JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
2 päivänä helmikuuta 1999 *

Sisällys

I — Johdanto ..... I - 1921

II — Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 1922

A — Kansallinen lainsäädäntö ..... I - 1922

a) Saksan oikeus ..... I - 1922

b) Alankomaiden lainsäädäntö ..... I - 1922

B — Yhteisön lainsäädäntö ..... I - 1923

III — Tosiseikat ..... I - 1926

IV — Ennakkoratkaisuksymykset ..... I - 1927

V — Vastaus ennakkoratkaisukysymyksiin ..... I - 1927

A — Ensimmäinen kysymys ..... I - 1927

a) Liitteen riidanalaisten säännösten pätevyys ..... I - 1929

b) Liitteen riidanalaisten säännösten tulkinta ..... I - 1931

c) Perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan mahdollinen välitön sovellettavuus ..... I - 1933

d) Asiassa Vougioukas annetun tuomion tarpeellinen selventäminen ..... I - 1940

B — Toinen kysymys ..... I - 1943

VI — Ratkaisuehdotus ..... I - 1945

I Johdanto

1. Centrale Raad van Beroep (Alankomaat), joka ratkaisee ylempänä muutoksenhakutuomioistuimena riitaa, jossa asianosaisina ovat Herman Nijhuis (valittaja) ja Landelijk instituut sociale verzekeringen (kansallinen sosiaaliturvalaitos; jäljempänä LISV) (vastapuoli), on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [1] (jäljempänä asetus N:o 1408/71) liitteessä VI olevan I jakson (Alankomaat) 4 kohdan a alakohdan ja asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21 päivänä maaliskuuta 1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 [2] (jäljempänä asetus N:o 574/72) liitteessä 2 olevan I jakson (Alankomaat) 2 kohdan b alakohdan tulkinnasta. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään pääasiallisesti lausumaan siitä, voidaanko virkamiesten oman vakuutusjärjestelmän perusteella Alankomaissa täyttynyt vakuutuskausi rinnastaa yleisen järjestelmän perusteella täyttyneeseen vakuutuskauteen siten, että yhteisön alueella siirtotyöläisenä olleelle, joka on katsottu työkyvyttömäksi toisessa jäsenvaltiossa, annetaan oikeus suhteelliseen alankomaalaiseen eläkkeeseen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Kansallinen lainsäädäntö*

a) Saksan oikeus

2. *Angestelltenversicherungsgesetz*in (työntekijöiden sosiaaliturvaa koskeva laki) yleisen järjestelmän mukaan työkyvyttömyysetuuden määrä riippuu tämän lainsäädännön perusteella täyttyneiden vakuutuskausien kestosta; toisin sanoen se määritetään vakuutuskausien keston välisessä suhteessa (B-tyyppinen lainsäädäntö, kuten yhteisöjen tuomioistuin määritteli sen asiassa Grahame ja Hollanders 13.11.1997 antamassaan tuomiossa [3]).

b) Alankomaiden lainsäädäntö

3. Esillä olevaan asiaan liittyy kaksi eri lakia:

1) *Algemene Burgerlijke Pensioenwet* (Alankomaiden virkamiehiä koskeva yleinen eläkelaki, annettu 6.1.1966, jäljempänä ABPW), sellaisena kuin se oli silloin kun Nijhuis työskenteli Alankomaissa. On riidatonta, että ABPW:n mukainen järjestelmä oli erityisjärjestelmä, jota sovellettiin ainoastaan virkamiehiin. [4] Nijhuis oli Alan komaissa vakuutettu ainoastaan tämän järjestelmän perusteella, joka, kuten kaikki Alankomaiden työkyvyttömyysvakuutusjärjestelmät, oli riskiin perustuva järjestelmä (A-tyyppi), jossa oikeus etuuteen syntyy, jos vakuutuksen kattama vakuutustapahtuma toteutuu vakuutuskauden aikana.

1 — EYVL L 149, s. 2.
2 — EYVL L 74, s. 1.
3 — Asia C-248/96, Grahame ja Hollanders, tuomio 13.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6407, 14 kohta).
4 — Ks. käsitteestä virkamiesten ja sellaisina pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmä asia C-443/93, Vougioukas, tuomio 22.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4033, 23—27 kohta).

2) *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* (työkyvyttömyysvakuutusta koskeva laki, annettu 18.2.1966; jäljempänä WAO), jolla säädetään työntekijöiden pakollisesta vakuutuksesta työkyvyttömyyden varalta. Tämän lain nojalla oikeus etuuteen syntyy, jos asianomainen on työkyvyttömyyden alkamishetkellä ollut vakuutettu (A-tyyppinen järjestelmä) ja jos työkyvyttömyys on kestänyt keskeytyksettä 52 viikkoa. Etuuden määrä riippuu asianomaisen työkyvyttömyysasteesta ja päiväpalkan suuruudesta.

WAO tuli voimaan 1.7.1967. Sen säännösten mukaan tätä päivämäärää edeltäviä vakuutuskausia ei voida ottaa huomioon. Lakia ei myöskään sovelleta virkamiehiin (siviilit ja sotilashenkilöstö; 6 §:n 1 momentti). Näihin sovelletaan sitä vastoin 1.10.1976 alkaen *Algemene Arbeidsongeschiktheidswet*ia (työkyvyttömyyttä koskeva laki, annettu 11.12.1975; jäljempänä AAW), jossa siinäkin säädetään riskiin perustuvasta järjestelmästä (A-tyyppi).

B *Yhteisön lainsäädäntö*

4. ETY:n (nykyisin EY) perustamissopimuksen 48 artiklassa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus, mutta sen 4 kohdassa tarkennetaan kuitenkin, että "tämän artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita".

5. ETY:n (nykyisin EY) perustamissopimuksen 51 artiklassa määrätään, että

"Neuvosto toteuttaa yksimielisesti komission ehdotuksesta sellaiset sosiaaliturva-alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa 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;

b) etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville".

6. Neuvosto on antanut perustamissopimuksen 51 artiklan nojalla edellä mainitut asetukset N:o 1408/71 ja N:o 574/72, joiden pääasiallisena tavoitteena on yhteensovittaa kyseistä alaa koskevat kansalliset lainsäädännöt siten, ettei työntekijöitä, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, aseteta huonompaan asemaan kuin niitä, jotka

työskentelevät ainoastaan yhdessä jäsenvaltiossa.

7. Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohdassa (sellaisena kuin se oli tosiseikkojen tapahtuma-aikana, eli sellaisena kuin asetus oli muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 [5]) säädetään seuraavasti:

"4. Tätä asetusta ei sovelleta — — eikä virkamiesten ja sellaisina pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmiin".

8. Asetuksen N:o 1408/71 40 artiklan 1 kohdassa (sellaisena kuin se oli tosiseikkojen tapahtuma-aikana), joka koskee työkyvyttömyysetuuksien myöntämisedellytyksiä silloin, kun työntekijä on ollut peräkkäin eri jäsenvaltioiden sellaisten lainsäädäntöjen alainen, joista ainakaan yhdessä etuuksien määrä ei riipu vakuutuskausien kestosta (A-tyyppinen lainsäädäntö, kuten esillä olevassa asiassa Alankomaiden lainsäädäntö), viitataan etuuksien määrän laskemisen osalta vanhuuden ja kuoleman perusteella myönnettäviä etuuksia koskevan 3 luvun säännöksiin ja erityisesti 46 artiklaan, joka koskee asianomaisten kansallisten vakuutuslaitosten maksamia etuuksia. Tämän artiklan 2 kohdan mukaan etuus lasketaan suhteuttamalla toisiinsa kaikkien sellaisten lainsäädäntöjen mukaiset vakuutuskaudet, joiden alainen asianomainen on ollut, ja huomioon otetaan näin ollen myös ajanjaksot, jotka ovat täyttyneet sellaisen lainsäädännön alaisena, jonka mukaan työkyvyttömyysetuuksien määrä ei riipu vakuutuskausien kestosta.

9. Lisäksi asetuksen N:o 1408/71 45 artiklan 4 kohdassa (sellaisena kuin se oli voimassa tässä asiassa kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana [6]), jonka tavoitteena oli taata A- ja B-tyyppisten järjestelmien rinnakkaiselo, sallittiin periaatteessa se, että toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella työkyvyttömyysetuuksia saavat työntekijät voivat saada myös WAO:n perusteella alankomaalaisia etuuksia.

10. Alankomaiden työkyvyttömyysvakuutusta koskevan lainsäädännön soveltamisen osalta asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan Alankomaita koskevan I jakson 4 kohdan a alakohdassa (sellaisena kuin se oli pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien tosi-

5 — EYVL L 230, s. 6.

6 — "Jos sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka mukaan etuuden myöntämisen edellytyksenä on, että palkattu työntekijä on sen lainsäädännön alainen, ei ole vaatimuksia vakuutuskausien pituudesta etuutta koskevan oikeuden tai etuuden laskemisen suhteen, katsotaan tämän luvun säännöksiä sovellettaessa, että palkattu työntekijä, joka ei enää ole tämän lainsäädännön alainen, on edelleen tämän lainsäädännön alainen riskin toteutumisajankohtana, jos hän tällöin on toisen jäsenvaltion lainsäädännön alainen, tai jollei näin ole, hän voi tehdä etuutta koskevan hakemuksen toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Kuitenkin tämä viimeksi mainittu edellytys katsotaan täytetyksi 48 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa."

-

seikkojen tapahtuma-aikana) säädettiin seuraavasti:

"Asetuksen 46 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa Alankomaiden laitokset noudattavat seuraavia säännöksiä:

a) jos henkilö silloin, kun työkyvyttömyyteen johtanut kykenemättömyys tehdä työtä ilmaantui, oli asetuksen 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettu palkattu työntekijä, toimivaltainen laitos määrää rahaetuuksien määrän 18 päivänä helmikuuta 1966 annetun työkyvyttömyysvakuutuslain (WAO) säännösten mukaisesti ottaen huomioon:

— vakuutuskaudet, jotka ovat täyttyneet edellä mainitun 18 päivänä helmikuuta 1966 annetun lain (WAO) mukaan,

— vakuutuskaudet, jotka asianomaisen henkilön osalta ovat täyttyneet sen jälkeen kun hän on saavuttanut 15 vuoden iän 11 päivänä joulukuuta 1975 annetun työkyvyttömyyslain (AAW) mukaan, jos ne eivät ole päällekkäisiä niiden vakuutuskausien kanssa, jotka ovat täyttyneet edellä mainitun 18 päivänä helmikuuta 1966 annetun lain (WAO) mukaan,

ja

— ansiotyön kaudet tai vastaavat kaudet, jotka ovat täyttyneet Alankomaissa ennen 1 päivää heinäkuuta 1967".

11. Asetuksen N:o 574/72 liitteessä 2 olevan I jakson 2 kohdan b alakohdan, sellaisena kuin se oli tosiseikkojen tapahtuma-aikana, mukaan Alankomaiden lainsäädännön mukainen työkyvyttömyysetuuksien myöntämiseen toimivaltainen laitos on Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (uusi yleinen ammatillinen ja kaupallinen yhdistys, jäljempänä NAB, joka korvattiin 1.3.1997 LISV:llä, joka on vastapuolena pääasiassa) silloin kun palkatuilla työntekijöillä ja itsenäisillä ammatinharjoittajilla on oikeus saada etuuksia myös muun kuin pelkästään Alankomaiden lainsäädännön perusteella.

