/2004] 6 artiklassa ja [asetuksen N:o 987/2009] 12 artiklassa. Yhteenlaskemisperiaatteen mukaan toisten jäsenvaltioiden ilmoittamat kaudet on laskettava yhteen kyseenalaistamatta niiden laatua.”

### *B Kansallinen oikeus*

12. Ennakkoratkaisupyynnössä mainitaan sosiaaliturvarahastosta maksettavista vanhuus- ja muista eläkkeistä 17.12.1998 annettu laki (ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; Dz. U. 2018, järjestysnumero 1270, sellaisena kuin se on muutettuna) (jäljempänä eläkelaki). Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Puolan lainsäädännön mukaan maksuihin perustumattomien kausien enimmäismäärä, joka voidaan ottaa huomioon etuuden määrää laskettaessa, on kolmasosa Puolassa täyttyneistä maksukausista. [13]

## II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

13. Ennakkoratkaisukysymys koskee ainoastaan sellaisen vakuutetun eläke-etuuden laskentaa, jonka vakuutuskausista suurin osa täyttyi muussa jäsenvaltiossa (Alankomaat) kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa (Puola). Tällaisten etuuksien saaminen on asiassa riidatonta.

14. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, I Oddział w Warszawie (sosiaaliturvalaitos, osasto nro I, Varsova (Puola), jäljempänä eläkeviranomainen [14]) myönsi SC:lle (vakuutettu) eläkelain ja asetuksen N:o 883/2004 säännösten perusteella 24.2.2014 tekemällään päätöksellä vanhuuseläkkeen 5.11.2013 alkaen.

15. Eläkeviranomainen sovelsi seuraavaa menetelmää määrittäessään vakuutetun oikeutta vanhuuseläkkeeseen: Ensiksi se määritti Puolassa täyttyneet maksukaudet (104 kuukautta). Toiseksi se sisällytti vakuutuskausiin Puolassa täyttyneet maksuihin perustumattomat kaudet (34 kuukautta), joiden määrä vastaa kolmasosaa Puolassa täyttyneistä maksukausista, Puolan lainsäädännössä eläkelain 5 §:n 2 momentissa säädetyn kaavan mukaisesti. Kolmanneksi, koska vakuutetun vähimmäisvakuutuskausi ei täyttynyt Puolassa täyttyneiden vakuutuskausien perusteella, eläkeviranomainen lisäsi SC:n kotimaisiin vakuutuskausiin Alankomaissa täyttyneet maksukaudet (269 kuukautta) vanhuuseläkkeen myöntämiseksi hänelle.

16. Tällä tavoin määritetty vakuutuskausi (kotimaiset maksukaudet + kotimaiset maksuihin perustumattomat kaudet + ulkomaiset maksukaudet) otettiin tämän jälkeen huomioon laskettaessa etuuden teoreettinen määrä asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b

[13] Maksuihin perustumattomiin kausiin sovellettava enimmäismäärä, joka on kolmasosa maksukausista, vaikuttaa perustuvan eläkelain 5 §:n 2 momenttiin.

[14] Myös asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan q alakohdassa tarkoitettu ”toimivaltainen laitos”.

alakohdan i alakohdan perusteella. Asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukainen etuuden tosiasiallinen määrä laskettiin kuitenkin pro rata -perusteella sen mukaan, mikä on 138 kuukauden pituisten Puolassa täyttyneiden vakuutuskausien (maksukaudet + maksuihin perustumattomien kausien enimmäismäärä eli kolmasosa kansallisista maksukausista) suhde Puolassa ja Alankomaissa täyttyneisiin vakuutuskausiin, joiden kokonaispituus oli 407 kuukautta. Tämän perusteella laskettiin, että etuuden teoreettisesta määrästä, joka on 974,78 Puolan złotya (PLN), vakuutetulle on maksettava 33,9 prosenttia tästä määrästä eli 335,81 PLN.

17. Vakuutettu nosti eläkeviranomaisen päätöksestä kanteen. Kanteessaan hän vaati muun muassa, että laskennassa otetaan huomioon enemmän Puolassa täyttyneitä maksuihin perustumattomia kausia, ja väitti, että eläkeviranomainen oli tehnyt virheen, kun se ei ottanut huomioon unionin tuomioistuimen tuomiota Tomaszewska.[15] Sąd Okręgowy w Warszawie (alueellinen tuomioistuin, Varsova, Puola) hylkäsi kanteen 19.11.2015 antamallaan tuomiolla.

18. Vakuutettu valitti ensimmäisenä oikeusasteena toimineen Sąd Okręgowy w Warszawien tuomiosta Sąd Apelacyjny w Warszawieen (Varsovan ylioikeus, Puola). Vakuutettu väitti valituksessaan, että asetuksen N:o 1408/71 45 artiklaa ei ollut tulkittu oikein ja että tuomion Tomaszewska perusteella maksuihin perustumattomien kausien kolmasosan enimmäismäärä olisi laskettava sekä Puolassa että Alankomaissa täyttyneiden maksukausien perusteella. Sąd Apelacyjny w Warszawie hyväksyi nämä väitteet ja muutti valituksenalaista tuomiota 9.8.2017 antamallaan tuomiolla, jossa se tukeutui tuomioon Tomaszewska.

19. Eläkeviranomainen teki viimeksi mainitusta tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen kassaatiovalituksen, jossa se riitautti Sąd Apelacyjny w Warszawien tuomion siltä osin kuin kyseinen tuomioistuin määräsi sen vakuutetulle kuuluvaa etuutta laskiessaan asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella ottamaan huomioon enemmän Puolassa täyttyneitä maksuihin perustumattomia kausia. Eläkeviranomainen riitautti toteamuksen, jonka mukaan ”kolmasosaa” ei pidä määrittää pelkästään Puolassa täyttyneiden maksukausien perusteella vaan niiden ja Alankomaissa täyttyneiden maksukausien yhteenlasketun pituuden perusteella. Toisin sanoen kassaatiovalitus koskee ainoastaan eläke-etuuden määrän laskemista.

20. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että eläkeviranomainen ja vakuutettu esittivät lähinnä seuraavat väitteet.

21. Vakuutettu yhtyy Sąd Apelacyjny w Warszawien tuomioon. Hän väittää, että määrittäessään hänelle maksettavan etuuden määrää eläkeviranomaisen on sovellettava asetuksen N:o 1408/71 45 artiklaa, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomiossa Tomaszewska, ja että eläkeviranomainen teki virheen ottaessaan huomioon maksuihin perustumattomista kausista yksinomaan kolmasosaa Puolassa täyttyneistä maksukausista vastaavan määrän. Tuomion Tomaszewska mukaisesti sen olisi pitänyt ottaa huomioon maksuihin perustumattomat kaudet, jotka vastasivat kolmasosaa Puolassa ja Alankomaissa täyttyneistä yhteenlasketuista maksukausista.

22. Eläkeviranomainen väittää ensinnäkin, ettei asetuksen N:o 1408/71 45 artiklan tulkintaa sovelleta nyt käsiteltävässä asiassa, koska jotta vakuutettu *saa* oikeuden eläkkeeseen, riittää, että Puolassa täyttyneisiin vakuutuskausiin (sekä maksukaudet että maksuihin perustumattomat

[15] Tuomio 3.3.2011 (C-440/09, EU:C:2011:114).

kaudet, jotka vastaavat kolmasosaa kansallisista maksukausista) lisätään toisessa jäsenvaltiossa eli tässä tapauksessa Alankomaissa täyttyneet vakuutuskaudet. Eläkeviranomaisen mukaan tuomiota Tomaszewska sovelletaan vain, jos sen jälkeen, kun on käytetty nyt käsiteltävässä asiassa valittua menetelmää vakuutuskauden laskemiseen, todetaan, että eläkkeen *saamiseen* vaadittava vähimmäisvakuutuskausi *ei* ole täyttynyt vakuutetun tapauksessa. Nyt käsiteltävässä asiassa vakuutettu oli kuitenkin ylittänyt tämän raja-arvon kyseistä kaavaa sovellettaessa (ks. edellä 15 kohta). Vain siinä tapauksessa, että tämä raja-arvo ei ylity, ulkomaiset maksukaudet voidaan lisätä kansallisiin maksukausiin, ja kotimaisten maksuihin perustumattomien kausien enimmäismäärä (kolmasosa maksukausista) voidaan laskea yhteenlaskettujen (koti- ja ulkomaisten) vakuutuskausien perusteella.

