JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
19 päivänä kesäkuuta 2013 [1]

Asia C-321/12

F. van der Helder ja
D. Farrington
vastaan
College voor zorgverzekeringen (CVZ)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Centrale Raad van Beroep (Alankomaat))

Sosiaaliturva — Sairausvakuutus — Asetus (ETY) N:o 1408/71 — III osaston 1 luku — 28 artiklan 2 kohdan b alakohta — Eläkeläinen, jolla on oikeus luontoisetuuksiin kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan — Lainsäädäntö, jonka alainen eläkeläinen on ollut pisimmän ajan — Käsite ”eläkkeet”

1. Kuten neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [2] johdanto-osassa todetaan, henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin alueella on yksi Euroopan unionin perusteista. Tästä syystä Euroopan unionin lainsäätäjä antoi jo vuonna 1971 yksityiskohtaiset ja laajat säännöt kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittamiseksi, millä pyrittiin takaamaan ”[unionin] alueella liikkuville työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille sekä heidän oikeudenomistajilleen ja jälkeenjääneilleen saavutettujen ja saavutettavien oikeuksien ja etujen säilyminen”. [3]

2. Käsiteltävässä asiassa tarkasteltavana on kysymys, joka on tärkeä eläkeläisille, jotka eivät ole asuinjäsenvaltiossaan oikeutettuja etuuksiin ja jotka saavat eläkkeitä kahdesta tai useammasta jäsenvaltiosta.

3. Centrale Raad van Beroep (Alankomaat) pyrkii ennakkoratkaisupyynnöllään varmistamaan, mikä sosiaaliturvan ala on edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa ratkaiseva määritettäessä jäsenvaltiota, joka vastaa eläkeläisten asuinjäsenvaltiossa annettavien luontoisetuuksien kustannuksista ja näin ollen maksettavien maksujen vähentämisestä. Tätä varten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuinta tulkitsemaan asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohtaan sisältyvää käsitettä ”jonka lainsäädännön alainen eläkeläinen on ollut pisimmän ajan” (jäljempänä kyseessä oleva käsite).

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2; jäljempänä asetus).

3 — Asetuksen johdanto-osan kuudes perustelukappale.

4. Ennen oikeudellista arviointia voi olla hyödyllistä mainita, että asetus kumottiin ja korvattiin 1.5.2010 alkaen asetuksella (EY) N:o 883/2004.[4] Tämä ei kuitenkaan vaikuta Centrale Raad van Beroepin esille tuoman kysymyksen merkitykseen, koska käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset säännökset ovat säilyneet olennaisilta osiltaan muuttumattomina uudessa asetuksessa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

5. Asetuksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”yhteisön alueella liikkuvat työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat

olisi saatettava yhden jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän alaisuuteen siten, että vältetään tapaukseen soveltuvien kansallisten lainsäädäntöjen päällekkäisyys ja tästä aiheutuvat ongelmat”.

6. Asetuksessa sovellettavat määritelmät sisältyvät sen 1 artiklaan, jossa säädetään muun muassa seuraavaa:

”j) ’lainsäädännöllä’ tarkoitetaan jokaisen jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia ja muita määräyksiä sekä kaikkia muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, nykyisiä tai tulevia, jotka liittyvät 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin tai järjestelmiin, tai 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitetuista maksuihin perustumattomista erityisetuuksista.

– –”

7. Asetuksen 28 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhden tai useamman valtion lainsäädännön mukaan maksettavat eläkkeet tapauksissa, joissa ei ole oikeutta etuuksiin asuinmaassa”, säädetään seuraavaa:

”1. Eläkeläinen, jolla on oikeus eläkkeeseen yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan tai eläkkeisiin kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ja jolla ei ole oikeutta etuuksiin sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jonka alueella hän asuu, saa siitä huolimatta sellaiset etuudet itselleen ja perheenjäsenilleen sikäli kuin hänellä olisi – – ollut oikeus niihin sen jäsenvaltion tai ainakin yhden eläkkeiden suhteen toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jos hän asui sellaisen valtion alueella. Etuudet annetaan seuraavien edellytysten mukaan:

a) luontoisetuudet annetaan 2 kohdassa tarkoitetun laitoksen puolesta asuinvaltion laitoksesta, niin kuin kysymyksessä oleva henkilö olisi eläkeläinen sen valtion lainsäädännön mukaan, jonka alueella hän asuu, ja hänellä olisi oikeus sellaisiin etuuksiin;

– –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa luontoisetuuksien kustannuksista vastaa laitos, joka määrätään seuraavien sääntöjen mukaisesti:

– –

4 — Asetus kumottiin ja korvattiin sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1) 1.5.2010 alkaen, jolloin asetusta alettiin soveltaa 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 L 284, s. 1) voimaantulon seurauksena.

b) jos eläkeläisellä on oikeus mainittuihin etuuksiin kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, niitä koskevat kustannukset kuuluvat sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen vastattavaksi, jonka lainsäädännön alainen eläkeläinen on ollut pisimmän ajan; jos tämän säännön soveltaminen johtaa siihen, että useampi laitos olisi vastuussa etuuksien kustannuksista, kustannuksista vastaa se laitos, joka soveltaa sitä lainsäädäntöä, jonka alainen eläkeläinen on viimeksi ollut.”

8. Asetuksen 33 artiklan, jonka otsikko on ”Eläkeläisten maksamat maksut”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion laitoksella, joka on vastuussa eläkkeen maksamisesta ja joka soveltaa lainsäädäntöä, jonka mukaan eläkkeitä vähennetään sairauden ja äitiyden vuoksi perittävien maksujen osalta, on oikeus tehdä tällaiset vähennykset laskettuina kyseisen lainsäädännön mukaan tällaisesta laitoksesta maksettavasta eläkkeestä siihen määrään saakka, johon etuuksia koskevat kustannukset ovat 27, 28, 28 a, 29, 31 ja 32 artiklan mukaisesti sanotun jäsenvaltion laitoksen vastuulla.”

B *Kansallinen oikeus*

9. Sairauskassasta annetussa laissa (Ziekenfondswet, jäljempänä ZFW) säädettiin ennen 1.1.2006 pakollisesta lakisääteisestä sairausvakuutusjärjestelmästä ainoastaan palkatuille työntekijöille, joiden tulot alittivat tietyn kynnyksen. Henkilöiden, jotka eivät kuuluneet järjestelmän piiriin, oli tehtävä sairauden varalta yksityinen vakuutussopimus.

10. Lisäksi, jo ennen vuotta 2006, erityissairaanhoitokuluja koskevan yleisen lain (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, jäljempänä AWBZ) – joka on edelleen olemassa – nojalla koko väestö oli vakuutettu erityissairaanhoitokulujen varalta. Kyse on erityisesti riskeistä, joita ei kateta ZFW:n nojalla tai yksityisellä vakuutuksella.