Lisäksi asetuksen N:o 1408/71 84 artiklassa (sellaisena kuin se oli pääasiassa kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana) säädetään tietojen vaihdosta sekä vastavuoroisesta avusta ja yleisesti jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja laitosten yhteistyöstä asetuksen soveltamiseksi.

Vastaavasti asetuksen N:o 1408/71 86 artiklassa (sellaisena kuin se oli pääasiassa kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana) vaaditaan, että toisen jäsenvaltion viranomaisen, laitoksen tai tuomioistuimen on viipymättä toimitettava sille saapuneet hakemukset, ilmoitukset tai valitukset toimivaltaisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tai laitokselle. Tämän artiklan säännöksissä taataan lisäksi, että hakemusten, ilmoitusten tai valitusten toimittaminen sellaiselle viranomaiselle, laitokselle tai tuomioistuimelle, joka ei ole asiassa toimivaltainen, ei vaikuta epäedullisesti asian tutkittavaksi ottamiseen tai määräaikaan.

III Tosiseikat

12. Pääasiassa hakijana oleva Alankomaiden kansalainen Nijhuis työskenteli 15.10.1968 ja 1.10.1973 välisenä aikana tieteellisenä avustajana Alankomaissa Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek te 's-Gravenhagessa (Haagissa sijaitseva alankomaalainen tieteellinen tutkimusjärjestö) ja 1.8.1973 ja 1.4.1974 välisenä aikana oppikoulun opettajana Tilburgissa. Näinä ajanjaksoina Nijhuis oli ABPW:n nojalla vakuutettu muun muassa työkyvyttömyyden varalta. Muina aikoina hän ei työskennellyt edes itsenäisenä ammatinharjoittajana Alankomaissa.

13. Nijhuis työskenteli tämän jälkeen Saksassa, ja 1.4.1974 ja 1.4.1988 välisen ajan hän oli vakuutettu *Angestelltenversicherungsgesetz*in yleisen järjestelmän perusteella. Nijhuis tuli työkyvyttömäksi 29.3.1988. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Saksan liittovaltion työntekijöiden vakuutuskassa) myönsi hänelle 4.9.1989 päivätyllä ilmoituksellaan oikeuden Erwerbsunfähigkeitsrenteen (työkyvyttömyyseläke) 9.11.1988 alkaen. Eläkkeen määrä laskettiin Saksassa täyttyneiden vakuutuskausien perusteella. Alankomaissa täyttyneitä vakuutuskausia ei otettu huomioon.

14. Nijhuis haki työkyvyttömyysetuutta Algemeen Burgerlijk Pensioenfondsilta (virkamiesten yleinen eläkerahasto, jäljempänä ABPF). Hakemus hylättiin eikä Nijhuis reagoinut siihen.

NAB, jonka puoleen toimivaltainen saksalainen viranomainen oli kääntynyt ja joka oli toimivaltainen myöntämään WAO: hon perustuvia työkyvyttömyyseläkkeitä, hylkäsi Nijhuisin hakemuksen 31.1.1990 tekemällään päätöksellä, koska tämä ei työkyvyttömyyden alkamishetkellä ollut vakuutettu WAO:n eikä AAW:n perusteella ja koska hän ei voinut vedota asetukseen N:o 1408/71 siitä syystä, että ollessaan työntekijänä Alankomaissa hän oli vakuutettu ABPW:n järjestelmän perusteella, joka on asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalan ulkopuolelle jäävä virkamiesten erityisjärjestelmä.

15. Nijhuis valitti NAB:n päätöksestä Raad van Beroep te Amsterdamiin, mutta hänen valituksensa hylättiin 28.2.1992 tehdyllä päätöksellä. Nijhuis haki tähän muutosta Centrale Raad van Beroep te Utrechtiltä.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

16. Centrale Raad van Beroep päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan J jakson [7] 4 kohdan a alakohdan säännöstä (sellaisena kuin se oli nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana) tulkittava siten, että maksettaessa sellaisen henkilön työkyvyttömyysetuuksia, joka on työskennellyt Alankomaissa ainoastaan 15.10.1968 ja 1.4.1974 välisen ajan ja joka koko tämän työskentelykauden ajan on ollut vakuutettu työkyvyttömyyden varalta virkamiesten omassa vakuutusjärjestelmässä, on sovellettava asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan ja 45 artiklan 4 kohdan säännöksiä, ja otettava kyseinen kausi huomioon edellä mainitussa liitteessä olevan J jakson perusteella, kun lisäksi otetaan huomioon EY:n perustamissopimuksen 48 ja 51 artikla?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko näiltä kausilta työkyvyttömyysetuudet myöntävä toimivaltainen laitos asetuksen N:o 574/72 liitteessä 2 olevan J jakson 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu laitos vai kansallisen lainsäädännön mukaan virkamiesten työkyvyttömyysvakuutuksen osalta toimivaltainen laitos, vaikka sitä ei ole mainittu tässä liitteessä?"

V Vastaus ennakkoratkaisukysymyksiin

A *Ensimmäinen kysymys*

17. Pääasian tosiseikat ovat saaneet Centrale Raad van Beroepin esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan, tapahtuma-aikana I jakson (josta tuli J jakso Portugalin tasavallan ja Espanjan kuningaskunnan liittymisen jälkeen) 4 kohdan a alakohdan tulkinnasta perustamissopimuksen 48—51 artikla huomioon ottaen. Tämä kysymys selittyy mahdollisesti sillä havainnolla, jonka pääasian vastapuoli ja Alankomaiden hallitus sekä komissio ovat tehneet, että asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevien riidanalaisten säännösten (sellaisina kuin

7 — Vaikka ennakkoratkaisukysymyksissä viitataan kahden asetuksen liitteiden J jaksoon, on selvää, että kyse on Alankomaita koskevasta osastosta, joka oli tosiasiallisesti tapahtuma-aikana I jakso. Samoin viittaus asetuksiin EY on ymmärrettävä viittauksena asetuksiin ETY.

ne olivat pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana) sanamuodon mukaan vain WAO:n ja AAW:n järjestelmien perusteella täyttyneet vakuutuskaudet voidaan WAO:n voimaantulon jälkeen ottaa huomioon sovellettaessa asetuksen N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohtaa yhdessä 45 artiklan 5 kohdan kanssa. Tämän vuoksi Nijhuisin ABPW:n järjestelmän perusteella 15.10.1968 ja 1.4.1974 välisenä aikana täyttyneitä vakuutuskausia ei voida ottaa huomioon, koska ne ovat täyttyneet WAO:n voimaantulon jälkeen ja ennen AAW:n voimaantuloa. Kun tämä havainto otetaan huomioon, on selvää, että kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta pääasiallisesti vastaamaan kysymykseen, onko kyseisiä säännöksiä tulkittava sanamuodon perusteella, vai voiko kansallinen tuomioistuin tavalla tai toisella poiketa siitä.

18. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että otettuaan huomioon komission ehdotuksen asetuksen N:o 1408/71 muuttamisesta [8] sekä asiassa Vougioukas annetun tuomion, [9] neuvosto päätti vihdoin muuttaa asetusta N:o 1408/71 29.6.1998 annetulla asetuksella N:o 1606/98, [10] jossa sen soveltamisala ulotettiin koskemaan virkamiesten erityisjärjestelmiä.

On myös korostettava, että kuten pääasiassa vastapuolena olevan laitoksen 5.10.1998 päivätystä Nijhuisille osoitetusta kirjeestä, joka on toimitettu yhteisöjen tuomioistuimelle, ilmenee, laitos ehdottaa asetuksella N:o 1606/98 asetukseen N:o 1408/71 tehtyjen muutosten johdosta suhteellisesti lasketun WAO:n alaisen etuuden määrittämistä Nijhuisin hyväksi uusien säännösten voimaantulosta 25.10.1998 lukien. Tämä laitos ilmoittaa myös ottavansa huomioon ne Nijhuisin vakuutuskaudet, jotka ovat täyttyneet ABPW:n perusteella 15.10.1968 ja 1.4.1974 välisenä aikana.

Tällä vastaajan ilmoituksella ei ole mitään vaikutusta pääasiassa vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteeseen eikä sen vuoksi Centrale Raad van Beroepin esittämän ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen hyödyllisyyteen, koska joka tapauksessa on tutkittava, onko Nijhuisilla oikeus suhteelliseen alankomaalaiseen etuuteen ajalta ennen 25.10.1998. [11]

19. On heti korostettava, että ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus perustuu asiassa Vougioukas annetussa tuomiossa esitettyihin oikeudellisiin periaatteisiin. Kysymyksen tutkimisessa on siten noudatettava tämän tuomion problematiikan peruslähtökohtia: kyse on yhtäältä kysymyksistä, jotka liittyvät (a) asetuksen N:o 1408/71 liitteen VI riidanalaisten säännösten, sellaisena kuin ne olivat pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä

8 — EYVL 1992, C 46, s. 1.

9 — Mainittu edellä alaviitteessä 4.

10 — EYVL L 209, s. 1.

11 — Tämän osalta on korostettava, että edellä mainitun asetuksen N:o 1606/98 1 artiklan 11 kohdassa lisätään asetukseen N:o 1408/71 uusi artikla (95 c), jonka mukaan (1 kohta) "asetuksessa (EY) N:o 1606/98 ei anneta mitään oikeuksia ajalle ennen 25 lokakuuta 1998".

olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana, pätevyyteen ja (b) niiden tulkintaan, ja toisaalta (c) perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan mahdollisesta välittömästä oikeusvaikutuksesta. Tässä analyysissa tutkitaan lopuksi (d) tarvetta selventää asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmeneviä periaatteita.

a) Liitteen riidanalaisten säännösten pätevyys

20. Onko asetuksen N:o 1408/71 liitteen VI riidanalaisten säännösten sananmukainen tulkinta perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan mukainen siltä osin kuin se johtaa siihen, että virkamiesten erityisjärjestelmän ABPW:n perusteella täyttyneitä vakuutuskausia ei oteta huomioon ja että Nijhuisille ei makseta suhteellisesti laskettua alankomaalaista etuutta?

21. Asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevia riidanalaisia säännöksiä on tulkittava yhdessä asetuksen muiden säännösten kanssa. [12] Tämän vuoksi näyttää selvältä, kuten pääasiassa vastapuolena oleva laitos huomauttaa, että liitteessä ei mainita ABPW:n järjestelmän perusteella täyttyneitä vakuutuskausia nimenomaan sen vuoksi, että tämä järjestelmä on virkamiesten erityisjärjestelmä, johon asetusta ei sen 4 artiklan 4 kohdan (sellaisena kuin se oli pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana) mukaisesti sovelleta. Tästä seuraa, että liitteessä oleviin riidanalaisiin säännöksiin on sovellettava samoja periaatteita kuin asetuksen 4 artiklan 4 kohtaan.

22. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Vougioukas antamassaan tuomiossa, että koska neuvosto ei ole työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan siirtymäkauden päättymisen jälkeen toteuttanut minkäänlaista toimenpidettä, jolla asetuksen N:o 1408/71 asiallinen soveltamisala olisi sovitettu yhteen virkamiesten ja sellaisina pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmien kanssa, se ei ole täysin toteuttanut sille perustamissopimuksen 51 artiklassa asetettua velvollisuutta ottaa käyttöön järjestelmä, jonka avulla työntekijät voivat selviytyä niistä esteistä, joita heille mahdollisesti aiheutuu sosiaaliturvaa koskevista kansallisista säännöistä. [13] Vaikka virkamiesten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämismahdollisuutta laajennettiin tulkitsemalla perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua poikkeusta suppeasti, [14] neuvoston hidas menettely näiden työntekijöiden erityisten vakuutusjärjestelmien yhteensovit-

12 — Ks. asia C-227/94, Olivieri-Coenen, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3301, 16 kohta).

13 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 30—34 kohta.

14 — Yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut funktionaalisen lähestymistavan käsitteeseen "julkishallinto" ja todennut, että perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa määrättyä poikkeusta sovelletaan ainoastaan toimiin, jotka liittyvät puhtaasti julkiseen hallintoon siten, että näitä toimia hoitavat henkilöt käyttävät julkista valtaa ja vastaavat valtion yleisten etujen turvaamisesta, kun taas tämän määräyksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät julkishallinnon sellaiset toimet, jotka liittyvät toiminnan harjoittamiseen esimerkiksi terveyden, koulutuksen, taiteen, tieteen (tutkimuskeskukset) yms. alalla. Ks. erityisesti asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 26.5.1982 (Kok. 1982, s. 1845); asia 307/84, komissio v. Ranska, tuomio 3.6.1986 (Kok. 1986, s. 1725); asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok. 1986, s. 2121) ja asia 225/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2625).

tamisessa on huomattavasti estänyt yllä mainitun oikeuden käyttämistä ja voidaankin hyvällä syyllä kysyä, oliko tällainen hidas menettely perustamissopimuksen tavoitteiden mukaista.

23. Samalla kun yhteisöjen tuomioistuin totesi, että hidas yhteensovittamismenettely ei ollut perusteltua, se katsoi, että se ei vaikuttanut asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohdan pätevyyteen ottaen huomioon, että neuvostolla on laaja harkintavalta, kun se valitsee tarkoituksenmukaisimmat toimenpiteet perustamissopimuksen 51 artiklassa tarkoitetun lopputuloksen saavuttamiseksi ja että sillä on vapaus ainakin osittain poiketa asetuksessa säädetyistä menetelmistä virkamiesten ja sellaisina pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmien yhteensovittamisen turvaamiseksi. [15]

24. Kuten olen edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Grahame ja Hollanders esittämässäni ratkaisuehdotuksessa korostanut, yllä oleva tulkinta on yhdenmukainen sen asetusta koskevan havainnon kanssa, että sillä pyritään jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittamiseen eikä yhdenmukaistamiseen, ja se osoittaa, että se seikka, että henkilö on virkamies, joka voi käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisesti, ei takaa automaattisesti sitä, että asetuksen säännöksiä sovelletaan häneen. Vaikka perustamissopimuksen edellä mainittua artiklaa sovelletaankin työntekijän ja julkishallinnon välisen palvelussuhteen objektiivisten ominaisuuksien perusteella, asetuksen mukaisia etuuksia voi saada vain henkilö, joka kuuluu asetuksen soveltamisalaan kuuluvan kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, eli toisin sanoen henkilö, joka kuuluu yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Kansallinen lainsäätäjä asettaa aineelliset edellytykset sosiaaliturvajärjestelmään kuulumiselle sille sosiaaliturvan alalla laillisesti kuuluvan järjestämisvapauden nojalla. [16]

25. Liitteessä VI olevat tämän asian kannalta merkitykselliset säännökset (sellaisina kuin ne olivat tosiseikkojen tapahtuma-aikana) ja perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan määräykset eivät siis vaikuta keskenään ristiriitaisilta, koska näissä säännöksissä ei viitata ABPW:hen huomioon otettavien vakuutuskausien määrittämiseksi työkyvyttömyysetuuden suhteellista laskemista varten. Lisäksi se, että virkamiehet eivät kuulu WAO:n soveltamisalaan (6 §) ja että Alankomaiden sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä heihin sovellettiin omaa erityisjärjestelmää (ABPW) tämän asian kannalta merkityksellisenä 15.10.1968 ja 1.4.1974 välisenä aikana, ei vaikuta asetuksen säännösten pätevyyteen vaan

15 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 35 kohta.

16 — Ks. esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Grahame ja Hollanders, ratkaisuehdotuksen 48 kohta.
Edellä olevan mukaisesti se, että Nijhuis työskenteli julkishallinnossa, ei voinut, kuten hän itse totcaa, aiheuttaa sitä, että hänen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella rajoitetaan. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, muuttaessaan asiassa Lohmann 8.3.1979 antamassaan tuomiossa (asia 129/78, Kok. 1979, s. 853, 3 kohta) omaksumaa kantaansa, että asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohdassa olevalla ilmaisulla "virkamiesten" ei tarkoiteta yksinomaan niitä virkamiehiä, joihin sovelletaan perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa vahvistettua poikkeusta; samalla se totesi, että tämän asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat sellaiset julkishallinnon muut toimihenkilöt, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella (ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 21 kohta). On kuitenkin korostettava, että asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan kuulumisella ei automaattisesti taata sitä, että näihin henkilöihin sovelletaan kyseistä asetusta, koska sen asialliseen soveltamisalaan (sellaisena kuin se oli pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana) ei kuulu virkamiesten erityisjärjestelmien, kuten ABPW:n, yhteensovittaminen.

johtuu, kuten edellä on jo todettu, Alankomaiden lainsäätäjällä olevasta täysin laillisesta järjestämisvapaudesta. [17]

perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan tavoitteiden mahdollisimman täydellisen toteutumisen.

b) Liitteen riidanalaisten säännösten tulkinta

27. Voisiko tällainen tulkinta johtaa Nijhuisin vakuutuskausien huomioon ottamisen osalta eri ratkaisuun kuin mihin liitteessä olevien riidanalaisten säännösten sananmukainen tulkinta näyttäisi asiassa Vougioukas annetun tuomion mukaan johtavan?

26. Yhteisöjen tuomioistuin on välttänyt asiassa Vougioukas antamansa tuomion jälkeen pitämästä asetuksen N:o 1408/71 säännöksiä pätemättöminä, [18] eikä se myöskään halua rajoittua asetuksen säännösten kirjaimelliseen tulkintaan, vaan tulkitsee niitä teleologisesti [19] ja joskus jopa maksimaalisesti [20] taatakseen

Tarkemmin sanottuna on syytä kysyä, voidaanko edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Olivieri-Coenen annettua tuomiota soveltaa esillä olevaan asiaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä tuomiossa, että asetuksen N:o 1408/71 liitteen VI riidanalaisista säännöksistä (sellaisena kuin ne olivat tosiseikkojen tapahtuma-aikana) seuraa, että WAO:n järjestelmässä on otettava huomioon kaikki ennen WAO:n voimaantulopäivää 1.7.1967 täytetyt ansiotyön kaudet ja vastaavat kaudet [21] riippumatta siitä minkä järjestelmän perusteella asianomainen oli vakuutettu työkyvyttömyyden varalta näiden kausien aikana. Se, että kyseessä oli virkamiesten erityisjärjestelmä, ei voinut muuttaa tätä tulkintaa. [22] Voidaanko siten yllä mainittu

17 — Ks. asetuksen N:o 1408/71 liitteen I pätevyyden arvioinnin osalta asia C-266/95, Merino García, tuomio 12.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3279, 27—31 kohta) sekä julkisasiamies Fennellyn tässä asiassa esittämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

18 — Eräitä tämän asetuksen säännöksiä oli pidetty pätemättöminä ennen tätä tuomiota. Ks. esim. asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1), jossa katsottiin, että asetuksen 73 artiklan 2 kohta, joka koskee perhe-etuuksien myöntämistä, on pätemätön, koska se on perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen, sekä asia 20/85, Roviello, tuomio 7.6.1988 (Kok. 1988, s. 2805), jossa katsottiin, että myös asetuksen liitteessä VI olevan C osan 15 kohta on perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen.

19 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Olivieri-Coenen antamassaan tuomiossa asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan 4 kohdan a alakohdan tulkinnasta, että asetuksen liitteen säännöksiä ja sen muita säännöksiä on tulkittava yhdessä niiden tavoitteen mukaisesti eli yhteisön perusvapauksiin kuuluvan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen huomioon ottaen (tuomion 16 kohta). Ks. asetuksen säännösten teleologisen tulkinnan osalta esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-475/93, Thévenon, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3813, ratkaisuehdotuksen 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

20 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Grahame ja Hollanders, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi "ansiotyön kausien" tai "vastaavien kausien" tulkinnasta suhteessa ennen 1.7.1967 täyttyneisiin asepalvelun kausiin, että asetuksen säännöksillä voi olla puhtaasti yhteisöllinen sisältö, eli tämä sisältö voi olla suhteellisen riippumaton kansallisen oikeuden säännöksistä ja määritelty yleisemmin yhteisön lainsäädännön tavoitteiden eli perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan tavoitteiden mukaisesti (tuomion 21 kohta ja 25—32 kohta).

21 — Ks. tästä myös edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Grahame ja Hollanders, tuomion 24 kohta.

22 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Olivieri-Coenen, tuomion 15 ja 16 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin korosti tässä asiassa, että "jos virkamiesten tai sellaisena pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmään kuuluvassa palkatussa työssä täytettyä kautta ei pidettäisi asetuksen liitteessä V (Alankomaita koskevan kohdan 4 alakohdan a alakohdassa) tarkoitettuna vakuutuskautena, tällainen työntekijä joutuisi tämän vuoksi perustamissopimuksen 51 artiklan vastaisesti heikompaan asemaan, vaikka tämän ajanjakson huomioon ottaminen ei aiheuttaisi eri oikeuksien päällekkäisyyttä" (tuomion 17 kohta).

tuomio huomioon ottaen katsoa, että virkamiesten erityisjärjestelmän perusteella 1.7.1967 jälkeen täyttyneet vakuutuskaudet, kuten Nijhuisilla, on otettava WAO:n järjestelmässä huomioon työskentelykausina?

28. Mielestäni asiassa Olivieri-Coenen annetun tuomion analoginen soveltaminen esillä olevaan asiaan ei ole perusteltua tuomion tarkoitus ja siitä jäävä tulkintamarginaali huomioon ottaen eikä myöskään liitteen tämän asian kannalta merkityksellisten säännösten systemaattisen tulkinnan perusteella.