23. Toiseksi tuomio Tomaszewska koskee asetuksen N:o 1408/71 45 artiklan 1 kohdan, jota vastaa asetuksen N:o 883/2004 6 artikla eikä asetuksen N:o 883/2004 52 artikla, tulkintaa. Eläkeviranomaisen mukaan asetuksen N:o 883/2004 52 artikla on pääasian oikeudenkäynnissä sovellettava säännös.

24. Kolmanneksi tuomiossa Tomaszewska omaksutun asetuksen N:o 1408/71 45 artiklan 1 kohdan tulkinnan soveltaminen johtaisi siihen, että Puolassa täyttyneitä maksuihin perustumattomia kausia otettaisiin huomioon enemmän kuin Puolan oikeudessa on säädetty, mikä puolestaan johtaisi yhtäältä siihen, että Puolan sosiaaliturvajärjestelmän osuus vakuutetulle maksettavan etuuden rahoittamisesta kasvaa, ja toisaalta siihen, että toisen jäsenvaltion eli Alankomaiden vakuutusjärjestelmän, johon vakuutetun vakuutusmaksuja maksettiin huomattavasti pidempään kuin Puolan järjestelmään, osuus vakuutetulle maksettavan etuuden rahoittamisesta vastaavasti pienenee.

25. Neljänneksi päätöksen N:o H6 2 kohdasta[16] ilmenee, että toisten jäsenvaltioiden vakuutuslaitoksissa kertyneet kaudet on laskettava yhteen kyseenalaistamatta niiden laatua, mikä tarkoittaa, että Puolan vakuutuslaitosta ei voida velvoittaa ottamaan huomioon enemmän kotimaisia vakuutuskausia (ulkomaisten vakuutuskausien lisäämisen seurauksena) kuin kansallisessa oikeudessa edellytetään.

26. Tämän erimielisyyden seurauksena Sąd Najwyższy esitti näin ollen unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [asetuksen N:o 883/2004] 52 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että toimivaltainen laitos

a) ottaa kansallisen lainsäädännön mukaan huomioon maksuihin perustumattomat kaudet kaikkien niiden maksukausien kolmasosaan asti, jotka ovat täyttyneet kansallisen lainsäädännön ja toisten jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan, määritettäessä sekä etuuden teoreettista määrää (i alakohta) että todellista määrää (ii alakohta); vai

b) ottaa kansallisen lainsäädännön mukaan huomioon maksuihin perustumattomat kaudet kaikkien niiden maksukausien kolmasosaan asti, jotka ovat täyttyneet kansallisen lainsäädännön ja toisten jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan, ainoastaan määritettäessä etuuden teoreettista määrää (i alakohta), mutta ei määritettäessä todellista määrää (ii alakohta); vai

[16] Ks. edellä 11 kohta.

c) ei ota määritettäessä etuuden teoreettista määrää (i alakohta) ja todellista määrää (ii alakohta) huomioon toisessa jäsenvaltiossa täyttyneitä vakuutuskausia laskettaessa kansallisessa oikeudessa säädettyä maksuihin perustumattomien kausien enimmäisrajaa?”

27. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimessa esittivät eläkeviranomainen, Tšekin tasavalta, Unkarin ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio. Istuntoa asianosaisten kuulemiseksi ei pidetty.

## III Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

### *A Alustavat huomautukset*

28. On tärkeää todeta ensinnäkin, että eläkeviranomainen on oikeassa väittäessään, että pääasian oikeudenkäynnin kohdetta säännellään asetuksessa N:o 883/2004 eikä asetuksessa N:o 1408/71, koska ensiksi mainittu on ajallisesti sovellettava säädös.[17] Tämä ei kuitenkaan tee asetusta N:o 1408/71 koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä merkityksetöntä pääasian ratkaisemisen kannalta, koska asetukseen N:o 883/2004 sisältyy asetuksen N:o 1408/71 seuraajasäännöksiä.[18]

29. Toiseksi pääasian oikeudenkäyntiin sovelletaan asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohtaa, koska se koskee eläke-etuuden laskemista, kun taas saman asetuksen 6 artikla koskee eläke-etuuden saamista.

30. Kolmanneksi eläkeviranomaisen väite, jonka mukaan tuomiota Tomaszewska[19] ei sovelleta pääasian oikeudenkäynnissä, koska vakuutetun eläkeoikeuden *saaminen* on riidatonta (ks. edellä 22 kohta), on perusteeton. Kuten jäljempänä (ks. 39–49 kohta) selitän, tuomiota Tomaszewska ei voida tulkita siten, että siinä yhteenlaskemisperiaate rajattaisiin koskemaan pelkästään asetuksen N:o 883/2004 mukaisten eläkeoikeuksien saamista.[20]

31. Neljänneksi Puolan lainsäädännön mukaiset ja pääasian oikeudenkäynnissä riidanalaiset maksuihin perustumattomat kaudet muodostavat asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan t alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaisen ”vakuutuskauden”. Pääasiassa vaikuttaa olevan kiistatonta, että maksuihin perustumattomat kaudet vastaavat asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan t alakohdan mukaan ”vakuutuskautta”.[21] On syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia määrittelemään ne edellytykset, joiden täyttymistä sosiaaliturvaetuuksien myöntämiselksi vaaditaan, vaikka ne määrittelisivätkin ne ankarimmiksi, kunhan säädetyt edellytykset eivät johda unionin muiden jäsenvaltioiden työntekijöiden avoimeen tai peiteltyyn syrjintään.[22]

[17] Edellä alaviite 6.

[18] Edellä alaviite 6.

[19] Tuomio Tomaszewska, 12 kohta.

[20] Tuomio 5.12.2019, Bocero Torrico ja Bode (C-398/18 ja C-428/18, EU:C:2019:1050, 33 kohta) ja julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus samassa asiassa (EU:C:2019:596, 37 kohta).

[21] Ks. myös edellä 11 kohdassa lainattu päätöksen N:o H6 1 kohta ja tuomio 18.4.2013, Mulders (C-548/11, EU:C:2013:249, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[22] Tuomio Tomaszewska, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

32. Viidenneksi on syytä palauttaa mieleen seuraavat pääasiaan sovellettavat yleiset periaatteet, sellaisina kuin unionin tuomioistuin toisti ne äskettäin tuomiossaan Crespo Rey. [23]

”On – – muistutettava, että asetuksella N:o 883/2004 ei luoda yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää vaan annetaan erillisten kansallisten järjestelmien jäädä edelleen voimaan, ja asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden järjestelmien yhteensovittaminen. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot siis säilyttävät toimivaltansa sosiaaliturvajärjestelmiensä sisällön määrittämisen osalta – –.

Koska alaa ei ole unionin tasolla yhdenmukaistettu, kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täyttyessä oikeus etuuksiin syntyy – –.

Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä EUT-sopimuksen määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettua vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella – –.” [24]

33. Kuudenneksi, kun tarkastellaan edellä 25 kohdassa mainittuja eläkeviranomaisen päätökseen N:o H6 perustuvia väitteitä, on syytä huomata, että kyseisessä päätöksessä tulkitaan asetuksen N:o 883/2004 6 artiklaa eikä asetuksen N:o 883/2004 52 artiklaa. Näin ollen tässä ratkaisuehdotuksessa viitataan päätökseen N:o H6 siltä osin kuin se sivuaa pääasian oikeudenkäynnissä esille tulevia kysymyksiä. [25]

34. Jos näitä kuutta seikkaa ei oteta lukuun, olen katsonut, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemista kolmesta vaihtoehdosta vaihtoehto b) on unionin oikeuden mukainen, kuten Unkarin hallituksen kirjallisissa huomautuksissa todettiin. Näkemykseni pohjautuu seuraavaan yleiseen periaatteeseen, jota esimerkiksi julkisasiamies Mazak tarkasteli ratkaisuehdotuksessaan Bergström. [26]

”Yhteenlaskemisperiaate on yksi unionin perusperiaatteista jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisessa, ja sen tarkoituksena on varmistaa, ettei työntekijä perustamissopimuksessa taatun vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisen seurauksena menettäisi niitä sosiaaliturvaetuuksia, joihin hänellä olisi ollut oikeus, jos hän olisi työskennellyt koko uransa ajan yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa. Tällaisen seurauksen pelossa unionin työntekijät saattaisivat jättää käyttämättä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, jolloin siitä tulisi este kyseiselle vapaudelle.” [27]

[23] Tuomio 28.6.2018 (C-2/17, EU:C:2018:511, 45–47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[24] Ibid. Jäsenvaltioiden toimivallasta sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa ks. myös SEUT 153 artiklan 4 kohta.

[25] On syytä muistuttaa, että päätös N:o H6 ”on asetusten N:o 883/2004 ja N:o 987/2009 täytäntöönpanotoimi. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan täytäntöönpano- ja soveltamistoimea on, mikäli mahdollista, tulkittava perustoimen mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, C-161/08, EU:C:2009:308, 38 kohta ja tuomio 19.7.2012, Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, 34 kohta).” Ks. tuomio 4.9.2019, Bundesagentur für Arbeit, Familienkasse Baden-Württemberg West (C-473/18, EU:C:2019:662, 30 kohta).

[26] Tuomio 15.12.2011, Bergström (C-257/10, EU:C:2011:839) ja julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus samassa asiassa (EU:C:2011:407). Ks. myös esim. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Dumont de Chassart (C-619/11, EU:C:2012:805, 50 kohta).

[27] Tuomio 15.12.2011, Bergström (C-257/10, EU:C:2011:839) ja julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus samassa asiassa (EU:C:2011:407, 39 kohta). Ks. tuomio 20.1.2005, Salgado Alonso (C-306/03, EU:C:2005:44, 28 ja 29 kohta). Ks. myös esim. tuomio Tomaszewska, 30 kohta ja tuomio 14.3.2019, Vester (C-134/18, EU:C:2019:212, 33 kohta).

35. Kuten oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, ”vakuutuskausien yhteenlaskemisperiaate on yksi sosiaaliturvaa koskevan kansainvälisen oikeuden vanhimmista saavutuksista”, ja se mainitaan Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksessa nro 48 vuodelta 1935. [28] Ennakkoratkaisupyynnössä mainittu vaihtoehto c) on kuitenkin tämän periaatteen vastainen, eikä sitä voida hyväksyä.

36. Tämä johtuu siitä, että vaihtoehdon c) looginen seuraus on se, ettei yhteenlaskemisperiaatetta oteta lainkaan huomioon laskettaessa maksuihin perustumattomien kausien kolmasosan enimmäismäärää ja näin ollen tätä vakuutetun etuuksien osatekijää, koska vaihtoehdossa c) tässä laskennassa ei oteta missään kohtaa huomioon vastaanottavassa jäsenvaltiossa eli Alankomaissa suoritettuja maksuja, ei laskettaessa vakuutetun eläkkeen asetuksen
N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan mukaista teoreettista määrää eikä laskettaessa sen 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukaista tosiasiallista määrää. Tämä olisi ristiriidassa yhteenlaskemisperiaatteen asetuksen N:o 883/2004 toiminnan kannalta perustavan aseman kanssa, sellaisena kuin se määritetään asetuksen N:o 883/2004 6 artiklassa.

37. Lisäksi vaihtoehdossa c) Puolan lainsäädäntö, jossa vahvistetaan kolmasosan enimmäismäärä maksuihin perustumattomille kausille, on asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan mukaisen kansalaisuuteen perustuvan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen, koska se vaikuttaisi käytännössä kielteisesti suurimpaan osaan vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia käyttävistä vakuutetuista. On hylättävä eläkeviranomaisen väite, jonka mukaan se, että maksuihin perustumattomien kausien laskemista koskevia Puolan sääntöjä sovelletaan yhtä lailla siirtotyöläisiin ja muihin työntekijöihin, tekisi näistä säännöistä unionin oikeuden mukaisia. Näin on siksi, että jos yhteenlaskemissääntö suljetaan kokonaan pois, maksuihin perustumattomia kausia koskeva kolmasosan enimmäismäärä johtaisi helpommin siihen, että Puolan kansalaisille kertyy suuri määrä näitä kausia mutta niitä kertyy vähemmän vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia käyttäville siirtotyöläisille, jolloin tämä sääntö saattaa olla viimeksi mainituille epäedullinen. [29] Tämä tilanne edellyttäisi oikeuttamista yleisen edun mukaisella tavoitteella ja sitä, että muissa jäsenvaltioissa täyttyneiden maksukausien huomiotta jättämisellä Puolassa maksuihin perustumattomien kausien kolmasosan enimmäismäärää määritettäessä voitaisiin taata tämän tavoitteen saavuttaminen ja että sillä ei ylitettäisi sitä, mikä oli tarpeen sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. [30]

38. Näin ollen tältä osin on tarkasteltava, edellytetäänkö unionin oikeudessa, että laskiessaan Puolan lainsäädännössä säädettyä maksuihin perustumattomien kausien kolmasosan enimmäismäärää eläkeviranomainen ottaa huomioon 269 kuukauden pituiset vastaanottavassa valtiossa eli Alankomaissa täyttyneet maksukaudet Puolassa täyttyneiden 104 kuukauden pituisten maksukausien lisäksi. Onko tämä enimmäismäärä määritettävä unionin oikeuden ja erityisesti asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan nojalla ainoastaan Puolassa täyttyneiden maksukausien perusteella, kuten eläkeviranomainen ja Puolan hallitus väittävät, vai onko se sidottava sekä Puolassa että Alankomaissa täyttyneisiin maksukausiin, kuten komissio, Tšekin tasavalta ja jossain määrin Unkarin hallitus väittävät?

[28] Fuchs, M. ja Cornelissen, R. (toim.), *EU Social Security Law*, Nomas, 2015, s. 33. Yleissopimus löytyy osoitteesta https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C048. Sen 2 artiklassa esimerkiksi viitataan vakuutuskausien ”yhteenlaskemiseen”.

[29] Tuomio 5.12.2019, Bocero Torrico ja Bode (C-398/18 ja C-428/18, EU:C:2019:1050, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yhdenvertaisen kohtelun, sellaisena kuin sitä suojataan asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa, yhteydessä esiintyvästä välillisestä syrjinnästä ks. esim. tuomio 25.6.1997, Mora Romero (C-131/96, EU:C:1997:317) ja tuomio 21.2.2008, Klöppel (C-507/06, EU:C:2008:110).

[30] Tuomio 5.12.2019, Bocero Torrico ja Bode (C-398/18 ja C-428/18, EU:C:2019:1050, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

### *B Tuomion Tomaszewska ulottuvuus*

39. Osapuolten eriävien näkemysten kannalta keskeinen on unionin tuomioistuimen tuomion Tomaszewska ulottuvuus.[31] Rajoitettiinko yhteenlaskemisperiaatteen soveltaminen mainitussa asiassa koskemaan pelkästään eläke-etuuden mahdollista *saamista* koskevia päätöksiä, kuten eläkeviranomainen, Puolan hallitus ja Unkarin hallitus väittävät, vai ulottuuko yhteenlaskemisperiaate tällaisten etuuksien *laskemiseen*, kuten komissio ja Tšekin tasavalta väittävät?