11. Sairausvakuutuslaissa (Zorgverzekeringswet, jäljempänä ZVW) otettiin 1.1.2006 käyttöön pakollinen lakisääteinen sairausvakuutusjärjestelmä, joka koskee kaikkia Alankomaissa asuvia tai työskenteleviä henkilöitä.

12. ZVW:n 69 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ulkomailla asuvien henkilöiden, joilla on Euroopan yhteisöjen neuvoston asetuksen – – perusteella hoitoa tarvitessaan oikeus hoitoon tai korvaukseen hoitokuluista, siten kuin siitä säädetään näiden henkilöiden asuinvaltion sairausvakuutusta koskevassa lainsäädännössä, on ilmoittauduttava College voor zorgverzekeringenissä (sairausvakuutuslaitos, jäljempänä CVZ), elleivät he kuulu tämän lain nojalla pakollisen vakuutuksen piiriin.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on maksettava ministeriön asetuksella vahvistettava maksu. Tätä maksua pidetään kyseisessä asetuksessa määritettävältä maksun osalta hoitotukilakia (Wet op de zorgtoeslag) sovellettaessa sairausvakuutuksen vakuutusmaksuna.

– –

4. [CVZ] vastaa 1 momentista ja siinä mainituista kansainvälisistä oikeussäännöistä seuraavien tehtävien hoidosta sekä niiden päätösten tekemisestä, jotka koskevat 2 momentissa tarkoitettujen maksujen kantamista ja perimistä.

– –”

II Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymys

13. F. van der Helder on Alankomaiden kansalainen, joka asuttuaan ja työskenneltyään useissa jäsenvaltioissa on asunut vuodesta 1991 lähtien Ranskassa. Alankomaat on maksanut van der Helderille eläkettä elokuusta 1997 lähtien yleisestä vanhuuseläkejärjestelmästä annetun lain (Algemene Ouderdomswet, jäljempänä AOW) nojalla. Eläke perustuu 43 vakuutusvuoteen (osin Alankomaissa asumisen perusteella ja osin vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella). Tämän eläkkeen lisäksi van der Helderille maksetaan vanhuuseläkettä Suomesta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

14. D. Farrington, joka on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen, on asunut toukokuusta 2004 lähtien Espanjassa. Huhtikuusta 2006 lähtien hänelle on maksettu Alankomaista vanhuuseläkettä. Eläke perustuu 35 vakuutusvuoteen Alankomaissa. Tämän eläkkeen lisäksi Farringtonille maksetaan vanhuuseläkettä Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

15. Van der Helder ja Farrington (joista käytetään jäljempänä yhteisesti nimitystä pääasian valittajat) eivät olleet pakollisesti vakuutettuina Alankomaissa ZFW:n nojalla. He olivat kuitenkin tehneet Alankomaissa yksityistä sairausvakuutusta koskevat sopimukset ja olivat myös vakuutettuina AWBZ:n nojalla asuessaan Alankomaissa. Tämän vuoksi pääasian valittajat eivät tuolloin kuuluneet asetuksen soveltamisalaan. Asetusta sovellettiin sairauskulujen osalta yksinomaan henkilöihin, joihin sovellettiin alankomaalaista AWBZ:n ja ZFW:n mukaista lakisääteistä sairausvakuutusjärjestelmää kokonaisuudessaan. [5]

16. ZVW:n tultua voimaan 1.1.2006 lakisääteistä sairausvakuutusjärjestelmää kokonaisuudessaan alettiin soveltaa jokaiseen, joka asuu ja työskentelee Alankomaissa, ja näin ollen myös niihin, jotka aiemmin olivat vakuutettuina yksityisen vakuutuksen perusteella. Tämän seurauksena asetusta alettiin soveltaa muun muassa henkilöihin, joilla on oikeus alankomaalaisiin lakisääteisiin vanhuuseläkkeisiin ja työkyvyttömyysetuuksiin, jotka aiemmin olivat yksityisen vakuutuksen perusteella vakuutettuja sairauskulujen varalta ja jotka asuvat toisissa jäsenvaltioissa. [6]

17. Tätä taustaa vasten CVZ katsoi, että pääasian valittajia oli asetusta sovellettaessa pidettävä 1.1.2006 alkaen ”perussopimuksen nojalla etuihin oikeutettuina”. Heillä oli näin ollen oikeus hoitoon asuinvaltiossaan. Koska pääasian valittajat eivät olleet asuinmaassaan eläkkeensaajia ja koska niistä maista, jotka maksoivat heille lakisääteistä eläkettä, he olivat olleet pisimmän ajan vakuutettuina Alankomaiden sosiaaliturvajärjestelmän perusteella, CVZ katsoi, että Alankomaiden on vastattava tähän liittyvistä kustannuksista. Tämän perusteella CVZ päätti vähentää pääasian valittajille maksettavista eläkkeistä ZVW:n 69 §:ssä säädetyt maksut.

18. Pääasian valittajat nostivat kanteen Rechtbank te Amsterdamissa riitauttaakseen CVZ:n päätöksen tehdä vähennyksiä heidän vanhuuseläkkeistään. He eivät kiistäneet työskennelleensä pisimmän ajan Alankomaissa ja olleensa myös pisimmän ajan Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön alaisina mutta katsoivat, että asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetaan sairaus- ja äitiysetuuksia koskevaa lainsäädäntöä. Pääasian valittajat väittivät, että koska he eivät olleet koskaan kuuluneet lakisääteisen sairauskuluvakuutuksen piiriin Alankomaissa (ZFW:n nojalla) tai koska he olivat joka tapauksessa kuuluneet kyseisen vakuutuksen piiriin lyhyemmän ajan kuin se, jonka he olivat olleet

5 — Asetuksen liitteessä VI olevan Q osan (Alankomaat) 1 kohdan a alakohdassa säädettiin 1.1.2006 asti seuraavaa: ”Kun kysymys on oikeudesta luontoisetuuksiin Alankomaiden lainsäädännön mukaan, täytäntöönpantaessa III osaston 1 luvun säännöksiä henkilöillä, joilla on oikeus luontoisetuuksiin, tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat vakuutettuja tai rinnakkaisvakuutettuja vakuutusjärjestelmässä, jota sairausvakuutuskassoista annettu Alankomaiden laki koskee.”