Kuten komissio huomauttaa, asiassa Olivieri-Coenen annetusta tuomiosta ilmenevällä liitettä koskevalla tulkinnalla ei poiketa asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta virkamiesten erityisjärjestelmien poissulkemisesta, koska asianomaisella ei ole tämän järjestelmän nojalla oikeutta mihinkään eläkkeeseen. Sitä vastoin ennen 1.7.1967 täyttyneet kaudet on otettu huomioon laskettaessa yleiseen järjestelmään, eli WAO:hon perustuvaa etuutta. Toisin sanoen nämä kaudet on rinnastettu, kuten liitteen tämän asian kannalta merkityksellisissä säännöksissä nimenomaan säädetään, työskentelykausiin eikä vakuutuskausiin. Tästä seuraa, että velvollisuus ottaa nämä kaudet huomioon ei riipu sen vakuutuksen luonteesta, jonka piiriin asianomainen kuului näinä kausina. [23]

Liitteessä VI viitataan nimenomaan 1.7.1967 lähtien WAO:n tai AAW:n järjestelmän perusteella täyttyneisiin vakuutuskausiin ja Nijhuisin vakuutuskaudet ovat täyttyneet tämän päivämäärän jälkeen. Muiden järjestelmien perusteella täyttyneitä vakuutuskausia ei voitu ottaa huomioon edes työskentelykausina, koska tällainen määrittely olisi vastoin liitteen nimenomaista sanamuotoa, jonka mukaan ennen 1.7.1967 täyttyneet työskentelykaudet erotetaan WAO:n voimaantulon jälkeen täyttyneistä vakuutuskausista.

Lisäksi liitteen teleologinen tulkinta siinä mielessä, että ABPW:n järjestelmän perusteella täyttyneet vakuutuskaudet otettaisiin huomioon, näyttää tulevan poissuljetuksi systemaattisen näkökannan perusteella. Liitteen tämän asian kannalta merkitykselliset säännökset on annettu sen takaamiseksi, että ne, jotka olivat työskennelleet ennen WAO:n järjestelmän voimaantuloa, [24] saavat yhdenmukaisen ja vastaavan vakuutussuojan niiden henkilöiden kanssa, joiden vakuutuskaudet ovat täyttyneet tämän järjestelmän perusteella. Ainoastaan WAO:n ja AAW:n järjestelmien perusteella täyttyneet vakuutuskaudet otetaan huomioon WAO:n voimaantulon jälkeen. Tämä koskee erityisesti virkamiesten erityisjärjestelmien perusteella täyttyneitä vakuutuskausia. Kuten pääasiassa vastapuolena oleva laitos ja Alankomaiden hallitus korostavat, olisi todella kummallista tulkita yhteensovit-

23 — Ks. tässä yhteydessä julkisasiamies Lenzin esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Olivieri-Coenen, ratkaisuehdotuksen 12 ja 13 kohta.

24 — Kuten pääasian vastapuoli korostaa, toimenpiteen tarkoituksena oli antaa siirtotyöläiselle mahdollisuus välttää niitä epäsuotuisia seurauksia, joita aiheutuu siirtymisestä vanhasta järjestelmästä, eli *Invaliditeitswet*istä, WAO:n riskiin perustuvaan järjestelmään.

tamissääntöä siten, että huomioon on otettava vakuutuskaudet, jotka on nimenomaan jätetty asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tällainen tulkinta olisi ymmärrettävissä vain, jos todettaisiin, että asetuksen 4 artiklan 4 kohta (sellaisena kuin se oli tosiseikkojen tapahtuma-aikana) on pätemätön, koska se on ristiriidassa perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan kanssa. Tällöin pitäisi kuitenkin poiketa edellä mainitusta asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmenevästä oikeuskäytännöstä, jossa tämä säännös on nimenomaan katsottu pätemättömäksi. [25]

29. Samojen perusteiden vuoksi ei voida myöskään katsoa, että liitteen riidanalaisilla säännöksillä aiheutetaan oikeudellinen aukko niiden vakuutuskausien osalta, jotka ovat täyttyneet virkamiesten erityisjärjestelmän perusteella 1.7.1967 ja 1.10.1976 välisenä aikana. Vaikka asiassa Vougioukas annetussa tuomiossa vihjataan aukosta, tätä vihjausta on kuitenkin tulkittava siten, että sillä viitataan perustamissopimuksen 51 artiklan täytäntöönpanon jatkuneeseen laiminlyöntiin, eli neuvoston pitkittyneeseen laiminlyöntiin yhteensovittaa virkamiesten erityisjärjestelmiä, eikä oikeudelliseen aukkoon sen suppeassa merkityksessä, koska tällainen aukko syntyisi vain, jos kyseinen lainsäädäntö katsottaisiin pätemättömäksi tai kumottaisiin, jolloin se olisi täytettävä soveltamalla aikaisempia säännöksiä tai soveltamalla analogisesti toisia säännöksiä tai yleisempää säännöstä.

c) Perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan mahdollinen välitön sovellettavuus

30. Komissio ehdottaa edellä mainitussa asiassa Vougioukas annetun tuomion mallin mukaisesti, että perustamissopimuksen 48—51 artiklaa sovelletaan välittömästi, mistä seuraa, kuten se esittää kirjallisissa huomautuksissaan, velvollisuus myöntää Nijhuisille alankomaalainen etuus, joka lasketaan ABPW:n järjestelmän perusteella täyttyneiden vakuutuskausien keston välisessä suhteessa.

31. Vaikka asiassa Vougioukas annetussa tuomiossa ei kyseenalaistettu asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohdan pätevyyttä, siinä kuitenkin todettiin, että vaikka virkamiesten erityisjärjestelmät voidaan pätevästi sulkea pois, tämä "ei — — merkitse yhteenlaskemista koskevan hakemuksen hylkäämistä silloin, kun tämä hakemus voidaan hyväksyä suoraan perustamissopimuksen 48—51 artiklan perusteella neuvoston antamiin yhteensovittamissääntöihin turvautumatta". [26]

32. Jotta voitaisiin siten todeta, onko perustamissopimuksen 48—51 artiklan välitön soveltaminen mahdollista ja johtaako se tosiasiallisesti siihen, että Nijhuisilla on oikeus saada alankomaalainen suhteellinen etuus, on

25 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

26 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 36 kohta.

tutkittava, täyttyvätkö näiden artikloiden välittömän sovellettavuuden edellytykset, sellaisina kuin ne on mainittu asiassa Vougioukas annetussa tuomiossa ja siten kuin niitä on tulkittu sen jälkeisessä oikeuskäytännössä, esillä olevassa asiassa.

33. Asiassa Vougioukas annetun tuomion mukaan välttämätön edellytys perustamissopimuksen 48—51 artiklan välittömälle sovellettavuudelle on, kuten edellä on mainittu, että ei ole välttämätöntä turvautua neuvoston antamiin yhteensovittamissääntöihin, eli esillä olevassa asiassa asetuksen N:o 1408/71 säännöksiin. Tämä ehto on täysin yhdenmukainen sen tavan kanssa, jolla yhteisöjen tuomioistuin tunnusti asetuksen 4 artiklan 4 kohdan (sellaisena kuin se oli tosiseikkojen tapahtuma-aikana) pätevyyden edellä mainitussa tuomiossa. [27] Tästä seuraa, että vaikka 51 artiklaa ei sellaisenaan, toisin sanoen määräyksenä, jonka mukaan välttämättömät yhteensovittamistoimenpiteet on toteutettava, voida soveltaa välittömästi, sillä neuvostolla on laaja harkintavalta, kun se valitsee perustamissopimuksen toteuttamisessa käytettäviä toimenpiteitä, yksityiset voivat kansallisissa tuomioistuimissa vedota suoraan niihin toimenpiteisiin, joita neuvoston on perustamissopimuksen 51 artiklan mukaan toteutettava. [28] Toisin sanoen, koska poliittisilla päätöksentekijöillä on laaja harkintavalta, kun ne soveltavat perustamissopimuksen 51 artiklassa määrättyä velvoitetta, 51 artiklan välitöntä soveltamista ei voida hyväksyä. Sitä vastoin perustamissopimuksen 48 artiklaa voidaan soveltaa välittömästi sillä edellytyksellä, että ei ole tarvetta turvautua 51 artiklan nojalla annettuihin yhteisön yhteensovittamissääntöihin.

Tämä viimeinen edellytys täyttyi helposti asiassa Vougioukas vallineissa olosuhteissa, ja tuomiossa sovellettiin välittömästi perustamissopimusta. Tässä asiassa oli kyse yhden jäsenvaltion sellaisen lainsäädännön soveltamisesta, joka koski tässä tai jossain toisessa yhteisön jäsenvaltiossa täyttyneiden työskentelykausien pitämistä eläkkeeseen oikeuttavina. Kyse ei ollut erilaisten kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien teknisestä yhteensovittamisesta, vaan asetuksen N:o 1408/71 henkilöllisestä soveltamisalasta ja sellaisesta kansallisesta säännöksestä, jolla syrjittiin yhteisön sisällä liikkuneita työntekijöitä muihin työntekijöihin nähden.

34. Mitä tulee asiassa Vougioukas annetun tuomion jälkeen annettuihin tuomioihin, komissio väittää, että yhteisöjen tuomioistuin ei näytä antavan erityistä merkitystä edellä mainitulle perustamissopimuksen artikloiden välitöntä sovellettavuutta koskevalle edellytykselle. Komissio vetoaa erityisesti yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira 30.1.1997 annettuun tuomioon [29] tukeakseen väitettään

27 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

28 — Kuten myös oikeuskirjallisuudessa katsotaan, yksityiset voivat vedota suoraan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaan periaatteeseen tai yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliturvan alalla, sekä jäsenvaltiota vastaan että neuvoston perustamissopimuksen 51 artiklan perusteella antaman asetuksen, joka ei tekstinsä tai soveltamisensa puolesta ole yhdenmukainen perustamissopimuksen tavoitteiden kanssa, säännöksiin. Ks. *Commentaire Mégret, Le droit de la CEE, volume 3. Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports*, 2e édition, 1990, Éditions de l'Université de Bruxelles, Études européennes. Collection dirigée par l'Institut d'Études européennes, s. 99 ja 100.

29 — Yhdistetyt asiat C-4/95 ja C-5/95, Stöber ja Piosa Pereira, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-511).

yhtäältä perustamissopimuksen suoran sovellettavuuden välttämättömyydestä, jotta suhteelliseen etuun oikeutettuja olisivat myös ne, kuten Nijhuis, jotka kuuluivat asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana virkamiesten erityisjärjestelmiin, ja toisaalta asetuksen N:o 1408/71 liitteen VI säännösten analogisesta sovellettavuudesta — ottaen huomioon virkamiesten erityisjärjestelmien yhteensovittamisesta puuttuvat yhteisön erityiset säännökset — laskettaessa yllä mainittua suhteellista etuutta.

35. Vaikuttaa siltä, että yhteisöjen tuomioistuin on itse asiassa joissain tapauksissa soveltanut välittömästi perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa tutkimatta nimenomaisesti onko neuvoston antamiin yhteensovittamissääntöihin turvautuminen tarpeen. [30] On totta, että yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira antamassaan tuomiossa, että ongelmat, jotka voivat aiheutua perheavustusten laskemista varten kansallisessa lainsäädännössä säädetyn EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisen asuinpaikkavaatimuksen poistamisesta on ratkaistava asetuksen N:o 1408/71 säännösten analogisella soveltamisella. [31] Edellä mainittuja tuomioita ei voida kuitenkaan esillä olevassa asiassa tulkita komission haluamalla tavalla.