40. Tuomio Tomaszewska itsessään ei tarjoa selkeää vastausta tähän kysymykseen, eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löydy juurikaan tukea sille, että yhteenlaskemisperiaate olisi rajoitettu koskemaan pelkästään eläkeoikeuden saamista. Sitä eivät tue myöskään asetuksen N:o 883/2004 sanamuoto ja tarkoitus tai unionin primaarioikeus.

41. Tuomiossa Tomaszewska kantaja ei pystynyt osoittamaan jäsenvaltion eli Puolan lainsäädännössä edellytetyn välttämättömän 30 vuoden mittaisen vähimmäisvakuutuskauden täyttymistä, minkä vuoksi kantajan ja kyseisen eläkeviranomaisen välisessä riita-asiassa oli kyse oikeuden saamisesta vanhuuseläkkeeseen eli tilanteesta, joka kuuluu asetuksen N:o 1408/71 45 artiklan 1 kohdan (jota vastaa asetuksen N:o 883/2004 6 artikla) soveltamisalaan, kun taas etuuksien määrän laskentaa koskevat säännöt on vahvistettu saman asetuksen 46 artiklassa, joka on asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan edeltäjä.[32]

42. Tuomiossa Tomaszewska unionin tuomioistuin muistutti, että jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia määrittelemään ne edellytykset, joiden täyttymistä sosiaaliturvaetuuksien myöntämiseksi vaaditaan, vaikka ne määrittelisivätkin ne ankarimmiksi, kunhan säädetyt edellytykset eivät johda unionin muiden jäsenvaltioiden työntekijöiden avoimeen tai peiteltyyn syrjintään.[33] Unionin tuomioistuin katsoi, että asetuksella N:o 1408/71 käyttöön otettu järjestelmä on vain yhteensovittamisjärjestelmä, jossa muun muassa määritetään yksi tai useampi lainsäädäntö, jota tai joita sovelletaan työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka käyttävät eri tilanteissa oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, eikä yhdenmukaistamisjärjestelmä.[34]

43. Unionin tuomioistuin totesi, että tällaiselle järjestelmälle on ominaista se, että työskentelykausien tai vakuutuskausien muodostumiselle asetetut edellytykset vaihtelevat sen mukaan, missä jäsenvaltiossa asianomainen työntekijä on työskennellyt. Nämä edellytykset määritellään asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan r alakohdan (nykyisin asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan t alakohdan) mukaan yksinomaan sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka mukaisesti kyseiset kaudet ovat täyttyneet.[35] Tämän jälkeen se huomautti, että ”jäsenvaltioiden on edellytyksiä vahvistaessaan kuitenkin noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti asetuksen N:o 1408/71 tavoitteita sekä niitä periaatteita, joille asetus perustuu”.[36] Asetuksen N:o 1408/71 tarkoituksena on sen johdanto-osan toisen ja neljännen

[31] Ks. ed. alaviite 2.

[32] Tomaszewska, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[33] Ibid., 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[34] Ibid., 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Asetusta N:o 883/2004, jolla pyritään yhteensovittamaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä, koskevista yleisistä periaatteista ks. tuomio 28.6.2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, 45–47 kohta, toistettu edellä 32 kohdassa) ja tuomio 14.3.2019, Vester (C-134/18, EU:C:2019:212, 29–33 kohta).

[35] Ibid., 26 kohta.

[36] Ibid., 27 kohta.

perustelukappaleen mukaan työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaan liikkuvuuden toteuttaminen Euroopan unionissa; samalla tarkoituksena on kuitenkin kunnioittaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen ominaispiirteitä. [37]

44. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Tomaszewska, että asetuksen N:o 1408/71 ja etenkin sen viidennen, kuudennen ja kymmenennen perustelukappaleen mukaan ”pääsääntönä on – – se, että työntekijöitä kohdellaan yhdenvertaisesti eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen perusteella, ja siksi asetuksella pyritään parhaalla mahdollisella tavalla turvaamaan kaikkien jäsenvaltion alueella työskentelevien työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu sekä estämään se, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville työntekijöille aiheutuu haittoja tämän oikeuden käyttämisestä”. [38]

45. Unionin tuomioistuin toisti useaan otteeseen, että pääasian oikeudenkäynti koski ainoastaan vanhuuseläkeoikeuden saamista, [39] ja esitti yhteenlaskemisperiaatteesta seuraavan yleisemmän toteamuksen.

”– – vakuutus-, asumis- tai työskentelykausien yhteen laskemisen periaate, josta on säädetty EY 42 artiklan a alakohdassa [nykyisin SEUT 48 artiklan a alakohdassa, ks. edellä 5 kohta] – – on [yksi] niistä perusperiaatteista, jotka koskevat jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista unionissa ja joilla pyritään takaamaan se, että EY:n perustamissopimuksessa taatun vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisen seurauksena työntekijältä ei viedä oikeutta niihin sosiaaliturvan etuihin, joita hän olisi voinut vaatia, jos hän olisi ollut koko uransa yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa. Tällainen seuraus voisi näet saada unionin työntekijän luopumaan käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, mikä muodostaisi näin ollen esteen tälle vapaudelle”. [40]

46. Unionin tuomioistuin totesi, että tuomiossa Tomaszewska kyseessä olleella säännöksellä eli asetuksen N:o 1408/71 45 artiklalla pannaan täytäntöön vakuutus-, asumis- tai työskentelykausien yhteen laskemisen periaate, josta on määrätty EY 42 artiklan a alakohdassa. [41]

[37] Ibid., 28 kohta.

[38] Ibid. oikeuskäytäntöviittauksineen.

[39] Ibid., 29, 31, 32, 34 ja 36 kohta.

[40] Ibid., 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. siirtotyöläisen epäedullisesta asemasta sellaiseen työntekijään nähden, joka on työskennellyt koko työuransa asianomaisessa jäsenvaltiossa, äskettäin tuomio 28.6.2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, 69 kohta). Ks. samaan tapaan tuomio 23.2.2020, Bundesagentur für Arbeit (C-29/19, EU:C:2020:36, 33 kohta).

[41] Ibid.

47. Vaikka voidaankin katsoa, ettei tuomio Tomaszewska ole ratkaiseva yhteenlaskemisperiaatteen sosiaaliturvaetuuksien *laskemiseen* soveltamisen kannalta, unionin tuomioistuimen laajempi oikeuskäytäntö on selkeä. Tuomio Dumont de Chassart[42] on yksiselitteinen sen suhteen, että yhteenlaskemisperiaate on merkityksellinen etuuksien laskemisen kannalta. Siinä unionin tuomioistuin katsoi seuraavaa:

”Lisäksi on muistutettava, että asetus N:o 1408/71 annettiin ETY:n perustamissopimuksen 51 artiklan (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 51 artikla, josta on puolestaan muutettuna tullut EY 42 artikla ja sittemmin SEUT 48 artikla) perusteella; kyseisessä artiklassa Euroopan unionin neuvostolle annetaan toimivalta toteuttaa sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmä, joka turvaa siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että ’kaudet’, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän *laskemiseksi*, lasketaan yhteen – –.”

48. Lisäksi yhteenlaskemisperiaatteen keskeinen asema sosiaaliturvaetuuksien laskennassa ilmenee SEUT 48 artiklan a alakohdasta (edellä 5 kohta). Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut, että ”SEUT 48 artiklassa – – määrätään, että Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto toteuttavat sellaiset sosiaaliturvan alan ’toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi’, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa siirtotyöläisille sen, että ’kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon – –, lasketaan yhteen’. Tällainen kausien yhteenlaskemista koskeva järjestelmä otettiin käyttöön asetuksella N:o 1408/71 ja sittemmin asetuksella N:o 883/2004.”[43] Yhteenlaskemisen tärkeys näkyy myös asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 14. perustelukappaleessa (edellä 6 kohta), jossa viitataan nimenomaisesti yhteenlaskemisen tärkeyteen ”etuuksien määrän laskemiseksi”. Tähän voidaan lisätä päätöksen N:o H6 johdanto-osan toinen perustelukappale. Kuten edellä 10 kohdassa todettiin, kyseisen perustelukappaleen mukaan yhteenlaskeminen on merkityksellistä, koska se vaikuttaa ”lisäämällä [etuutta]”.