6 — Asian kannalta merkityksellisenä aikana asetuksen liitteessä VI olevan R osan (Alankomaat) 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa: ”Kun kyse on oikeudesta luontoisetuuksiin Alankomaiden lainsäädännön mukaan, tarkoitetaan pantaessa tämän asetuksen III osaston 1 ja 4 luvun säännöksiä täytäntöön luontoisetuuksiin oikeutetuilla henkilöillä i) henkilöitä, joilla on [ZVW:n] 2 §:n mukaisesti velvollisuus ottaa vakuutus sairausvakuutuslaitoksesta, ja ii) sikäli kuin nämä eivät kuulu i alakohdan piiriin, henkilöitä, jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa ja joilla on asetuksen mukaisesti oikeus terveydenhoitoon asuinvaltioissaan Alankomaiden vastatessa kustannuksista.”

vakuutettuina sairauskuluvakuutuksen nojalla muissa jäsenvaltioissa, Alankomaat ei ole se jäsenvaltio, jonka on vastattava heidän asuinjäsenvaltioissaan myönnettävien luontoisetuuksien kustannuksista. Heidän mukaansa näistä kustannuksista vastaa van der Helderin osalta Suomi ja Farringtonin osalta Yhdistynyt kuningaskunta.

19. Rechtbank te Amsterdam totesi 23.2.2010 van der Helderin osalta antamassaan tuomiossa kanteen perustelluksi, mutta pysytti kumotun päätöksen oikeusvaikutukset kaikilta osin, ja 31.8.2009 ja 10.5.2011 Farringtonin osalta antamissaan tuomioissa se totesi puolestaan kanteet perusteettomiksi.

20. Pääasian valittajat valittivat Rechtbank te Amsterdamin tuomioista Centrale Raad van Beroepiin. Koska Centrale Raad van Beroep on epävarma asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan oikeasta tulkinnasta, se päätti keskeyttää asian käsittelyn ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Tarkoitetaanko [asetuksen] 28 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla lainsäädännöllä, jonka alainen eläkeläinen on ollut pisimmän ajan, sairaus- ja äitiysetuuksia koskevaa lainsäädäntöä, eläke-etuuksia koskevaa lainsäädäntöä vai sitä asetuksen 4 artiklassa lueteltuja sosiaaliturvan aloja koskevaa lainsäädäntöä kokonaisuudessaan, jota sovelletaan asetuksen II osaston nojalla?”

21. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän pyynnön mukaisesti asian käsittelylle on siihen liittyvistä erityisistä syistä annettu etusija unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan nojalla.

22. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Farringtonin, van der Helderin ja CVZ:n lisäksi Viron, Alankomaiden, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio. Van der Helder, Alankomaiden, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio esittivät myös suullisia huomautuksia 18.4.2013 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

III Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, asianosaisten ja muiden osapuolten huomautukset

23. Centrale Raad van Beroepin mukaan asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”jonka lainsäädännön alainen eläkeläinen on ollut pisimmän ajan” on mahdollista tulkita kolmella eri tavalla. Ne ovat seuraavat.

24. Pääasian valittajien näkemyksen mukaan kyseessä oleva käsite liittyy yksinomaan sairaus- ja äitiysetuuksia koskevaan lainsäädäntöön. Tämä tulkinta perustuu lähinnä siihen, että 28 artikla sisältyy asetuksen III osaston 1 lukuun, jonka otsikko on ”Sairaus ja äitiys”. Pääasian valittajien mukaan otsikosta käy selvästi ilmi, mitkä sosiaaliturvajärjestelmän alat ovat merkityksellisiä kyseisen säännöksen nojalla. He väittävät lisäksi, että heidän tulkintaansa tukee Ruotsin ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuimen 14.12.2011 antama tuomio.

25. Toisen, CVZ:n ja myös Alankomaiden ja Ruotsin hallitusten tukeman tulkinnan mukaan kyseessä oleva käsite liittyy koko sosiaaliturvaa koskevaan lainsäädäntöön. Niiden mukaan tätä tulkintaa tukee asetuksen 1 artiklan j alakohta, jossa määritellään ilmaisu ”lainsäädäntö” viittaamalla 4 artiklaan – jossa luetellaan kaikki asetuksen soveltamisalaan kuuluvat asiat – ja siten määritellään ilmaisu ”lainsäädäntö” laajimmassa mahdollisessa merkityksessä.

26. Rechtbank te Amsterdamin esittämän ja myös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen puoltaman tulkinnan mukaan kyseessä oleva käsite tarkoittaa lainsäädäntöä, joka koskee asianomaisten henkilöiden saamien eläkkeiden vakuuttamista. Mainittujen tuomioistuinten näkemyksen mukaan tämä tulkinta olisi asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan päämäärän ja tarkoituksen mukainen,

sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin määritti ne asiassa Rundgren.[7] Se, että eläkettä maksavan valtion katsotaan olevan vastuussa sairaanhoitoetuuksien maksamisesta, olisi lisäksi sopusoinnussa sen kanssa, että sairausvakuutusjärjestelmiä rahoitetaan kyseisen henkilön tuloihin perustuvilla maksuilla. Tätä tulkintaa tukevat myös Viron, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio.

IV Arviointi

27. Arvioinnissani havainnollistan, miksi Rechtbank te Amsterdamin ja Centrale Raad van Beroepin asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdasta ehdottama tulkinta on mielestäni oikea.

28. Unionin tuomioistuin on jo todennut, että asetuksen tarkoituksena on sen johdanto-osan toisen ja neljännen perustelukappaleen mukaan ”työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaan liikkuvuuden toteuttaminen Euroopan [unionissa]; samalla tarkoituksena on kuitenkin kunnioittaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen ominaispiirteitä. Tästä syystä –– pääsääntönä on asetuksen mukaan 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.”[8]

29. Tätä tavoitetta suosia vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa ei kuitenkaan edistetä – eikä voida edistää – vaarantamalla samanaikaisesti saatujen maksujen ja myönnettyjen etuuksien välinen herkkä rahoituksellinen tasapaino, johon jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät yleisesti perustuvat.

30. Tästä syystä unionin tuomioistuin on todennut selvästi, ettei asetuksella puututa eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien aineellisiin ja menettelyllisiin eroihin eikä siten näihin järjestelmiin kuuluvien henkilöiden oikeuksien välillä vallitseviin eroihin. Kullakin jäsenvaltiolla on edelleen toimivalta unionin oikeutta noudattaen määrittää lainsäädännössään sosiaaliturvajärjestelmän etuuksien myöntämisen edellytykset. Näin ollen unionin oikeuden säännökset eivät voi taata vakuutetulle, että muuttaminen toiseen jäsenvaltioon olisi sosiaaliturvan ja erityisesti sairausetuuksien kannalta neutraalia. Kun otetaan huomioon alaa koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien ja lainsäädäntöjen välillä vallitsevat erot, tällainen muutto voi sosiaaliturvan osalta tapauskohtaisesti olla asianomaiselle henkilölle enemmän tai vähemmän edullinen tai epäedullinen.[9]

31. Tältä osin on merkittävä unionin tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan asetus muodostaa ”lainvalintasääntöjen järjestelmän, jonka täydellisyys vie kunkin jäsenvaltion lainsäätäjältä kansallisen lainsäädäntönsä soveltamisalaa ja -edellytyksiä koskevan määrittelyvallan lainsäädännön alaisuuteen kuuluvien henkilöiden ja sen alueen osalta, jossa sen oikeusvaikutukset ilmenevät”.[10] Jäsenvaltiot eivät siten voi vapaasti päättää, missä määrin niiden omaa lainsäädäntöä tai jonkin toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä on sovellettava, koska niillä on velvollisuus noudattaa voimassa olevia unionin oikeuden säännöksiä.[11] Asetuksella käyttöön otetun lainvalintajärjestelmän soveltaminen nimittäin riippuu vain kyseessä olevan työntekijän objektiivisesta tilanteesta.[12]

7 — Asia C-389/99, tuomio 10.5.2001 (Kok., s. I-3731).