36. Komission esille tuoman oikeuskäytännön syvällisempi tutkiminen näyttää yhtäältä osoittavan, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan perustamissopimuksen välittömän soveltamisen ehdottomana edellytyksenä on se, että yhteisön lainsäätäjä on toteuttanut tarpeelliset toimenpiteet perustamissopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Siten yhteisöjen tuomioistuin vahvisti yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira antamassaan tuomiossa nimenomaisesti asiassa Middleburgh 4.10.1991 antamassaan tuomiossa omaksumansa kannan, jonka mukaan jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa poissuljettiin lapsilisien myöntäminen huollettavina olevien lasten elatukseen toisessa jäsenvaltiossa asuvien itsenäisten ammatinharjoittajien lapsilta, ei ollut ristiriidassa perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, koska neuvosto ei vielä asian kannalta merkityksellisenä aikana ollut toteuttanut tämän määräyksen täytäntöönpanotoimia. [32] Toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että perustamissopimuksen 52 artiklaa ei sovelleta välittömästi, jos soveltaminen edellyttää sellaisten toimenpiteiden toteuttamista — tässä tapauksessa sen varmistamista, että avustukset on todella käytetty huollettavina olevien lasten elatukseen avustusten päällekkäisyyden estämiseksi — joita yhteisön lainsäätäjä ei ole toteuttanut. Jos nämä toimenpiteet on toteutettu — kuten yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira annetun tuomion antamiseen johtaneessa tapauksessa — kansalliset viranomaiset voivat soveltaa niitä analogisesti täyttääkseen aukon, joka johtuu perustamissopimuksen kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamatta jättämisestä.

37. Toisaalta on korostettava, että oikeuskäytäntö, johon komissio vetoaa, koskee perustamissopimuksen artiklojen välitöntä sovellet-

30 — Ks. edellä alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Stöber ja Piosa Pereira sekä alaviitteessä 16 mainittu asia Merino García. Sen sijaan asiassa C-194/96, Kulzer, 5.3.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. I-895) yhteisöjen tuomioistuin ei soveltanut välittömästi perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa, koska, kuten julkisasiamies Fennelly korosti (ratkaisuehdotuksen 61 kohta), esillä olevassa asiassa ei ollut kyse siirtotyöläisestä.
Ks. myös asia C-53/95, Kemmler, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-703), jossa yhteisöjen tuomioistuin sovelsi välittömästi perustamissopimuksen 52 artiklaa ja katsoi, että tämän artiklan perusteella jäsenvaltio ei voi velvoittaa sellaisia henkilöitä, jotka jo toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina toisessa jäsenvaltiossa, jossa heillä on kotipaikka ja jonka sosiaaliturvajärjestelmään he kuuluvat, maksamaan maksuja itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmään, jolleivat he saa tämän velvollisuuden perusteella mitään lisäturvaa (tuomion 14 kohta).

31 — Ks. edellä alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Stöber ja Piosa Pereira, tuomion 40 kohta.

32 — Ks. edellä alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Stöber ja Piosa Pereira, tuomion 40 kohta, yhdessä asian C-15/90, Middleburgh, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4655, 14 ja 15 kohta) kanssa.

tavuutta ja asetuksen N:o 1408/71 artiklojen mahdollista analogista soveltamista sellaisissa tapauksissa, jotka vastaavat Vougioukas-tapausta ja joissa perustamissopimuksen artiklojen välitön sovellettavuus ei johdu tarpeesta soveltaa yhteisön yhteensovittamistoimenpiteitä vaan pääasiallisesti syrjivien kansallisten toimenpiteiden yhteensopimattomuudesta perustamissopimuksen kanssa. [33] Katson kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen syrjivyyttä, ei voida soveltaa esillä olevassa asiassa.

38. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen kaikkien määräysten tarkoituksena on helpottaa yhteisön kansalaisten kaikenlaisen ammatillisen toiminnan harjoittamista yhteisön koko alueella ja niiden vastaista on sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa nämä kansalaiset asetetaan huonompaan asemaan silloin, kun he haluavat ulottaa toimintansa myös yhden ainoan jäsenvaltion alueen ulkopuolelle. [34]

Tästä seuraa, että perustamissopimuksen 48 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen välitön soveltaminen ei merkitse ainoastaan sitä, että kansallisilla säännöksillä ei saada aiheuttaa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää kyseisen jäsenvaltion kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä, [35] vaan lisäksi sitä, että niillä ei saa aiheuttaa syrjintää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävien, ja niiden, jotka eivät sitä käytä, välillä. [36] Yhteisöjen tuomioistuin määrittelee tämän vuoksi, kuten komissio mainitsee kirjallisissa huomautuksissaan, tällaisen syrjinnän olemassaolon vertaamalla tilannetta, jossa siirtotyöläinen on

33 — Todettuaan edellä alaviitteessä 28 mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira, että asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan tulkinnasta yhdessä saman asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan ja liitteessä I olevan I C kohdan b alakohdan kanssa seuraa, että Stöberin ja Pereiran tapaus ei kuulu asetuksen soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuin totesi esimerkinomaisesti ensin, että ottaen huomioon edellä mainittu asetus, joka on yhteensovittamisteksti, Saksan lainsäädännössä voitiin vapaasti määrätä niistä edellytyksistä, joiden perusteella oikeus sosiaaliturvaetuuden saamiseen syntyy sillä ehdolla, että sillä ei aiheuteta perustamissopimuksen 52 artiklan vastaista syrjintää. Sitten yhteisöjen tuomioistuin yksinkertaisesti sovelsi välittömästi perustamissopimuksen edellä mainittua artiklaa todeten, että Saksan lainsäädäntöä on pidettävä syrjivänä ja siten perustamissopimuksen kanssa yhteensopimattomana. Samoin, todettuaan edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Merino García, että ei ollut tullut esille mitään edellä mainitun asetuksen liitteessä I olevan I C kohdan pätevyyteen vaikuttavaa seikkaa, yhteisöjen tuomioistuin sovelsi välittömästi perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa sen vastaiseen kansalliseen lainsäädäntöön, jonka mukaan palkatulla työntekijällä, jonka lapset asuivat toisessa jäsenvaltiossa, ei ollut oikeutta perhe-etuuksiin niinä kokonaisina kalenterikuukausina, jotka kuuluivat pidennettyyn palkattomaan lomaan, kun taas niillä työntekijöillä, joiden lapset asuivat kyseisessä jäsenvaltiossa, oli tämä oikeus.
Lisäksi edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Kemmler yhteisöjen tuomioistuin sovelsi välittömästi perustamissopimuksen 52 artiklaa sellaisiin kansallisiin säännöksiin, joilla vaikeutettiin eri ammatillisten toimintojen harjoittamista yhteisön jäsenvaltioissa.

34 — Ks. erityisesti asia 143/87, Stanton, tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3877, 13 kohta). Ks. myös asia C-10/90, Masgio, tuomio 7.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1119, 16— 18 kohta) sekä edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 39 kohta.
Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tästä samasta asiasta, että vaikka on totta, että "perustamissopimuksen 51 artiklassa mahdollistetaan eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien eroavaisuudet, ja siten niissä työskentelevien henkilöiden oikeuksien eroavaisuudet, on kuitenkin selvä, että perustamissopimuksen 48— 51 artiklan tavoitetta ei saavutettaisi, jos siirtotyöläisten olisi menetettävä ne sosiaaliturvaetuudet, jotka heille jäsenvaltion lainsäädännössä taataan, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Tällainen seuraus voisi itse asiassa saada yhteisön työntekijän luopumaan vapaata liikkuvuutta koskevan oikeutensa harjoittamisesta ja se muodostaisi siten esteen tälle vapaudelle". Ks. asia C-165/91, Van Munster, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4661, 27 kohta); viittauksella asiaan C-349/87, Paraschi, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4501, 22 kohta). Ks. myös asia C-12/93, Drake, tuomio 20.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4337, 20 ja 22 kohta).

35 — Ks. erityisesti asia 368/87, Hartmann Troiani, tuomio 18.5.1989 (Kok. 1989, s. 1333, 19 ja 21 kohta) ja asia C-340/94, De Jaeck, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-461, 36 ja 37 kohta).

36 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 38 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 27 mainittu Commentaire Mégret, s. 123.

sen jälkeen kun hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tilanteeseen, jossa hän olisi, jos ei olisi käyttänyt tätä oikeutta. [37]

39. Nijhuis ja komissio katsovat nyt esillä olevassa asiassa, että liitteen kirjaimellinen tulkinta on epäedullinen niille, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella. Komissio mainitsee esimerkkinä, että jos Nijhuis ei olisi käyttänyt vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan, vaan olisi jatkanut työskentelyä ainoastaan Alankomaissa, ja jos hän olisi tullut siellä työkyvyttömäksi ollessaan vakuutettu tämän lainsäädännön perusteella, hänellä olisi ollut oikeus vakuutuskausien kestosta riippumattomaan työkyvyttömyysetuuteen. Koska hän kuitenkin oli käyttänyt vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan, hänellä ei ollut oikeutta minkäänlaiseen etuuteen Alankomaista, ja Saksasta vain vakuutuskausien keston välisessä suhteessa laskettuun etuuteen. Nijhuisin ja komission mukaan on perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan tavoitteiden vastaista, että Nijhuis ei ole saanut suhteellisesti laskettua alankomaalaista etuutta.

40. Vaikka katsottaisiinkin, että Nijhuis on joutunut epäedullisempaan tilanteeseen käytettyään vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan yhteisön alueella, olennainen kysymys on se, mikä tämän on aiheuttanut. Jos epäedullinen tilanne aiheutuu säännöksistä, jotka on annettu asetuksen N:o 1408/71 (jonka soveltamisalasta virkamiesten erityisjärjestelmät on suljettu pois) nojalla, tai siitä, ettei tällaisia säännöksiä ole ollenkaan annettu, herää kysymys asetuksen pätevyydestä perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklaan nähden; tämä kysymys ei kuitenkaan liity edellä mainittujen artiklojen välittömään sovellettavuuteen kansallisessa oikeudessa, ja se on jo ratkaistu ja asetuksen pätevyys on tunnustettu. [38] Ainoa tilanne, joka tässä tapauksessa voisi aiheuttaa perustamissopimuksen välittömän soveltamisen, olisi se, että siirtotyöläinen joutuisi huonompaan asemaan kansallisten säännösten takia. [39]

41. Lisäksi ainoat Alankomaiden lainsäädännön kohdat, jotka voivat olla syyyhteydessä siihen, että Nijhuis on joutunut epäedullisempaan asemaan, ovat seuraavat: virkamiesten erityinen vakuutusjärjestelmä, jota sovellettiin riidanalaisina kausina, WAO:n perusteella täyttyneiden vakuutuskausien jättäminen sen soveltamisalan ulkopuolelle, riskiin perustuvan järjestelmän valitseminen (A-tyyppi), mikä sulkee pois asianomaisen oikeuden etuuteen siitä lähtien kun tämä on aloittanut työskentelyn Saksassa, ja lopuksi — mikä on syytä tunnustaa — se, kuten

37 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 40 ja 41 kohta.