49. Näin ollen Puolan hallituksen, eläkeviranomaisen ja Unkarin hallituksen kirjallisissa huomautuksissa esitetyt väitteet, joiden mukaan tuomio Tomaszewska ei ole merkityksellinen asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan tulkinnan kannalta, on hylättävä siltä osin kuin mainitussa tuomiossa muotoillaan yhteenlaskemisperiaate laajasti. Komissio on nimittäin tässä suhteessa enemmän oikeassa kirjallisissa huomautuksissaan, kun niissä tunnustetaan tuomion Tomaszewska välillinen merkitys pääasian oikeudenkäynnin kannalta.[44]

[42] Kursivointi tässä. Tuomio 21.2.2013, Dumont de Chassart (C-619/11, EU:C:2013:92, 52 kohta), jossa viitataan tuomioon 15.12.2011, Bergström (C-257/10, EU:C:2011:839, 42 kohta). Yhteenlaskemisen asemaa eläke-etuuksien laskennassa selitettiin julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksen Koschitzki (C-30/04, EU:C:2005:272) 4 kohdassa. Ks. myös julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotuksen Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:114) 45 kohta, jossa julkisasiamies toteaa, että eräs asetuksen N:o 883/2004 edeltäjäasetuksen tulkintaa ohjaavista pääperiaatteista on, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”sosiaaliturvan alalla vakuutetut eivät voi vaatia, että toiseen jäsenvaltioon muuttaminen ei vaikuta niiden etuuksien tyyppiin tai *tasoon*, joita he olivat voineet vaatia lähtövaltiossaan”. Kursivointi tässä.

[43] Tuomio 4.7.2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, 34 kohta).

[44] Asetuksen N:o 883/2004 5 artikla voidaan jättää huomiotta nyt käsiteltävässä asiassa. Tämä johtuu siitä, että kyseisen asetuksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan, että 5 artiklasta ilmenevien periaatteiden ”ei pitäisi kuitenkaan olla esteenä kausien yhteenlaskemisperiaatteelle, jonka mukaan toisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täyttyneet vakuutus-, työskentely-, itsenäisen ammatinharjoittamisen tai asumiskaudet lasketaan yhteen toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täyttyneiden kausien kanssa”. Ks. teokseen Fuchs, M. ja Cornelissen, R. (toim.), *EU Social Security Law*, Nomos, 2015, s. 123, sisältyvä analyysi. Ks. myös julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Bocero Torrico ja Bode (C-398/18 ja C-428/18, EU:C:2019:596, 44 kohta).

### *C Perustelut ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen vaihtoehdon b) valitsemiselle*

50. Näin ollen, miksi olen tässä ratkaisuehdotuksessa tullut siihen tulokseen – kuten myös Unkarin hallitus on väittänyt – että avain pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan riita-asian ratkaisemiseen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ehdottama toinen vaihtoehto (b) eikä ensimmäinen vaihtoehto (a), kun otetaan huomioon sen periaatteen ensisijainen tärkeys, että vakuutetuilta, jotka ovat käyttäneet vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia, ei saa evätä sosiaaliturvaetuuksia, joihin he olisivat olleet oikeutettuja, jos he olisivat työskennelleet koko työuransa yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa? [45]

51. On tärkeää korostaa, että asetuksella N:o 883/2004 ei edeltäjänsä, asetuksen N:o 1408/71, tapaan luoda yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää vaan annetaan erillisten kansallisten järjestelmien jäädä edelleen voimaan. Sen tarkoituksena on ainoastaan näiden järjestelmien yhteensovittaminen. [46] Kuten julkisasiamies Jääskinen on huomauttanut, ”se, ettei liikkumisvapauden käyttämisen vaikutus tällä alalla ole välttämättä neutraali, vaan se voi olla tapauksen mukaan enemmän tai vähemmän edullinen ja jopa epäedullinen, johtuu suoraan siitä, että jäsenvaltioiden lainsäädännön välillä vallitseva ero on säilytetty”. [47]

52. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ehdottama vaihtoehto b) on valittu etenkin asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan edeltäjäsäännöstä eli asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohtaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön, asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i ja ii alakohdan sekä näiden kahden viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksen, tavoitteen ja asiayhteyden perusteella. [48]

53. Kuten julkisasiamies Jacobs ratkaisuehdotuksessaan Koschitzki [49] selitti, asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan, nykyisin asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan, mukainen teoreettisen määrän laskeminen on itse asiassa yhteenlaskemista. Unionin tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohtaa ja siten asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohtaa ”on tulkittava SEUT 48 artiklassa vahvistetun tavoitteen valossa, jonka mukaan erityisesti siirtotyöläisten sosiaaliturvaetuuksien määrää ei vähennetä sen vuoksi, että he ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen”. [50] Toisin sanoen teoreettinen määrä ”on laskettava ikään kuin vakuutettu henkilö olisi työskennellyt yksinomaan kyseisessä jäsenvaltiossa”. [51] Pääasian oikeudenkäynnin kannalta tämä tarkoittaa, että Alankomaissa täyttyneet maksukaudet on otettava huomioon Puolassa täyttyneiden maksukausien ohella laskettaessa maksuihin perustumattomien kausien kolmasosan enimmäismäärää, jotta voidaan määrittää asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan mukainen teoreettinen määrä.

45 Ks. edellä 34 kohdassa mainittu esimerkki.

46 Edellä 42 kohta.

47 Ratkaisuehdotus Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:114, 45 kohta). Ks. uudemmasta oikeuskäytännöstä esim. tuomio 19.3.2019, Vester (C-134/18, EU:C:2019:212, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Ks. laajasti unionin toimien tulkintasääntöjen analyysi ratkaisuehdotuksessani Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, 35–70 kohta).

49 C-30/04, EU:C:2005:272, 4 kohta. Ks. myös tuomion 17.12.1998, Lustig (C-244/97, EU:C:1998:619) 23 kohta, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksessa määrätään kaikkien sellaisten kausien yhteenlaskemisesta, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon, paitsi oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi, myös etuuden määrän laskemiseksi.

50 Tuomio 21.2.2013, Salgado González (C-282/11, EU:C:2013:86, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös 50 kohta.

51 Ibid., 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

54. Asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohta kuvastaa lainsäädännöllistä valintaa, jota voidaan soveltaa, kun vakuutetulle ei synny jäsenvaltion oikeuden nojalla eläkeoikeutta, ellei huomioon oteta toisessa jäsenvaltiossa täyttyneitä vakuutuskausia,[52] kuten pääasiassa (ks. edellä 15 kohta). Kuten edellä jo mainittiin, menettelyn ensimmäinen vaihe, nimittäin asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan mukainen teoreettisen määrän laskeminen, on *yhteenlaskemista*. Toisen vaiheen, josta säädetään saman artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa, muodostaa pro rata -etuuden laskeminen, ja sitä kutsutaan *suhteuttamiseksi*.[53] Yhteenlaskemis- ja suhteuttamisjärjestelmän perimmäinen tarkoitus on varmistaa, että maksettava etuus kuvastaa sen kauden pituutta, jonka vakuutettu on työskennellyt tämän eläkkeen osan maksavassa jäsenvaltiossa.[54] Kuten eläkeviranomaisen kirjallisissa huomautuksissa todettiin, kukin jäsenvaltio maksaa vanhuuseläkkeen pro rata -määrän, joka on täyttynyt *sen* lainsäädännön mukaisesti (kursivointi tässä). Jäsenvaltiot rahoittavat siten ainoastaan alueellaan täyttyneet vakuutuskaudet eivätkä muissa jäsenvaltioissa täyttyneitä vakuutuskausia. Kuten Puolan hallituksen kirjallisissa huomautuksissa esitettiin, maksettavan etuuden määrän on heijastettava realistisesti maksettujen eläkemaksujen määrää ja omassa jäsenvaltiossa täyttyneitä vakuutuskausia.