8 — Asia C-50/05, Nikula, tuomio 18.7.2006 (Kok., s. I-7029, 20 kohta) ja asia C-440/09, Tomaszewska, tuomio 3.3.2011 (Kok., s. I-1033, 28 kohta).

9 — Asia C-345/09, van Delft ym., tuomio 14.10.2010 (Kok., s. I-9879, 99 ja 100 kohta) ja asia C-208/07, von Chamier-Glisczinski, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6095, 84 ja 85 kohta).

10 — Asia 60/85, Lujten, tuomio 10.7.1986 (Kok., s. 2365, 14 kohta) ja asia C-3/87, Agegate, tuomio 14.12.1989 (Kok., s. I-4459, 27 kohta).

11 — Asia 302/84, Ten Holder, tuomio 12.6.1986 (Kok., s. 1821, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Ks. vastaavasti asia C-60/93, Aldewereld, tuomio 29.6.1994 (Kok., s. I-2991, 16–20 kohta) ja em. asia van Delft ym., tuomion 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

32. Lainvalintajärjestelmän keskeisestä periaatteesta säädetään asetuksen II osaston avaavan 13 artiklan 1 kohdassa. Siinä todetaan, että nimenomaisesti säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta ”henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Tämä lainsäädäntö määrätään tämän osaston säännösten mukaisesti.”

33. Asetuksen II osastossa säädettyjä yleisiä sääntöjä sovelletaan kuitenkin vain, ”ellei saman asetuksen III osastossa säädetyistä eri etuusryhmiä koskevista erityissäännöksistä muuta johdu”. [13]

34. Juuri näin on pääasian valittajien tapauksessa, koska – mistä asianosaiset ovat yhtä mieltä – he kuuluvat asetuksen 28 artiklan soveltamisalaan: he ovat eläkeläisiä, joilla on oikeus luontoisetuuksiin kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, eikä heillä ole oikeutta kyseisiin etuuksiin asuinjäsenvaltionsa lainsäädännön mukaan.

35. Asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään tästä tapauksesta, että luontoisetuuksia koskevat kustannukset kuuluvat lähtökohtaisesti ”sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen vastattavaksi, jonka lainsäädännön alainen eläkeläinen on ollut pisimmän ajan”.

36. Yhteisöjen tuomioistuimella on ollut jo tilaisuus selventää muun muassa asetuksen 28 artiklan soveltamisalaa ja merkitystä asiassa Rundgren. Mainitussa asiassa oli kyse lähinnä siitä, oliko Suomessa asuva Ruotsin kansalainen, joka sai eläke-etuuksia ainoastaan Ruotsista, velvollinen maksamaan sosiaaliturvamaksuja Suomessa pelkästään siellä asumisen perusteella.

37. Kyseisessä asiassa annetusta tuomiosta saadaan mielestäni tärkeitä viitteitä kyseessä olevan käsitteen tulkintaa varten. Viittaan näin ollen niihin tuomion kohtiin, joita pidän keskeisinä tämän menettelyn kannalta.

38. Vastatessaan yhteen kansallisen tuomioistuimen asiassa Rundgren esittämään ennakkoratkaisukysymykseen yhteisöjen tuomioistuin ensinnäkin huomautti, että asetuksen 27, 28 ja 28 a artiklalla on tarkoitus ”määrittää erilaisissa näiden artiklojen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa se, minkä laitoksen on suoritettava eläkkeensaajille sairaus- ja äitiysetuudet ja mikä laitos vastaa näistä etuuksista aiheutuvista kustannuksista”. Se korosti seuraavaksi, että asetuksen 28 a artiklan – joka oli merkityksellinen säännös mainitussa asiassa – mukaan ”näistä etuuksista aiheutuvat kustannukset periaatteessa kuuluvat eläkkeiden osalta toimivaltaisista jäsenvaltioista yhden jäsenvaltion laitoksen maksettaviksi, joten asianomaisen henkilön asuinvaltio ei joudu vastaamaan kustannuksista pelkästään siitä syystä, että hän asuu kyseisessä valtiossa”. Yhteisöjen tuomioistuimelle oli selvää, että säännöksellä pyritään ”välttämään luontoisetuuksia pelkästään asumisen perusteella suorittavien jäsenvaltioiden kuormittamista”. [14]

39. Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi toteamalla – ja tämä on erityisen merkityksellistä käsiteltävän asian kannalta –, että asetuksen 28 a artiklan mukaan laitos, joka vastaa luontoisetuuksien kustannuksista, on määritettävä niiden samojen säännösten mukaisesti, joita asetuksen 28 artiklan mukaan sovelletaan. Kuten yhteisöjen tuomioistuin huomautti, ”näiden säännösten mukaan asuinvaltion laitos suorittaa luontoisetuudet eläkkeensaajille ja kustannuksista vastaa yksi eläkkeiden osalta toimivaltaisista jäsenvaltioista”. [15]

40. Edellä esitetyn perusteella yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että ”asetuksen – – 27, 28 ja 28 a artiklassa näin käyttöön otetun järjestelmän mukaan luontoisetuuksien kustannuksista vastaa aina eläkkeiden osalta toimivaltaisista jäsenvaltioista yhden jäsenvaltion laitos, edellyttäen, että eläkkeensaajalla olisi oikeus luontoisetuuksiin tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan siinä tilanteessa, että hän asuisi tämän jäsenvaltion alueella. Kun eläkkeiden osalta toimivaltaisia

13 — Asia 227/81, Aubin, tuomio 27.5.1982 (Kok., s. 1991, 11 kohta).

14 — Asia Rundgren, tuomion 44 ja 45 kohta.