38 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

39 — Jaettu vastuu, johon komissio viittaa huomautuksissaan, ei muuttaisi kantaani, koska perustamissopimusta sovelletaan välittömästi nyt esillä olevassa asiassa vain siltä osin, kuin epäedullinen tilanne aiheutuu kansallisista säännöksistä. Totean kuitenkin, että jos vastuun jakaminen asetuksen ja kansallisten säännösten kesken hyväksytään, tästä alkaa kehityssuunta, jonka seurauksena vakuutusjärjestelmien yhteensovittamistehtävä tulee kuulumaan jäsenvaltioiden lainsäätäjille. Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohta.

komissio huomauttaa, että Alankomaiden lainsäätäjä ei salli sitä, että asianomaiselle toisessa jäsenvaltiossa maksettu suhteellinen etuus otetaan huomioon.

42. Ensiksi on huomattava, että näitä neljää kohtaa sovelletaan erottelematta kaikkiin virkamiehiin. On kuitenkin ilmeistä, että kysymys Alankomaissa ja muissa yhteisön jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutuskausien tunnustamisesta ja yhteenlaskemisesta tulee esiin ainoastaan niiden työntekijöiden osalta, jotka ovat käyttäneet vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan yhteisön alueella, ja että ainoastaan viimeksimainituille voi aiheutua epäedullisia seurauksia.

43. On kuitenkin heti korostettava, että mikäli näiden Alankomaiden lainsäädännön kohtien katsottaisiin johtavan syrjintään yhteisön alueella liikkuvien virkamiesten osalta, tämä jäsenvaltio olisi velvoitettava lakkauttamaan virkamiesten ja sellaisina pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmät tai säätämään, että näiden järjestelmien perusteella täyttyneet vakuutuskaudet otetaan huomioon kyseisen jäsenvaltion yleisissä vakuutusjärjestelmissä, tai lakkauttamaan A-tyyppiset vakuutusjärjestelmät, tai jopa säätämään, että se, että henkilö saa toisesta jäsenvaltiosta suhteellista etuutta, on otettava huomioon.

Tällaisen velvollisuuden tunnustaminen johtaisi kuitenkin siihen, että perustamissopimuksen hengen vastaisesti kyseenalaistettaisiin sellaisten kansallisten säännösten pätevyys, jotka on annettu kansalliselle lainsäätäjälle sosiaaliturvan alalla kuuluvan laillisen järjestämisvapauden puitteissa, [40] ei kuitenkaan siksi, että nämä säännökset sinänsä aiheuttaisivat sen, että ne, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella, joutuisivat epäedulliseen tilanteeseen, vaan pääasiallisesti siksi, että niitä ei ole yhteensovitettu — eikä tästä syystä myöskään yhdenmukaistettu — toisen jäsenvaltion säännösten kanssa. [41] Tämä aiheuttaisi pääasiallisesti sen näennäisesti ristiriitaisen tilanteen, jossa asetuksen riidanalaiset säännökset olisi kumottu ja vastuu jäsenvaltioiden vakuutusjärjestel-

40 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 24 ja 25 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tästä samasta asiasta, että asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan 1 jakson (nykyisin J) 4 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna, ei ole perustamissopimuksen 48— 51 artiklan vastainen siltä osin kuin siinä säädetään uudesta harkintaan vaikuttavasta seikasta, eli siitä, että henkilö on ollut palkattu työntekijä työkyvyttömyyden ilmenemishetkellä, kun määritetään minkä Alankomaiden lainsäädännön, WAO:n vai AAW:n, perusteella henkilöllä on oikeus etuuteen tätä säännöstä sovellettaessa. Ks. edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Drake, tuomion 18 kohta ja 20— 25 kohta. Mitä tulee kansallisella lainsäätäjällä olevaan lailliseen oikeuteen järjestää sosiaaliturva, ks. myös edellä alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Stöber ja Piosa Pereira, tuomion 36 kohta.

41 — Alankomaiden lainsäädännön neljää edellä mainittua kohtaa, ja erityisesti sitä johon komissio viittaa, ja jonka mukaan lainsäädännön perusteella ei ole mahdollista ottaa huomioon, että Nijhuis saa suhteellista etuutta Saksassa, ei voida rinnastaa edellä mainittujen asioiden Vougioukas (alaviite 4), Graham ja Hollanders (alaviite 3), Stöber ja Piosa Pereira (alaviite 28), Merino García (alaviite 16), Kemmler (alaviite 29) ja Masgio (alaviite 33) yhteydessä tarkoitettuihin kansallisiin säännöksiin. Edellä mainitut tapaukset liittyvät vakuutusetuuden olemassaolon tunnustamiseen tai sen laskemistapaan ja kansallisen vakuutusjärjestelmän valintaan sekä vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseen. Sitä vastoin ne Alankomaiden lainsäädännön kohdat, joiden osalta voitaisiin soveltaa välittömästi perustamissopimuksen artikloja, voivat aiheuttaa syrjintää vain yhdessä toisen jäsenvaltion järjestelmän kanssa. Niin kauan kuin jäsenvaltio kunnioittaa perustamissopimuksen tavoitteita jokainen jäsenvaltio voi valita sen vakuutusjärjestelmän minkä haluaa, ilman että tätä järjestelmää voidaan pitää syrjivänä vain siitä syystä, että sillä on epäedullisia seurauksia kun sitä sovelletaan yhdessä toisen jäsenvaltion järjestelmän kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tästä asiasta, että "kun 7 ja 48 artiklassa kielletään jäsenvaltioita soveltamasta perustamissopimuksen soveltamisalalla lainsäädäntöään eri tavoin kansalaisuuden perusteella, niissä ei tarkoiteta sellaista mahdollista eroavaisuutta kohtelussa, joka voi johtua jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen eroavaisuuksista, jos kutakin kansallista lainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin sen soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin objektiivisin perustein ja ottamatta huomioon heidän kansalaisuuttaan" (ks. asia 1/78, Kenny, tuomio 28.6.1978, Kok. 1978, s. 1489, 18 kohta).

mien yhteensovittamisesta — ettei sanottaisi yhdenmukaistamisesta — olisi kansallisilla lainsäätäjillä. [42]

44. Edellä esitetyn perusteella ja asiassa Vougioukas annettu tuomio huomioon ottaen perustamissopimuksen 48 artiklaa ei nyt esillä olevassa asiassa ole mielestäni syytä soveltaa välittömästi, koska, kuten pääasian vastapuoli ja Alankomaiden hallitus toteavat, etuuden laskentatapaa — laskutoimitus on välttämätön alankomaalaisen suhteellisen etuuden määrittämiseksi — eli niiden eri järjestelmien, joiden perusteella Nijhuis oli vakuutettu, yhteensovittamistapaa ei ole nyt esillä olevassa asiassa lähtökohtaisesti vahvistettu; se ei toisin sanoen välttämättä perustu perustamissopimukseen tai kansalliseen oikeuteen vaan yhteisön yhteensovittamissäännöksiin. [43]

45. Sen perusteella miten komissio tulkitsee asiassa Vougioukas annetun tuomion jälkeistä oikeuskäytäntöä, se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta määrittelemään uudelleen asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmenevät periaatteet, mikä johtaisi käytännössä poikkeamiseen tämän tuomion keskeisistä kohdista.

Mitä tulee nyt esillä olevaan tapaukseen, asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmenevien periaatteiden uudelleenmäärittely, jota ehdotetaan sekä komission huomautuksissa että osassa oikeuskirjallisuutta, [44] tarkoittaisi sitä, että niin kauan kuin neuvosto ei toteuta teknisiä toimenpiteitä laajentaakseen asetuksen soveltamisalan virkamiesten erityisjärjestelmiin, kansalliset viranomaiset voivat soveltaa analogisesti asetuksen N:o 1408/71 yleistä järjestelmää. Viitaten esittämäänsä asetuksen muutosehdotukseen [45] komissio korostaa, että tämän ehdotuksen mahdollisesta hyväksymisestä johtuva ratkaisu itse asiassa tarkoittaisi asetuksen N:o 1408/71 45 artiklan 4 kohdan ja 46 artiklan säännösten analogista soveltamista ABPW:n osalta.

Yllä esitetty tulkinnan muuttaminen on ehdottomasti asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmenevien periaatteiden vastaista, sillä tässä tuomiossa suljetaan nimenomaisesti pois perustamissopimuksen välitön soveltaminen, jos asetuksen N:o 1408/71 soveltaminen — vaikkakin vain analogisesti — on tarpeen. Jos tietyissä erityisissä tilanteissa, jotka eivät kuulu

42 — Kuten julkisasiamies Roemer esitti ratkaisuehdotuksessaan asiassa 14/68, Wilhelm ym., tuomio 13.2.1969 (Kok. 1969, s. 1, erityisesti s. 30; Kok. Ep. I, s. 377), "syrjinnän kieltämisen ainoana tavoitteena on välttää saman jäsenvaltion sisällä sellaisten erilaisten järjestelmien olemassaoloa, jotka toimivat niiden kohteena olevien henkilöiden kansalaisuuden perusteella. Tämän kiellon tavoitteena ei sitä vastoin ole estää jäsenvaltion suvereniteetin alueellisesta rajoittamisesta ja sen laeista johtuvia epäsuotuisia seurauksia, eli edistää oikeuden yhdenmukaistamista yhteisön alueella".

43 — Komissiokaan ei aseta tätä vaatimusta kysymyksenalaiseksi, vaan ehdottaa, kuten olen jo esittänyt, että etuus laskettaisiin soveltamalla analogisesti asetuksen säännöksiä, ja korostaa nimenomaisesti kirjallisissa huomautuksissaan, että ei olisi soveliasta olla soveltamatta tämän asetuksen liitteen VI tämän asian kannalta merkityksellistä säännöstä, koska silloin asetuksen N:o 1408/71 muita säännöksiä olisi sovellettava, vaikka tästä asetuksesta on mahdotonta löytää säännöstä, jossa velvoitettaisiin toimivaltaiset alankomaalaiset laitokset myöntämään etuus virkamiesten erityisjärjestelmään kuulumisen perusteella.

44 — Ks. Mavridis, P., "L'arrêt Vougioukas: une révolution discrète? (Réflexions sur la mobilité et la protection sociale des agents publics en Europe)", *Cahiers de droit européen*, 1998, s. 191 ja sitä seuraavat sivut ja erityisesti s. 206 ja sitä seuraavat sivut.