55. Kuten julkisasiamies Fennelly on katsonut, etuuden tosiasiallinen määrä on teoreettisen määrän sellainen osuus, joka vastaa suhteessa kaikkia niitä vakuutus- tai asumiskausia, jotka ovat *tosiasiallisesti täyttyneet* kyseisessä jäsenvaltiossa.[55] Nykyisin asetuksen
N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdasta ilmenevän säännön mukaisesti eläkkeen *tosiasiallinen* määrä määritetään soveltamalla teoreettiseen määrään kyseisessä jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien pituuden ja kaikissa jäsenvaltioissa täyttyneiden kausien kokonaispituuden suhdetta.

56. Oikeuskäytännössä yleisesti maksimoidaan teoreettisen määrän laskemisen kannalta merkitykselliset osatekijät,[56] mitä nimitetään oikeuskäytännössä keinoksi varmistaa, etteivät työntekijät menetä sosiaaliturvaetuuksia vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien käyttämisen seurauksena. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että teoreettisen määrän osalta asetuksen N:o 1408/71 ”46 artiklan 2 kohdan a alakohdan nimenomaisena vaikutuksena on se, että teoreettinen määrä on laskettava ikään kuin vakuutettu henkilö olisi työskennellyt yksinomaan kyseisessä valtiossa”.[57]

[52] Ks. asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdasta julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Stinco ja Panfilo (C-132/96, EU:C:1997:436, 4 kohta).

[53] Ibid., 5 kohta. Julkisasiamies Jacobs esittää seuraavan esimerkin: ”Siten jos henkilö työskentelisi jäsenvaltiossa A 10 vuotta ja jäsenvaltiossa B 20 vuotta, ja vaikka jäsenvaltion A lainsäädännön mukaan hänellä ei olisi oikeutta eläkkeeseen 10 vuoden vakuutuskauden perusteella (esimerkiksi siksi, että tämä valtio vaatii hakijoilta 15 vuoden työskentelyä tässä valtiossa), hänellä olisi 46 artiklan 2 kohdan perusteella oikeus jäsenvaltiossa A yhteen kolmasosaan etuudesta, jonka hän saisi, mikäli hän olisi työskennellyt siellä 30 vuotta.” Ks. äskettäin julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Bocero Torrico ja Bode (C-398/18 ja C-428/18, EU:C:2019:596, 39 kohta).

[54] Ibid., 49 kohta.

[55] Ks. asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan edeltäjästä eli asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan b alakohdasta julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus Lustig (C-244/97, EU:C:1998:419, 7 kohta). Kursivointi tässä.

[56] Esim. tuomio 26.6.1980, Menzies (793/79, EU:C:1980:172); tuomio 23.9.1982, Besem (274/81, EU:C:1982:315); tuomio 18.2.1992, Di Prinzio (C-5/91, EU:C:1992:76); tuomio 24.9.1998, Stinco ja Panfilo (C-132/96, EU:C:1998:427) ja tuomio 21.2.2013, Salgado González (C-282/11, EU:C:2013:86). Ks. kuitenkin tuomio 21.7.2005, Koschitzki (C-30/04, EU:C:2005:492). Eläke-etuuksien teoreettisen ja tosiasiallisen määrän laskentaa koskevista muista säännöistä ks. asetuksen N:o 987/2009 43 artiklan 1 kohta ja siihen sisältyvä viittaus saman asetuksen 12 artiklan 3, 4, 5 ja 6 kohtaan. Nämä säännökset eivät vaikuta merkityksellisiltä pääasian oikeudenkäynnin kannalta.

[57] Tuomio 26.6.1980, Menzies (793/79, EU:C:1980:172, 10 kohta). Ks. uudemmasta oikeuskäytännöstä esim. tuomio 3.10.2002, Barreira Pérez (C-347/00, EU:C:2002:560, 28 kohta) ja julkisasiamies Watheletin ratkaisuehdotus Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:329, 51 kohta), jossa viitataan tuomioon 21.7.2005, Koschitzki (C-30/04, EU:C:2005:492, 28 kohta).

57. Asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja siten asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan tarkoitus on kuitenkin erilainen. Unionin tuomioistuin on todennut tästä seuraavaa:

”Vaikka a alakohdan nojalla tehdyn laskemisen tavoitteena on varmistaa työntekijälle suurin teoreettinen määrä, jota hän voisi vaatia, jos kaikki hänen vakuutuskautensa olisivat täyttyneet kyseisessä jäsenvaltiossa, b alakohdan nojalla tehdyn laskemisen tavoite on erilainen. Viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena on yksinomaan jakaa etuudesta aiheutuva rasite kyseisten jäsenvaltioiden laitosten kesken kussakin jäsenvaltiossa *ennen* riskin toteutumista täyttyneiden vakuutuskausien pituuden suhteen mukaisesti.” [58]

58. Tämän suhteuttamiseen perustuvan laskennan tavoitteena on säilyttää etuuksista aiheutuvan rasitteen tasapaino jäsenvaltioiden välillä. [59] Kuten eräässä johtavassa kommentaarissa todetaan, ”yhteenlaskemisperiaatteen *vastakohta* on pro rata -laskennan periaate. Kyseisen periaatteen mukaan kukin toimivaltainen laitos on velvollinen maksamaan ainoastaan sen osan etuudesta, joka vastaa kansallisen sosiaaliturvalainsäädäntönsä mukaisesti täyttyneitä kausia (ks. esimerkkinä asetuksen N:o 883/2004 52 artikla)”. [60]

59. Siten ei voida hyväksyä komission väitteitä, joiden mukaan tämän menetelmän soveltamisella rangaistaan vakuutettuja, jotka ovat käyttäneet vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksiaan, sellaisina kuin ne tunnustetaan oikeuskäytännössä. Näissä väitteissä jätetään huomiotta tämä asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i ja ii alakohdan välinen keskeinen ero.

60. Komissio esimerkiksi viittaa näkemyksensä tueksi unionin tuomioistuimen tuomioon Zaniewicz-Dybeck, [61] mutta kyseinen tuomio on merkityksellinen pääasian oikeudenkäynnin kannalta vain siltä osin kuin siinä selvennetään, että yhteenlaskenta on tehtävä teoreettista määrää laskettaessa, mutta unionin tuomioistuin ei edellytä samaa tosiasiallisen määrän osalta.

”Asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään tällaisen tapauksen varalta, että toimivaltainen laitos laskee sen etuuden teoreettisen määrän, johon asianomaisella on oikeus, ikään kuin kaikki työskentelykaudet, jotka hän on täyttänyt eri jäsenvaltioissa, olisivat täyttyneet siinä jäsenvaltiossa, jossa toimivaltainen laitos toimii. Tämän jälkeen toimivaltainen laitos määrää saman artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti etuuden todellisen määrän teoreettisen määrän perusteella ottaen huomioon jäsenvaltiossa, jossa toimivaltainen laitos toimii, täyttyneiden vakuutus- ja/tai asumiskausien keston suhteessa niiden vakuutus- ja/tai asumiskausien kokonaispituuteen, jotka ovat täyttyneet muissa jäsenvaltioissa. Kyse on pro rata -laskentamenetelmästä.” [62]

[58] Tuomio 26.6.1980, Menzies (793/79, EU:C:1980:172, 11 kohta). Kursivointi alkuperäisessä.

[59] Ibid.

[60] Ks. em. Fuchs, M. ja Cornelissen, R., s. 17. Kursivointi tässä. On syytä todeta, ettei asiakirja-aineistossa ole viitteitä siitä, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva vanhuuseläke olisi osa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 muuttamisesta 21.3.2017 annetun komission asetuksen (EU) 2017/492 (EUVL 2017, L 76, s. 13) 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ”etuusperusteista järjestelmää”; kyseisessä säännöksessä säädetään etuuksien pro rata -laskennasta vapauttamisesta tai sen soveltamatta jättämisestä. Liitettä VIII muutettiin aiemmin Puolan osalta 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 988/2009 (EUVL 2009, L 284, s. 43).