15 — Ibid.

jäsenvaltioita on useita, luontoisetuuksien kustannukset osoitetaan näistä yhden valtion vastattaviksi soveltamalla konkreettisia arviointiperusteita, joita ovat asianomaisen asuinpaikka tai, jos henkilö ei asu yhdessäkään näistä valtioista, kunkin jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan kuulumisen kesto.” Tässä yhteydessä se myös korosti, että ”tätä järjestelmää sovellettaessa luodaan siis yhteys eläkkeiden maksamista koskevan toimivallan ja luontoisetuuksien kustannuksista vastaamista koskevan velvollisuuden välillä, minkä perusteella voidaan päätellä, että tämä velvollisuus edellyttää sitä, että jäsenvaltio todellakin on eläkkeen maksamisen osalta toimivaltainen valtio”. [16]

41. Asiassa van Delft ym. antamassaan tuoreemmassa tuomiossa unionin tuomioistuin vahvisti kyseiset periaatteet toteamalla, että ”toisessa jäsenvaltiossa asuvan eläkkeensaajan eläkkeen maksamisesta vastaava jäsenvaltio kantaa olennaisin osin riskin, joka liittyy sairausvakuutuksen luontoisetuuksien antamiseen siinä jäsenvaltiossa, jossa tämä henkilö asuu”. [17]

42. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee nähdäkseni selvästi, että asetuksen 28 artiklan ytimenä on eläkkeen ja luontoisetuuksien välinen yhteys. Tässä tapauksessa jäsenvaltion, jonka on myönnettävä eläke, on aina vastattava myös luontoisetuuksien kustannuksista.

43. Tällaista 28 artiklan tulkintaa tukevat seuraavat kolme näkökohtaa.

44. Ensinnäkin on niin, kuten useat menettelyssä huomautuksia esittäneistä asianosaisista ja muista osapuolista ovat esittäneet, että 28 artiklaan sisältyvä sääntö perustuu siihen lähtökohtaan, että minkä tahansa sosiaaliturvajärjestelmän rahoitus on väistämättä riippuvainen niiden kansalaisten maksamista maksuista, jotka harjoittavat jossakin muodossa taloudellista toimintaa. [18] Näin ollen on loogista ja kohtuullista, että eläkkeellä myönnettävien luontoisetuuksien kustannuksista vastaa jäsenvaltio, jossa eläkeläinen on harjoittanut taloudellista toimintaansa pisimmän ajan. [19] Eläkeläinen on oletettavasti maksanut suurimman osan maksuistaan kyseisessä jäsenvaltiossa.

45. Pääasian valittajien ehdottaman tulkinnan mukaan olisi otettava huomioon myös ajanjaksot, joina kyseinen eläkeläinen ei kaikella todennäköisyydellä maksanut lainkaan maksuja tai maksoi niitä ainoastaan rajoitetusti. Joissain tapauksissa tämä merkitsisi kuitenkin sitä, että pidemmät ajanjaksot, joina maksuja ei maksettu, olisivat etusijalla sellaisiin lyhyempiin ajanjaksoihin nähden, joina maksuja tosiasiallisesti maksettiin. Useat jäsenvaltiot myöntävät luontoisetuuksia pelkästään sen perusteella, että henkilö asuu niiden alueella.

46. Teoksessaan ”De Legibus” (Laeista) roomalainen puhuja Marcus Tullius Cicero kirjoitti seuraavasti: ”*salus populi suprema lex esto*” (”kansan hyvinvointi olkoon korkein laki”). [20] Olen myös sitä mieltä, että yksi minkä tahansa yhteiskuntajärjestelmän päätavoitteista pitäisi olla sen kansalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen. Tätä varten on tärkeää, että maa tuo terveyteen liittyvät palvelut laajasti kaikkien kansalaisten saataville heidän mahdollisista tulo- ja varallisuuseroistaan huolimatta. Kehittyneimmille yhteiskunnille on itse asiassa tavallista, että laissa on säädetty moninaisten julkisten terveys- ja sairaanhoitopalvelujen yleisestä saatavuudesta. [21] Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa Yhdistyneiden

16 — Em. asia Rundgren, tuomion 46 ja 47 kohta.

17 — Em. asia van Delft ym., tuomion 79 kohta.

18 — Tämä periaate on koko asetuksen perustana, kuten selvennetään sen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, jossa säädetään seuraavaa: ”jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella ja vaikka hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella”.

19 — Julkisasiamies Poiares Maduro totesi tästä asiassa Nikula 16.2.2006 esittämänsä ratkaisuehdotuksen 11 kohdassa seuraavaa: ”on mahdollisuuksien mukaan siirrettävä suoritettujen etuuksien kustannukset sen valtion vastattavaksi, jossa asianomainen henkilö on harjoittanut toimintaansa, jonka perusteella hänellä on oikeus eläkkeeseen”.

20 — Kirja III, osa III, kohta VIII.

21 — Amerikan Yhdysvallat (jäljempänä Yhdysvallat) on äskettäin antanut liittovaltion lain, jolla pyritään lisäämään sairausvakuutuksen piirissä olevien Yhdysvaltojen kansalaisten määrää. Ks. potilaiden suojelusta ja kohtuuhintaisesta hoidosta annettu laki (Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA)), josta käytetään tiedotusvälineissä yleisesti nimitystä ”Obamacare” ja jonka presidentti B. Obama allekirjoitti 23.3.2010. Yhdysvaltojen Supreme Court (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) katsoi asiassa National Federation of Independent Business v. Sebelius 28.6.2012 antamassaan tuomiossa (567 U.S. ___ (2012)), että laki oli pääosin perustuslain mukainen.

Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta, jossa todetaan, että ”jokaisella on yhteiskunnan jäsenenä oikeus sosiaaliturvaan” (22 artikla) ja että ”jokaisella on oikeus elintasoon, joka on riittävä turvaamaan hänen ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin ravinnon, vaatetuksen, asunnon, lääkintähuollon ja välttämättömän yhteiskunnallisen huollon osalta. Jokaisella on myös oikeus turvaan työttömyyden, sairauden, tapaturman, leskeyden tai vanhuuden sekä muun hänen tahdostaan riippumatta tapahtuneen toimeentulon menetyksen varalta” (25 artiklan 1 kohta). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 artiklassa, jonka otsikko on ”Terveyden suojelu”, määrätään samoin seuraavaa: ”Jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin.– –”

47. Järjestelmistä, joissa annetaan koko väestölle laaja oikeus terveydenhuoltoetuuksiin, aiheutuu kuitenkin väistämättä suurempia kustannuksia yhteiskunnalle. Tietyille henkilöryhmille, kuten työttömille, opiskelijoille, lapsille tai raskaana oleville naisille, tarjottavan terveydenhuollon kustannukset on yleensä katettava taloudellista toimintaa harjoittavien kansalaisten maksuilla tai yleisemmin veronmaksajien varoilla.

48. Asetuksen 28 artiklaan sisältyvällä säännöllä pyritään nähdäkseni varmistamaan, ettei jäsenvaltioiden, jotka harjoittavat tältä osin anteliaampaa politiikkaa, edellytetä vastaavan sellaisille eläkeläisille myönnettävien luontoisetuuksien kustannuksista, jotka eivät ole maksaneet maksuja tai jotka ovat maksaneet ainoastaan hyvin vähän maksuja niiden sosiaaliturvajärjestelmään.