45 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu komission ehdotus asetuksen N:o 1408/71 muuttamisesta.

asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, olisi mahdollista soveltaa välittömästi perustamissopimuksen määräyksiä ja samalla analogisesti kyseisen asetuksen säännöksiä, kukaan ei voisi enää väittää, että asetuksen niiden säännösten, joissa suljetaan pois virkamiesten erityisjärjestelmät, pätevyyttä ei asetettaisi kyseenalaiseksi. Konkreettisemmin, pidettiinpä näitä säännöksiä pätemättöminä tai ei, asetusta ei enää käytännössä sovellettaisi, vaan kansalliset lait yhteensovitettaisiin — ja jopa yhdenmukaistettaisiin — soveltamalla välittömästi perustamissopimusta. Edellä esitetyistä huomioista seuraa siten selvästi, että komission ehdottamalla asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmeneviä periaatteita koskevalla uudelleentulkinnalla tälle oikeuskäytännölle annettaisiin joka tapauksessa aivan eri sisältö, vaikka sillä ei mentäisi täysin taaksepäin.

d) Asiassa Vougioukas annetun tuomion tarpeellinen selventäminen

46. Kuten edellä olevan analyysin useista kohdista ilmenee, esillä olevan asian ratkaisu riippuu asetuksen N:o 1408/71 liitteen VI riidanalaisten säännösten (sellaisina kuin ne olivat tosiseikkojen tapahtuma-aikana) tulkinnan osalta siitä, millaiseen päätökseen yhteisöjen tuomioistuin haluaa saattaa asiassa Vougioukas annetussa tuomiossa aloitetun oikeuskäytännön.

47. Vaikka, kuten olen maininnut, yhteisöjen tuomioistuin näyttää silloin tällöin yhtäältä laajentavan asetuksen N:o 1408/71 säännösten tulkintaa antamalla niille yhteisöllisen sisällön [46] ja toisaalta hyväksyvän perustamissopimuksen 48 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen välittömän soveltamisen tutkimatta nimenomaisesti, ovatko asiassa Vougioukas annetussa tuomiossa asetetut edellytykset täyttyneet, [47] katson, että vaikka haluttaisiin yhdenmukaistaa kansalliset lait, jotka ovat ristiriidassa edellä mainitun asetuksen perustana olevan yhtenäistämispyrkimyksen kanssa, [48] ei tässä tuomiossa esitetystä pitäisi kuitenkaan kokonaan irtautua.

48. En enää toista kantaani tukevia erityisiä perusteluita. Korostan vain tiettyjä yleisiä näkökohtia, jotka selventävät asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmeneviä periaatteita asetuksen riidanalaisten säännösten pätevyyden ja tulkinnan osalta.

49. Ensiksi on syytä korostaa, että se, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Vougioukas antamassaan tuomiossa tunnustanut asetuksen 4 artiklan 4 kohdan — jossa jätettiin asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle virkamiesten ja sellaisina pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmät ja joka oli erottamattomasti sidoksissa liitteessä VI oleviin nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisiin säännöksiin — pätevyyden, on sopusoinnussa sen yhteensovittamistoimenpiteiden toteuttamista koskevan velvollisuuden kanssa, joka neuvostolle on asetettu perustamissopimuksen 51 artiklassa. Vaikka onkin

46 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

47 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

48 — Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että asetuksella N:o 1408/71 rajoitutaan yhteensovittamaan kansallisia lainsäädäntöjä eikä sen tarkoituksena ole yhdenmukaistaa niitä. Ks. esim. asia 100/78, Rossi, tuomio 6.3.1979 (Kok. 1979, s. 831, 13 kohta); asia 733/79, Laterza, tuomio 12.6.1980 (Kok. 1980, s. 1915, 8 kohta); edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 13 kohta; alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Stöber ja Piosa Pereira, tuomion 36 kohta ja alaviitteessä 16 mainittu asia Merino García, tuomion 27 kohta.

totta, että tässä artiklassa asetetaan yhteensovittamistoimenpiteiden toteuttamista koskeva periaatteellinen velvollisuus, ei siitä, että tällaisten toimenpiteiden toteuttamisen laiminlyönti katsotaan pätemättömäksi, ole käytännössä hyötyä, sillä vaikka perustamissopimuksen artiklojen perusteella katsottaisiin, että asetuksen liitteen VI riidanalaisten säännösten pätevyyteen vaikuttaa se, ettei niiden perusteella ole mahdollista ottaa huomioon Nijhuisin ABPW:n järjestelmän perusteella täyttyneitä vakuutuskausia, virkamiesten erityisjärjestelmien yhteensovittaminen ei siltikään toteutuisi. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin voi julistaa neuvoston toimet pätemättömiksi, se ei kuitenkaan voi asettaa itseään sen paikalle, varsinkaan kun neuvostolla on laaja harkintavalta tarkoituksenmukaisimpien toimenpiteiden valitsemiseksi, kuten asiassa Vougioukas annetussa tuomiossa todettiin. [49] Kuten julkisasiamies Jacobs on korostanut asiassa Hartmann Troiani esittämässään ratkaisuehdotuksessa, vaikka ei ole epäilystä siitä, että 48 artiklaa on tulkittava laajasti, on sitä vastoin epäselvää, voidaanko perustamissopimuksen yleisiin määräyksiin — kuten 48 artiklaan — vedota yhteisön lainsäädännön aukkojen täyttämiseksi sosiaaliturvan alalla. Julkisasiamies Jacobs lisäsi, että "— — jos näin olisi, lainsäädännölliset tarpeet ja erityisesti lainsäädännön muutostarpeet olisivat mitättömän pienet". [50]

50. Seuraavaksi on korostettava, että virkamiesten erityisjärjestelmien yhteensovittamista ei voida missään tapauksessa taata asetuksen N:o 1408/71 yleisten järjestelmien yhteensovittamista koskevien säännösten analogisella soveltamisella. Riippumatta oikeudellisen aukon kyseenalaisesta olemassaolosta [51] analoginen soveltaminen edellyttäisi myös tilanteiden samankaltaisuutta, mikä edellytys ei nyt esillä olevassa asiassa yksinkertaisesti täyty. Ei olisi lainkaan vakuuttavaa väittää, että yleisten järjestelmien yhteensovittamista koskevia sääntöjä voidaan soveltaa myös erityisjärjestelmiin. Ennen kaikkea säänneltävien tilanteiden erilaisuus yhdessä jäsenvaltioissa voimassa olevien virkamiesten erityisjärjestelmien ylitsepääsemättömien erojen kanssa johti yhteisöjen tuomioistuimen toteamaan, että neuvoston hitaus tehdä näitä järjestelmiä kos-

49 — Ks. tässä yhteydessä julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Vougioukas, ratkaisuehdotuksen 23 kohta. Perustamissopimuksen 51 artiklassa asetettu velvollisuus vastaa kansallisten viranomaisten positiivista toimintavelvollisuutta sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi kansallisella tasolla (status positivus). Vaikka tällainen velvollisuus on periaatteellisesti olemassa, ei kuitenkaan ole sellaista toimintaa, johon voitaisiin hyödyllisesti vedota niitä viranomaisia vastaan, jotka ovat laiminlyöneet näiden oikeuksien toteuttamista koskevat tehtävänsä; toisin sanoen tämän laiminlyönnin mahdollinen julistaminen pätemättömäksi ei johtaisi tavoiteltuun täytäntöönpanoon, koska ei ole aikaisempaa järjestelmää, jota voitaisiin soveltaa, ja koska yhteisöjen tuomioistuin ei voi asettaa itsensä toimivaltaisten lainsäädäntö- tai hallintoviranomaisten paikalle näille kuuluvissa tehtävissä. Viranomaisten toimia voidaan valvoa vain silloin, kun ne ovat toteuttaneet tällaisia toimenpiteitä, ja vain tällöin uusien toimenpiteiden mahdollinen kumoaminen voi olla hyödyllistä. Tässä tapauksessa uusia toimenpiteitä voidaan valvoa oikeuksiin liittyvien tavoitteiden perusteella, sellaisina kuin ne on toteutettu voimassa olevassa järjestelmässä. Jos nämä toimenpiteet kumotaan, tätä järjestelmää voidaan soveltaa. Edellä esitetyt ajatukset on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa se on todennut yhtäältä, että säätämällä yhteensovittamistoimenpiteistä asetuksessa N:o 1408/71 myönnetään työntekijöille "*oikeuksia, joita heillä ei muuten olisi*, ja jotka siten edistävät työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaamista perustamissopimuksen 51 artiklan mukaisesti" (ks. asia C-62/91, Gray, tuomio 8.4.1992, Kok. 1992, s. I-2737, 10 kohta, kursivointi tässä) ja toisaalta, että harjoitettuun valvontaan sisältyy turvallisuusklikkejä, joiden mukaan "perustamissopimuksen 51 artiklan perusteella annetulla yhteisön sosiaaliturvalainsäädännöllä ei pidä aiheuttaa uusia eroja niiden jo olemassa olevien erojen lisäksi, jotka johtuvat siitä, ettei kansallisia lainsäädäntöjä ole yhdenmukaistettu" (ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Pinna, tuomion 21 kohta).

50 — Ks. julkisasiamies Jacobsin esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 34 mainitussa asiassa Hartmann Troiani, ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

51 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

kevia yhteensovittamistoimenpiteitä saattoi olla oikeutettua tiettyyn pisteeseen asti. [52]

51. Lopuksi ei tule kysymykseenkään, kuten komissio asiassa ehdottaa, että yhteisön myöhempää lainsäädäntöä, jolla yhteensovittamista oli tarkoitus laajentaa — niin kuin sillä tehtiinkin — virkamiesten erityisjärjestelmiin, sovellettaisiin analogisesti.

Siihen, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi asettua neuvoston paikalle varsinkaan silloin kun jälkimmäisellä on harkintavalta, ei vaikuta se, että neuvosto käyttää sille virkamiesten erityisjärjestelmien yhteensovittamisessa kuuluvaa harkintavaltaa ja omaksuu — odotetusti — tietyn konkreettisen kannan. [53]

Toisaalta uuden asetuksen N:o 1606/98 taannehtiva soveltaminen, mikä on nimenomaan suljettu pois tämän asetuksen 1 artiklan 11 kohdassa, mutta mitä Nijhuis on suullisessa käsittelyssä vaatinut, olisi oikeusturvan vastaista, koska jokaisen tapauksen tosiseikat on arvioitava niiden sääntöjen mukaan, jotka olivat voimassa sillä hetkellä kun tosiseikat ilmenivät. [54]

52 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Vougioukas, tuomion 32 kohta.
Tästä samasta syystä ei tule kysymykseen poikkeuksen kumoaminen, joka johtaisi säännökseen palaamiseen (ks. edellä alaviitteessä 17 mainitun asian seurauksista asia 359/87, Pinna II, tuomio 2.3.1989, Kok. 1989, s. 585, 12— 17 kohta, sekä julkisasiamies Lenzin esittämä ratkaisuehdotus tässä asiassa, erityisesti ratkaisuehdotuksen 25 kohta), koska olemassa ei yksinkertaisesti ole yleistä sääntöä, jonka mukaan sellaiset virkamiesten erityisjärjestelmät, joista tietyt henkilöryhmät esimerkiksi olisi suljettu pois, voitaisiin sovittaa yhteen. Tällaista sääntöä ei kertakaikkiaan ole. Lopuksi ei voida missään tapauksessa katsoa, että se, ettei virkamiesten erityisjärjestelmiä ole yhteensovitettu, muodostaisi poikkeuksen yleisten järjestelmien yhteensovittamissäännöstä; se ei voi myöskään muodostaa poikkeusta säännöistä, joita sovelletaan muiden työntekijäryhmien erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin (ks. asetuksen N:o 1408/71 38 artiklan 2 kohta ja 45 artiklan 2 kohta, sellaisina kuin ne olivat tosiseikkojen tapahtuma-aikana); kukaan ei voisi myöskään väittää, että näiden viimeksi mainittujen ja virkamiesten erityisjärjestelmien välillä välttämättä olisi saman järjestelmän analogisen soveltamisen oikeuttamiseksi välttämätöntä samankaltaisuutta.