[61] Tuomio 7.12.2017 (C-189/16, EU:C:2017:946).

[62] Ibid., 42 kohta. Ks. myös julkisasiamies Watheletin ratkaisuehdotus Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:329, 43 ja 44 kohta). Tšekin tasavalta vetoaa myös tuomion Zaniewicz-Dybeck 42 kohtaan tukeakseen väitettään, jonka mukaan asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohta edellyttää, että toimivaltainen eläkeviranomainen ottaa huomioon muissa jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutuskaudet määrittäessään sekä eläkkeen teoreettista että tosiasiallista määrää.

61. Komission kirjallisissa huomautuksissa vedotaan lisäksi tuomioon Barreira Pérez [63] sen tueksi, että maksuihin perustumattomat kaudet, sellaisina kuin ne on laskettu sekä Alankomaissa että Puolassa täyttyneiden maksukausien perusteella, otetaan huomioon laskettaessa sekä asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan mukaista teoreettista määrää että saman asetuksen 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukaista tosiasiallista määrää. Mainitussa asiassa vakuutettu, joka on Espanjan kansalainen ja työskennellyt Espanjassa ja Saksassa, haki Espanjan viranomaisilta eläkettä ja näin tehdessään laski Saksan ja Espanjan lainsäädännön mukaisesti täyttyneet vakuutuskaudet yhteen, koska vakuutetulla ei ollut oikeutta eläkkeeseen pelkästään jälkimmäisen perusteella.

62. Asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla Espanjan toimivaltainen viranomainen laski etuuden teoreettisen määrän lisäten sekä Espanjassa että Saksassa kertyneiden tosiasiallisten maksukausien päiviin ne ”laskennalliset maksukaudet”, jotka oli luettu vakuutetun hyväksi hänen ikänsä perusteella ministeriön päätöksen [64] siirtymäsäännöksen nojalla. Laskennallisia maksukausia ei kuitenkaan otettu huomioon laskettaessa pro rata -etuutta tai etuuden tosiasiallista määrää asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla.

63. Huomautettuaan tuomionsa 25 kohdassa, että laskennalliset maksukaudet ”lisätään – – tosiasiallisesti suoritettuihin maksukausiin eläkkeen määrää laskettaessa”, joten ne on katsottava ”asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan r alakohdassa tarkoitetuiksi vakuutuskausiksi”, [65] yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli, oliko laskennalliset maksukaudet otettava huomioon pro rata -eläkkeen määrän laskennassa.

64. Vaikka Espanjan hallitus väitti, että laskennallisten maksukausien rinnastaminen vakuutuskausiin saattaisi ”johtaa sosiaaliturvajärjestelmän vakavaan taloudelliseen epätasapainoon ja tehdä Espanjan järjestelmästä erityisen puoleensavetävän sellaisten henkilöiden kannalta, jotka pyrkivät saamaan eläkkeensä korotetuksi”, [66] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että laskennalliset maksukaudet ovat asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja, ennen riskin (eläkeiän saavuttaminen) toteutumista täyttyneitä vakuutuskausia. [67] Tästä syystä tosiasiallinen pro rata -eläke oli laskettava ottaen huomioon kaikki laskennalliset maksukaudet, [68] ja päinvastainen toteamus aiheuttaisi haittaa työntekijälle, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. [69]

65. Tältä osin voidaan esittää seuraavat huomautukset.

66. Ensinnäkin tuomio Barreira Pérez vaikuttaa sikäli epätavalliselta, että nykyisin asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdasta ilmenevän yhteenlaskemisen ja saman asetuksen 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdasta ilmenevän suhteuttamisen välinen erottelu ei ollut keskeisessä asemassa siinä tehdyssä päättelyssä. Kuten edellä jo selitettiin, tämä erottelu otettiin käyttöön unionin tuomioistuimen perustavanlaatuisessa oikeuskäytännössä,

63 Tuomio 3.10.2002 (C-347/00, EU:C:2002:560).

64 Vanhuusetuuksien suorittamista koskevista soveltamissäännöistä ja niiden täytäntöönpanemisesta 18.1.1967 annetun ministeriön päätöksen (BOE nro 22, 26.1.1967) 3 §:n b kohta.

65 Tuomio 3.10.2002, Barreira Pérez (C-347/00, EU:C:2002:560, 26 kohta). Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan r alakohta on nykyisin asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan t alakohta.

66 Ibid., 33 kohta.

67 Ibid., 34 kohta.

68 Ibid., 38 ja 39 kohta. Tämän päätelmän tehdessään yhteisöjen tuomioistuin tukeutui tuomioon 18.2.1992, Di Prinzio (C-5/91, EU:C:1992:76, 54 kohta). Ainoat muut tuomiot, joihin yhteisöjen tuomioistuin viittasi asiakysymystä käsitellessään, olivat tuomio 26.6.1980, Menzies (793/79, EU:C:1980:172) ja jäljempänä alaviitteessä 69 mainittu tuomio.

69 Ibid., 40 ja 41 kohta, jossa viitataan tuomioon 15.10.1991, Faux (C-302/90, EU:C:1991:385).

joka koskee asetuksen N:o 883/2004 edeltäjän eli asetuksen N:o 1408/71 mukaisten sosiaaliturvaetuuksien laskemista.[70] Tuomiossa Barreira Pérez keskityttiin pikemminkin siihen, että kyseiset kaudet olivat täyttyneet ennen riskin toteutumista eivätkä sen jälkeen. Mainittua tuomiota on siten tulkittava suppeasti ja ottaen huomioon se, että asetus N:o 883/2004 on yhteensovittamis- eikä yhdenmukaistamistoimi. Kuten eläkeviranomaisen kirjallisissa huomautuksissa todetaan, unionin oikeuden nykytilassa ei ole olemassa yhtenäisen, ylikansallisen sosiaaliturvaa koskevan yhteisvastuullisuuden periaatetta.

67. Toiseksi, mikä on ehkä kaikkein tärkein seikka, tuomio Barreira Pérez koski selkeää tilannetta, jossa Espanjan lainsäädännössä – Espanja oli mainitussa asiassa kyseessä oleva jäsenvaltio – laskennalliset maksukaudet lisättiin eläkettä Espanjassa hakevan henkilön iän perusteella. Ministeriön päätös, jossa säädettiin laskennallisista maksukausista, kuului siten asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan b alakohdan ilmaisun ”tämän laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan” (nykyisin asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa ”tämän laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan”) piiriin. Tuomiossa Barreira Pérez ei ollut kyse siitä, että vakuutettu pyrkisi tulkitsemaan Espanjan lainsäädäntöä siten, että Espanjan ulkopuolella täyttyneet vakuutuskaudet otetaan huomioon 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukaisessa laskennassa.

68. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevat maksuihin perustumattomat kaudet eivät kuitenkaan kuulu 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohtaan sisältyvän ilmaisun ”tämän laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan” piiriin, koska Puolan lainsäädännön mukaan maksuihin perustumattomista kausista voidaan ottaa huomioon vain tietty osa suhteessa Puolassa täyttyneisiin maksukausiin. On tärkeää toistaa, että kuten julkisasiamies Jacobs ratkaisuehdotuksessaan Stinco Panfilo[71] selitti, suhteuttamisvaiheen tarkoituksena on jakaa vastuu oikeudenmukaisesti jäsenvaltioiden kesken maksukausien pituuden perusteella, jotta maksu kuvastaa ajanjaksoa, jonka vakuutettu on työskennellyt toimivaltaisessa jäsenvaltiossa. Tämä tasapaino nimittäin tosiaan vääristyisi pääasian tosiseikkojen perusteella, jos Puolassa täyttyneiden maksuihin perustumattomien kausien jokseenkin keinotekoinen laajentaminen, joka oli tarpeen teoreettisen määrän laskennassa, jotta vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia Alankomaissa käyttävälle vakuutetulle ei aiheudu haittaa, ulotettaisiin koskemaan suhteuttamisvaihetta ja asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukaista pro rata -etuuden tosiasiallisen määrän laskemista. On syytä muistuttaa, että useimmat maksukaudet täyttyivät Alankomaissa (ks. edellä 13 kohta), joten vääristyminen olisi nyt käsiteltävässä asiassa merkittävää, jos ne otettaisiin huomioon suhteuttamisvaiheessa määritettäessä huomioon otettavien maksuihin perustumattomien kausien määrää.