49. Tällaisen järjestelmän – joka saattaisi houkuttaa jäsenvaltioita terveydenhuollon ”alasajoon” hoidon saatavuuden suhteen – objektiivista epäoikeudenmukaisuutta voidaan havainnollistaa ottamalla esimerkiksi Farringtonin tilanne.

50. Farrington väittää, että Yhdistynyt kuningaskunta on jäsenvaltio, joka asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla vastaa hänelle Espanjassa myönnettävien luontoisetuuksien kustannuksista, koska hän asui Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuodesta 1948, jolloin hän oli 7-vuotias, vuoteen 1972, jolloin hän muutti 14 työskentelyvuoden jälkeen Alankomaihin. Tämä tarkoittaa sitä, että merkittävän osan elämästään Farrington saattoi käyttää Yhdistyneessä kuningaskunnassa National Health Servicen (kansanterveyslaitos) palveluja pelkästään siksi, että hän asui maassa. Sitä vastoin Farrington työskenteli Alankomaissa koko sen 32 vuoden ajanjakson, jonka hän asui siellä (vuodet 1972–2004). Voidaan olettaa, että Farrington on maksanut paljon suurempia maksuja sosiaaliturvajärjestelmään Alankomaissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa – tai että ainakin useimmat ihmiset vastaavassa tilanteessa olisivat maksaneet. En näin ollen näe mitään syytä, miksi Yhdistyneen kuningaskunnan olisi Alankomaiden sijasta vastattava niiden luontoisetuuksien kustannuksista, jotka Farrington on oikeutettu saamaan uudessa asuinjäsenvaltiossaan eläkkeellä olonsa aikana.

51. Tämä esimerkki osoittaa, ettei pääasian valittajien puoltama 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkinta voi olla oikea. Jos kyseessä olevaa käsitettä tulkittaisiin siten, että sillä tarkoitetaan pelkästään äitiyttä ja sairautta koskevaa sosiaaliturvalainsäädäntöä, tällöin katkeaisi valtion saamien maksujen ja sen myöntämien etuuksien välinen yhteys, joka on kaikkien sosiaaliturvajärjestelmien perusta. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, tämä johtaisi rahoitustaakan epätasapainoiseen jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken ja voisi myös mahdollisesti heikentää joidenkin sosiaaliturvajärjestelmien vakautta.

52. Kuten pääasian valittajat huomauttavat, heidän tulkintaansa kyseessä olevasta käsitteestä tukee Ruotsin ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuimen 14.12.2011 antama tuomio,[22] jonka tosiseikat olivat rinnastettavissa pääasian tosiseikkoihin. Siinä mainittu tuomioistuin katsoi, että asetuksen 28 artikla, joka sisältyy asetuksen III osaston 1 lukuun, jonka otsikko on ”Sairaus ja äitiys”, muodostaa poikkeuksen asetuksen II osaston 13 artiklassa säädetyistä, sovellettavan lainsäädännön määräämistä koskevista yleisistä säännöistä, ja päätteli, että ilmaisua ”lainsäädäntö” on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan äitiyttä ja sairautta koskevaa sosiaaliturvalainsäädäntöä.

53. On totta, että 28 artikla sisältyy asetuksen III osaston 1 lukuun, jonka otsikko on ”Sairaus ja äitiys”. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kyseessä oleva käsite koskisi ainoastaan sairautta ja äitiyttä käsittelevää lainsäädäntöä. Kuten Ruotsin hallitus huomautti, luvun otsikosta ainoastaan käyvät ilmi ne etuustyypit, joita kyseiseen lukuun sisältyvät säännöt koskevat poikkeuksena asetuksen II osastossa esitetyistä yleisistä säännöistä.[23]

54. Pääasian valittajien – heidän vedotessaan 1 luvun otsikkoon – esittämien perustelujen heikkous käy ilmi, jos kyseistä otsikkoa verrataan III osaston pääotsikkoon (”Eri etuusryhmiä koskevia erityissäännöksiä”) ja saman osaston myöhempien lukujen otsikoihin, joissa kussakin mainitaan siinä käsiteltävät etuusryhmät.[24]

55. Toiseksi kyseessä olevasta käsitteestä ehdottamani tulkinnan seurauksena on lainvalintasääntö, jota on verrattain yksinkertaista soveltaa ja joka tuottaa oikeudellisesti varmoja tuloksia, kuten Yhdistynyt kuningaskunta perustellusti huomauttaa.[25] Ajanjaksot, joiden aikana eläkeläiselle on kertynyt eläkettä kussakin jäsenvaltiossa, merkitään rekisteriin ja ne ovat kunkin jäsenvaltion toimivaltaisten laitosten tiedossa.

56. CVZ:n sekä Alankomaiden ja Ruotsin hallitusten puoltama asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkinta, johon on viitattu edellä 24 kohdassa, näyttää sitä vastoin tuottavan epävarmempia tuloksia. Koska tiettyjä sosiaaliturvan aloja sovelletaan usein jokaiseen jäsenvaltiossa asuvaan henkilöön, pääedellytys asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamiselle olisi yleensä se, miten pitkään henkilö on asunut kyseisessä jäsenvaltiossa. Kuten osa hallituksista joutui myöntämään suullisessa käsittelyssä, tämä tieto ei kuitenkaan ole välttämättä aina helposti todettavissa tai täysin luotettava. Ajanjaksot, joina kansalainen on maksanut eläkemaksuja, kirjataan asianmukaisesti ja voidaan todentaa helposti, mutta samaa ei voida sanoa ajanjaksoista, joina kansalaiset kuuluvat muiden sosiaaliturvan alojen alaisuuteen.

57. Lisäksi jopa Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset väittävät, että 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan tarkoituksena on varmistaa, että luontoisetuuksien kustannuksista vastaa jäsenvaltio, jossa eläkeläinen on työskennellyt pisimpään ja jossa hän on siten todennäköisesti maksanut suurimman osan maksuistaan. Näiden hallitusten kyseisestä säännöksestä ehdottamalla tulkinnalla ei kuitenkaan nähdäkseni taata, että tämä tavoite saavutetaan aina. Mainittu tulkinta itse asiassa merkitsee sitä, että koko ajanjakso, jona kansalainen on ollut jonkin sosiaaliturvalainsäädännön alan piirissä, otettaisiin myös huomioon asetuksen 28 artiklan yhteydessä. Tällöin olisi täysin merkityksetöntä, oliko

22 — Asia N:o 4381-10, Wehmeyer.

23 — Asiassa Rundgren 26.10.2000 esittämänsä ratkaisuehdotuksen 48 kohdassa julkisasiamies Alber itse asiassa totesi, että asetuksen 28 ja 28 a artiklan asiayhteydestä käy ilmi, että ne koskevat eläkkeitä.