53 — Tämän johdosta en katso tarpeelliseksi tutkia perusteellisesti LISV:n suullisessa käsittelyssä esittämää väitettä, jonka mukaan kahdeksannesta perustelukappaleesta sekä asetuksella N:o 1606/98 perusasetukseen lisätystä 43 a ja 53 a artiklasta johtuisi, että toimenpiteitä, jotka neuvosto lopulta toteutti virkamiesten erityisjärjestelmien yhteensovittamiseksi, ei voida rinnastaa asetuksen N:o 1408/71 (45 artiklan 4 kohta), sellaisena kuin se oli tosiseikkojen tapahtuma-aikana, analogiseen soveltamiseen, kuten komissio oli väittänyt.

54 — Tältä osin on huomattava, että vaikka voidaan todeta, että jäsenvaltioissa on yhä voimistuva pyrkimys saattaa virkamiehet kuulumaan yleisiin järjestelmiin ja että erityisjärjestelmien ja yleisten järjestelmien väliset historialliset eroavuudet katoavat vähitellen, ja vaikka komission ehdotuksen hyväksyminen johtaisi asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalan ulottamiseen virkamiesten erityisjärjestelmiin, julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer ei koskaan, vaikka myönsikin täyttämistä vaativan aukon olemassaolon, minkä yhteisöjen tuomioistuin sittemmin vahvisti, kyseenalaistanut kyseisen asetuksen säännösten pätevyyttä eikä edes käsitellyt ehdotettujen uusien säännösten mahdollista analogista soveltamista (ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Vougioukas, ratkaisuehdotuksen 22 ja 23 kohta).
Ks. myös edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Middleburgh, jossa yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt palkattuja työntekijöitä koskevien toimenpiteiden eikä neuvoston 30.10.1989 antaman asetuksen N:o 3427/89 (EYVL L 331, s. 30), jolla muutettiin asetusta N:o 1408/71 sisällyttämällä sen soveltamisalaan muut kuin palkatut työntekijät, säännösten analogista soveltamista, vaikka tämä muutos oli tehty ennen yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion julistamista, joskin riidanalaisten ajanjaksojen jälkeen (tuomion 14 kohta). Ks. tämän yhteisöjen tuomioistuimen kannan vahvistamiseksi myös edellä alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Stöber ja Piosa Pereira, tuomion 40 kohta.
Ks. lopuksi edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Kemmler, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että 12.5.1981 annetun neuvoston asetuksen N:o 1390/81, jolla laajennettiin asetuksen N:o 1408/71 soveltamisala koskemaan itsenäisiä ammatinharjoittajia ja heidän perheenjäseniään (EYVL L 143, s. 1), 2 artiklan mukaan sen nojalla ei voida saada mitään oikeuksia asetuksen voimaantulopäivää edeltävältä ajalta, ja että koska asetus oli tullut voimaan pääasiassa kyseessä olevien ajanjaksojen jälkeen, sitä ei voitu soveltaa tässä riita-asiassa (tuomion 7 kohta).

52. Koska yhteisöjen tuomioistuimella ei ole mahdollisuutta asettaa itse niitä yhteensovittamissääntöjä, joita yhteisön lainsäätäjän olisi pitänyt antaa, ei ole myöskään hyvä, että asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmenevien periaatteiden tulkinnasta on epätietoisuutta. Tämän vuoksi olisi oikeusturvan kannalta sopimatonta muuttaa niitä edellytyksiä, joita asiassa Vougioukas annetussa tuomiossa asetetaan perustamissopimuksen artiklojen välittömälle soveltamiselle tai välttää kysymystä perustamissopimuksen 51 artiklan nojalla annettujen yhteensovittamisasetusten säännösten pätevyydestä sellaisen rinnakkaisen oikeuskäytännön luomiseksi, jolla pyritään asettumaan neuvoston sijaan soveltamalla välittömästi perustamissopimuksen artikloja ja jota ohjaa pyrkimys kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen.

53. Edellä olevan analyysin johdosta ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kieltävästi Centrale Raad van Beroepin esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

54. Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että asetuksen N:o 1408/71 liitteen VI riidanalaisia säännöksiä on tulkittava ehdottamastani poikkeavalla tavalla ja että tämän johdosta Nijhuisille on maksettava alankomaalainen suhteellinen etuus perustamissopimuksen 48—51 artiklan välittömän sovellettavuuden perusteella, katson, että asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmenevien periaatteiden muuttamiseen liittyvien oikeusturvasyiden vuoksi olisi soveliasta ottaa huomioon pääasian vastapuolen ja Alankomaiden hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämä vaatimus rajata tuomion taannehtiva vaikutus [55] henkilöihin, jotka ovat jo nostaneet kanteen tuomioistuimessa tai tehneet vastaavia valituksia, joissa vaaditaan oikeutta vakuutuskausien yhteenlaskemiseen. [56]

B *Toinen kysymys*

55. Koska ensimmäiseen kysymykseen vastattiin kieltävästi, ei toiseen kysymykseen ole

55 — On syytä korostaa, että tällaisen tuomion vaikutusten rajoittamisella tulevaisuuteen (ex tunc) ei ole mielenkiintoa, koska asetusta N:o 1408/71 sovelletaan sellaisena kuin se on muutettuna edellä mainitulla asetuksella N:o 1606/98. Tästä seuraa, että tällaisen tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen on mielekästä nyt esillä olevassa asiassa vain taannehtivien vaikutusten osalta.

56 — Yhteisöjen tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön mukaan, sellaisena kuin se ilmenee edellä alaviitteessä 4 mainitusta asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta, jäsenvaltiot ja toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voisivat oikeutetusti luulla, että virkamiesten erityisjärjestelmien perusteella täyttyneitä vakuutuskausia ei voida ottaa huomioon suhteellista työkyvyttömyysetuutta laskettaessa. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla, jolla poiketaan huomattavasti asiassa Vougioukas annetusta tuomiosta ilmenevistä periaatteista, voi olla vakavia taloudellisia seurauksia sen vuoksi, että yhteisön oikeuden nojalla pätevästi katsotun lainsäädännön perusteella on vilpittömässä mielessä tehty suuri määrä oikeustoimia, ja sen vuoksi, että jäsenvaltiot ja kansalliset viranomaiset ovat alkaneet menetellä yhteisön oikeuden vastaisesti, koska yhteisön lainsäädännön tarkka merkitys sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sitä tulkitsee, on asiallisesti ottaen erittäin epäselvä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on edesauttanut tämän epäselvyyden syntymistä ja vahvistanut sitä. Ks. yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitellyn perustellun luottamuksen suojan osalta asia C-308/93, Cabanis-Issarte, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2097, 47 ja 48 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta).

tarpeen vastata. Perinpohjaisuuden vuoksi tutkin kuitenkin myös toista kysymystä edellä esitetyistä perusteluista huolimatta.

56. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että Nijhuisille on maksettava alankomaalainen suhteellinen etuus, etuuden maksamisesta vastaavan laitoksen määrittäminen riippuu, kuten myös pääasiassa vastapuolena oleva laitos toteaa, siitä, mikä on maksamisvelvollisuuden oikeudellinen perusta.

57. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, nojautuen asetuksen liitteen laajaan tulkintaan, että ABPW:n perusteella täyttyneet riidanalaiset kaudet on otettava huomioon WAO:n järjestelmässä, asetuksen N:o 574/72 liitteessä 2 olevan I jakson 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun laitoksen, joka on tässä NAB (tai, 1.3.1997 alkaen LISV), toimivalta olisi itse asiassa tunnustettava.

58. Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin soveltaisi välittömästi perustamissopimuksen 48 artiklaa ABPW:n perusteella täyttyneiden kausien huomioon ottamiseksi, eli jos se soveltaisi perustamissopimusta eikä asetusta, toimivalta näiden kausien aikana ilmestyneiden katettavien oikeuksien määrittelyyn olisi sillä kansallisella laitoksella, joka hoitaa virkamiesten työkyvyttömyysvakuutuksiin liittyviä asioita. [57]

59. Yhteisöjen tuomioistuimen vastauksessa olisi kuitenkin joka tapauksessa korostettava, kuten komissio huomauttaa viittaamalla oikeuskäytäntöön, että tiettyjen etuuksien maksamiseen liittyvien erityissäännösten puuttumisesta aiheutuvat käytännön vaikeudet eivät saa estää yksityisiä saamasta niille yhteisön sosiaalilainsäädännön periaatteiden mukaan kuuluvia oikeuksia. [58] On myös huomattava, kuten asetuksen N:o 1408/71 84 ja 86 artiklassa (sellaisina kuin ne olivat pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana) säädetään, että toimivaltaisten sosiaaliturvaviranomaisten ja -laitosten on joka tapauksessa oltava yhteistyössä ja toimitettava sosiaalietuuksia koskevat hakemukset toimivaltaiselle laitokselle, jos ne eivät katso itse olevansa toimivaltaisia, ilman että tästä toimittamisesta aiheutuu epäedullisia seurauksia asianomaisille määräaikojen tai tutkittavaksi ottamisen osalta.

57 — Jos omaksutaan tämä tulkinta, NAB:n toimivaltaa ei näytetä voitavan perustella, koska tällä laitoksella on toimivalta soveltaa WAO:ta. Vaikka ratkaisu asetuksen N:o 1408/71 säännösten analogisesta soveltamisesta hyväksyttäisiin, tämä soveltaminen liittyisi niiden järjestelmien yhteensovittamiseen, joiden perusteella Nijhuisin vakuutuskaudet täyttyivät, eikä laitokseen, joka on toimivaltainen päättämään oikeudesta etuuteen. Tämä jälkimmäinen määritettäisiin yksinkertaisesti sovellettavan vakuutusjärjestelmän perusteella.

58 — Ks. asia C-236/88, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3163, 17 kohta).

VI Ratkaisuehdotus

60. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Centrale Raad van Beroepin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

— Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 liitteessä VI olevan I jakson 4 kohdan a alakohtaa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83, on tulkittava siten, että 15.10.1968 ja 1.4.1974 välistä kautta, jona aikana henkilö on työskennellyt yksinomaan Alankomaissa ollen vakuutettu työkyvyttömyyden varalta virkamiesten erityisjärjestelmän perusteella, ei ole otettava huomioon, kun työkyvyttömyysetuus myönnetään tämän asetuksen 46 artiklan 2 kohdan ja 45 artiklan 4 kohdan perusteella ja ottaen myös huomioon perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan.

— Koska vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kielteinen, ei toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ole tarpeen vastata.