69. Kolmanneksi se, että maksuihin perustumattomien kausien enimmäismäärää ei sidota Puolassa täyttyneisiin maksukausiin vaan Puolassa ja Alankomaissa täyttyneisiin maksukausiin asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan mukaista laskentaa varten muttei sen 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan osalta, on täysin perusteltua, kun palautetaan mieleen näiden kahden säännöksen hyvin erilaiset tarkoitukset. Asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohtaan sisältyvää ilmausta ”kyseisen laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan” on tulkittava teoreettisen määrän laskemisen tavoitteen valossa; vakuutettujen sosiaaliturvaetuuksien määrää ei nimittäin saa vähentää sen vuoksi, että he ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.[72]

[70] Edellä 52–60 kohta.

[71] Ks. edellä 54 kohta.

[72] Edellä 34 kohta. Kuten unionin tuomioistuin 28.6.2018 antamassaan tuomiossa Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, 70–72 kohta) äskettäin toisti, jos jäsenvaltion oikeutta ei voida tulkita asetuksen N:o 883/2004 mukaisesti, sitä on jätettävä soveltamatta.

70. Kuten edellä jo selitettiin, asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan tarkoituksena on kuitenkin varmistaa vastuun oikeudenmukainen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken kussakin relevantissa jäsenvaltiossa tapahtuneen työskentelyn pituuden perusteella. Tämä tarkoitus huomioon ottaen ilmausta ”kyseisen laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan” on tulkittava sen sanamuodon mukaisesti. Toisin sanoen ilmauksen ”kyseisen laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan” asiayhteys näissä kahdessa säännöksessä on erilainen.[73] Tämän ilmauksen sanamuodon mukainen tulkinta sulkee pois sen, että vastaanottavassa valtiossa täyttyneet maksukaudet otetaan huomioon asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan perusteella tehtävässä laskennassa Puolan lainsäädännössä säädetyn maksuihin perustumattomien kausien yhden kolmasosan enimmäismäärän osalta, kun otetaan huomioon kyseisen säännöksen asiayhteys ja tarkoitus.

71. Tšekin hallituksen väitettä, jonka mukaan unionin oikeus on esteenä sille, että eläkkeen teoreettisen määrän laskennassa otetaan huomioon erilainen vakuutuskausien kesto kuin tosiasiallisen määrän laskennassa, ei voida hyväksyä. Olen myös eri mieltä kuin komissio, kun se väittää, että teoreettisen määrän laskennasta ilmenevä oikeudellinen fiktio sisältyy yhtä lailla kaikissa kyseisissä jäsenvaltioissa täyttyneiden merkityksellisten vakuutuskausien kokonaismäärän pro rata -laskentaan. Komission väitteistä poiketen tuomio Menzies[74] ei päde ainoastaan kyseisen asian erityistilanteeseen.[75]

72. Täydellisyyden vuoksi todettakoon lisäksi, että vaikka tässä esitetyllä laskennalla rajoitettaisiin vakuutetun SEUT 45 artiklan mukaisia vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia,[76] se olisi perusteltua sosiaalisen yhteisvastuun periaatteen, johon sisältyy liityntää puolalaiseen yhteiskuntaan koskeva tavoite, perusteella eikä sillä ilmeisestikään ylitettäisi sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, kuten eläkeviranomaisen kirjallisissa huomautuksissa väitetään.[77]

73. Näin ollen edellä 15 ja 16 kohdassa esitetty eläkeviranomaisen tekemä laskelma ei vastaa asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i ja ii alakohdan vaatimuksia seuraavassa suhteessa.

74. Teoreettista määrää ei lasketa ottamalla huomioon kansalliset maksukaudet (104) + kansalliset maksuihin perustumattomat kaudet (34) + ulkomaiset maksukaudet (269) vaan käyttämällä laskentatapaa, joka maksimoi teoreettisen määrän (unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti), nimittäin ottamalla huomioon kansalliset maksukaudet (104) + ulkomaiset maksukaudet (269) + kansalliset maksuihin perustumattomat kaudet (124, joka on

[73] Ks. ratkaisuehdotukseni Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2016:996, 40 kohta).

[74] Tuomio 26.6.1980, Menzies (793/79, EU:C:1980:172).

[75] Ks. esim. tuomio 18.2.1992, Di Prinzio (C-5/91, EU:C:1992:76); tuomio 24.9.1998, Stinco ja Panfilo (C-132/96, EU:C:1998:427); tuomio 17.12.1998, Lustig (C-244/97, EU:C:1998:619); tuomio 19.7.2012, Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:475); tuomio 21.2.2013, Dumont de Chassart (C-619/11, EU:C:2013:92) ja tuomio 21.2.2013, Salgado González (C-282/11, EU:C:2013:86); ks. myös tuomio 21.7.2005, Koschitzki (C-30/04, EU:C:2005:492).

[76] Ks. tältä osin tuomio 7.3.2013, van den Booren (C-127/11, EU:C:2013:140, 38–46 kohta). Asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 kaltaisten unionin johdetun oikeuden säädösten noudattaminen ei sulje pois sitä, että on olemassa vapaan liikkuvuuden esteitä, jotka kielletään SEUT 45 artiklassa. Ks. SEUT 21 artiklasta tuomio 19.7.2012, Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:475, 38 kohta): ”Tästä on muistutettava, että vaikka jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa sosiaaliturvajärjestelmiensä järjestämisessä, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti perustamissopimuksen määräyksiä, jotka koskevat kansalaisten vapaata liikkuvuutta, joka on taattu SEUT 21 artiklassa (ks. vastaavasti [tuomio 23.11.2000, Elsen, C-135/99, EU:C:2000:647, 33 kohta ja tuomio 1.4.2008, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, 43 kohta]).”

[77] Tuomio 26.10.2006, Tas-Hagen ja Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, 34 ja 35 kohta). Ks. uudemmasta oikeuskäytännöstä julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Staatssecretaris van Economische Zaken ja Staatssecretaris van Financiën (C-133/13, EU:C:2014:2255, 38 kohta).

kolmasosa näistä kahdesta yhteenlasketusta luvusta). Tällä kaavalla kansallisten maksukausien pituus on 497 kuukautta, ja se ilmenee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämästä vaihtoehdosta b).

75. Eläkeviranomainen kuitenkin laski etuuden tosiasiallisen määrän oikein, sellaisena kuin se esitetään edellä 16 kohdassa. Etuuden tosiasiallinen määrä laskettiin pro rata -perusteella sen mukaan, mikä oli 138 kuukauden pituisten Puolassa täyttyneiden vakuutuskausien (Puolassa täyttyneet 104 kuukauden pituiset maksukaudet + 34 kuukauden pituiset maksuihin perustumattomat kaudet, joiden enimmäismäärä on kolmasosa kansallisista maksukausista) suhde Puolassa ja Alankomaissa täyttyneisiin vakuutuskausiin, joiden kokonaispituus oli 407 kuukautta.

## IV Ratkaisuehdotus

76. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sąd Najwyższyn esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevissa olosuhteissa toimivaltaisen laitoksen on otettava eläke-etuuksia laskiessaan huomioon maksuihin perustumattomat kaudet, joiden enimmäismäärä on kolmasosa kansallisen lainsäädännön ja muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan täyttyneistä yhteenlasketuista maksukausista, ainoastaan asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan mukaisen etuuden teoreettisen määrän määrittämiseksi eikä asetuksen N:o 883/2004 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukaisen etuuden tosiasiallisen määrän määrittämiseksi.