24 — 2 luku ”Työkyvyttömyys”, 3 luku ”Vanhuus ja kuolema (eläkkeet)”, 4 luku ”Työtapaturmat ja ammattitaudit”, 5 luku ”Kuolemantapauksen johdosta annettavat avustukset”, 6 luku ”Työttömyysetuudet”, 7 luku ”Perhe-etuudet” ja 8 luku ”Etuudet eläkeläisten huollettaville lapsille ja orvoille”.

25 — Unionin tuomioistuin on itse asiassa jo korostanut, että asetuksen nojalla sovellettavan järjestelmän on oltava ennustettavissa yhdenmukaisesti oikeusvarmuuden periaatteen kanssa. Ks. asia C-178/97, Banks ym., tuomio 30.3.2000 (Kok., s. I-2005, 41 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin 24.2.2005 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-227/03, van Pommeren-Bourgondiën, tuomio 7.7.2005 (Kok., s. I-6101, ratkaisuehdotuksen 45 kohta).

kansalainen kyseisenä ajanjaksona esimerkiksi pelkästään lapsi, jolla on oikeus käyttää jäsenvaltion tarjoamia yleisiä terveyspalveluja, vai työntekijä, joka suorittaa kaikki asiaan kuuluvat maksut. Aika olisi todellakin ainoa tekijä, jolla olisi merkitystä asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan yhteydessä.

58. Katson, ettei tämä voi olla oikea tulkinta 28 artiklan 2 kohdan b alakohdasta. Siihen liittyisi jälleen uhka niiden jäsenvaltioiden tarpeettomasta kuormittamisesta, jotka myöntävät alueellaan asuville jonkinlaista sosiaaliturvaa riippumatta siitä, harjoittavatko kyseiset kansalaiset taloudellista toimintaa ja maksavatko he maksuja käytössä olevaan sosiaaliturvajärjestelmään.

59. Kuten edellä 50 ja 51 kohdassa on selitetty, tällainen tulos olisi nähdäkseni paitsi epäoikeudenmukainen niihin jäsenvaltioihin nähden, jotka ovat avokätisempiä sosiaaliturvajärjestelmissään, myös mahdollisesti haitallinen kyseisten järjestelmien rahoituksen vakaudelle.

60. On totta, että 1 artiklan, johon sisältyvät asetuksessa sovellettavat määritelmät, j alakohdassa määritellään ilmaisu ”lainsäädäntö” siten, että sillä tarkoitetaan ”jokaisen jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia ja muita määräyksiä sekä kaikkia muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, nykyisiä tai tulevia, jotka liittyvät 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin tai järjestelmiin, tai 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitetuista maksuihin perustumattomista erityisetuuksista”. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että kyseessä olevaa käsitettä on tulkittava laajasti.

61. Mielestäni tämä perustelu ei kuitenkaan ole vakuuttava. Asetuksen 1 artiklaan sisältyvän määritelmän on mielestäni oltava kaiken kattava, sillä sitä sovelletaan koko asetukseen. Ilmaisun ”lainsäädäntö” laaja määritelmä vastaa unionin lainsäätäjän tavoitetta varmistaa asetuksen yhtenäinen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa huolimatta niiden sosiaaliturvajärjestelmien eroavuuksista. Samanaikaisesti 1 artiklaan sisältyvällä määritelmällä pyritään myös kuvaamaan, mitä ei pidetä sosiaaliturvalainsäädäntönä (esim. työehtosopimuksia tai itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevia erityisjärjestelmiä, joiden laatiminen on jätetty asianomaisten aloitteellisuuden varaan).

62. Tämä ei tarkoita, että ilmaisu ”lainsäädäntö” olisi ymmärrettävä 1 artiklaan sisältyvän määritelmän mukaisesti kaikissa niissä kohdissa, joissa se esiintyy asetuksessa.[26] Joissain asetuksen säännöksissä voidaan täsmentää lisää ilmaisua ”lainsäädäntö” ja siten viitata ainoastaan tiettyihin lainsäädännön aloihin.

63. Näin on juuri asetuksen 28 artiklan tapauksessa. Sen 2 kohdan b alakohtaan sisältyvää ilmaisua ”lainsäädäntö” ei pitäisi mielestäni tulkita täysin irrallaan säännöksen muista osista. Onkin kuvaavaa, että 28 artiklan 1 kohdassa viitataan ”eläkeläiseen, jolla on oikeus eläkkeeseen yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan tai eläkkeisiin kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan”. Saman artiklan 2 kohdan johdantokappaleesta, jossa viitataan 1 kohtaan, ilmenee, että sitä sovelletaan ainoastaan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.[27]

64. Asetuksen 28 artiklan kokonaisvaltaisesta tulkinnasta näin ollen ilmenee selvästi, että merkityksellinen on lainsäädäntö, jonka *nojalla* henkilöllä on oikeus eläkkeeseen, eikä kaikkia sosiaaliturvajärjestelmän aloja koskeva lainsäädäntö.

65. Kolmanneksi kyseessä olevasta käsitteestä ehdottamani tulkinta näyttää saavan tukea kahdesta muusta säännöksestä.

26 — Kuten huomautin 29.5.2013 asiassa C-140/12, Brey, esittämäni ratkaisuehdotuksen 34 kohdassa, yleisesti ottaen unionin oikeuden käsitteitä on suotavaa tulkita yhtenäisesti, koska se lisää oikeusvarmuutta. Yhtenäinen tulkinta ei kuitenkaan ole aina käytännössä mahdollinen.

27 — Asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa – –.”

66. Asetuksen 33 artiklan 1 kohdassa ensinnäkin säädetään, että ”jäsenvaltion laitoksella, joka on vastuussa eläkkeen maksamisesta ja joka soveltaa lainsäädäntöä, jonka mukaan eläkkeitä vähennetään sairauden ja äitiyden vuoksi perittävien maksujen osalta, on oikeus tehdä tällaiset vähennykset – – tällaisesta laitoksesta maksettavasta eläkkeestä siihen määrään saakka, johon etuuksia koskevat kustannukset ovat – – sanotun jäsenvaltion laitoksen vastuulla”.

67. Mainittu säännös tukee ajatusta siitä, että eläkkeen maksamisesta vastaavan jäsenvaltion on vastattava myös eläkeläisen asuinjäsenvaltiossa myönnettävien luontoisetuuksien kustannuksista. Tämä selittää, miksi tällaisen jäsenvaltion on mahdollista tehdä vähennyksiä eläkeläiselle maksettavasta eläkkeestä. Asiassa Rundgren antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin selvensikin, että 33 artiklaan sisältyvä ilmaisu ”maksettava” tarkoittaa, että eläkettä on täytynyt todella maksaa eläkeläiselle, ja ettei teoreettinen toimivalta maksaa eläkettä riitä antamaan toimivaltaiselle laitokselle oikeutta tehdä vähennyksiä. [28]

68. Toiseksi asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 [29] 95 artikla, jonka otsikko on ”Sairaus- ja äitiysvakuutuksesta myönnettyjen luontoisetuuksien korvaaminen sellaisille eläkeläisille ja heidän perheenjäsenilleen, jotka eivät asu siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännön mukaan he saavat eläkettä ja heillä on oikeus etuuksiin”, vaikuttaa myös merkitykselliseltä. Asiassa van der Duin ja ANOZ Zorgverzekeringen yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisestä säännöksestä, että ”28 artiklan mukaan eläkkeen maksamisesta vastaavan jäsenvaltion toimivaltainen laitos korvaa lähtökohtaisesti annettujen luontoisetuuksien määrän etuudet antaneelle asuinpaikan laitokselle – –”. [30]

69. Jos yhdyttäisiin pääasian valittajien asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdasta esittämään tulkintaan tai CVZ:n puoltamaan tulkintaan, kyseiset kaksi säännöstä menettäisivät merkityksensä: ei voitaisi sulkea pois sitä, että tietyissä tapauksissa jäsenvaltion, joka ei maksa mitään eläkettä eläkeläiselle, olisi vastattava luontoisetuuksien kustannuksista. Tällaisissa tapauksissa on selvää, ettei eläkkeestä voitaisi tehdä vähennyksiä eikä luontoisetuuksista saataisi korvauksia eläkkeen maksamisesta vastaavalta laitokselta.

70. Edellä esitetyistä syistä katson, että kyseessä olevalla käsitteellä tarkoitetaan eläkelainsäädäntöä.

71. Tultuani tähän tulokseen on syytä tarkastella toista kysymystä. Ennakkoratkaisupyynnössään Centrale Raad van Beroep itse asiassa tiedustelee, mitkä eläkevakuutuslajit on otettava huomioon asetuksen 28 artiklan yhteydessä nyt tarkasteltavan kaltaisessa tapauksessa.

72. Asetuksen 28 artiklan sanamuotoa olisi mielestäni tulkittava tältä osin ensinnäkin laajasti ja toiseksi asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

73. Ensiksi mainitusta näkökohdasta huomautan, ettei mikään asetuksen tekstissä viittaa siihen, että kyseistä säännöstä olisi tulkittava suppeasti. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että ilmaisu ”jonka lainsäädännön alainen eläkeläinen on ollut” on tarkoituksella muotoiltu mahdollisimman laajasti.

74. Asiassa Rundgren yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”asetuksen N:o 1408/71 28 a artiklassa mainittu käsite ’eläke’ koskee toisaalta – – asumisperusteista eläkettä, jota on pidettävä muun muassa työkyvyttömyys- ja vanhuusetuutena, ja toisaalta ansiotyöhön perustuvaa eläkettä – –”. [31] Tällaista ilmaisua on nähdäkseni tulkittava samalla tavalla asetuksen 28 artiklassa.

28 — Asia Rundgren, tuomion 47–50 kohta.

29 — EYVL L 74, s. 1.

30 — Asia C-156/01, van der Duin ja ANOZ Zorgverzekeringen, tuomio 3.7.2003 (Kok., s. I-7045, 44 kohta).

31 — Asia Rundgren, tuomion 39 kohta.

75. Lisäksi asetuksen 28 artiklan otsikon englanninkielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”pensions payable”, kun taas muut mainitun säädöksen kieliversiot on muotoiltu eri tavalla. Esimerkiksi 28 artiklan otsikon tanskankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”ret til pension eller rente”, hollanninkielisessä ”Pensioenen of renten”, ranskankielisessä ”pensions ou rentes dues”, italiankielisessä ”pensioni o rendite dovute”, portugalinkielisessä ”pensões ou rendas devidas” ja espanjankielisessä ”pensiones o rentas debidas”.[32] Tämä vertailu viittaa siihen, että 28 artiklan soveltamisalan laaja tulkinta on asianmukainen.

76. Lyhyesti sanottuna ei ole viitteitä siitä, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli rajata 28 artiklan soveltamisala mihinkään tiettyihin eläkelajeihin tai tiettyihin eläkevakuutuskausiin, kuten esimerkiksi vanhuuseläkkeisiin tai henkilön työelämän aikana kertyneisiin eläkkeisiin. En myöskään näe mitään syytä, miksi ajanjaksoja, joina eläkeläinen on maksanut maksuja yhteen jäsenvaltioon vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella, ei pitäisi ottaa huomioon, jos tästä säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

77. Eri eläkelajien tai eri eläkevakuutuskausien erottelun käyttöönotto tekisi lisäksi asetuksen 28 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetystä arvioinnista monimutkaisempaa ja epävarmempaa.

78. Toisen näkökohdan yhteydessä muistutan unionin tuomioistuimen jo todenneen, että asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan r alakohdan mukaan vakuutuskausien muodostumisen edellytykset määritellään lähtökohtaisesti yksinomaan sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka mukaisesti kyseiset kaudet ovat täyttyneet.[33]

79. Se, että 28 artiklassa pohjimmiltaan jätetään tämä kysymys asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla ratkaistavaksi, on nähdäkseni myös yhdenmukaista sen kanssa, että asetus perustuu nykyiseen SEUT 48 artiklaan (aiempi ETY:n perustamissopimuksen 51 artikla). Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut tästä, että ”SEUT 48 artiklassa määrätään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhteensovittamisesta eikä niiden yhdenmukaistamisesta, joten kyseisellä määräyksellä ei puututa eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien aineellisiin ja menettelyllisiin eroihin ja siten eroihin näiden järjestelmien piirissä vakuutettujen henkilöiden oikeuksien osalta”.[34]

80. Tästä syystä katson, että ilmaisua ”eläkkeet” on tulkittava laajasti ja asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti siten, että siihen sisältyvät tarvittaessa eläkkeet, joita jäsenvaltio maksaa vapaaehtoisten maksujen perusteella.

V Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Centrale Raad van Beroepin (Alankomaat) ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 28 artiklan 2 kohdan b alakohdan ilmaisulla ”jonka lainsäädännön alainen eläkeläinen on ollut pisimmän ajan” tarkoitetaan eläkkeitä koskevaa lainsäädäntöä. Ilmaisua ”eläkkeet” on tulkittava laajasti ja asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti siten, että siihen sisältyvät tarvittaessa eläkkeet, joita jäsenvaltio maksaa vapaaehtoisten maksujen perusteella.

32 — Jotkin kieliversiot muistuttavat sitä vastoin enemmän englanninkielistä tekstiä: vironkielisessä versiossa käytetään sanamuotoa ”makstavad pensionid”, suomenkielisessä ”maksettavat eläkkeet”, saksankielisessä ”Rentenanspruch” ja ruotsinkielisessä ”Rätt till pensioner”.

33 — Ks. mm. em. asia Tomaszewska, tuomion 26 kohta ja asia C-548/11, Mulders, tuomio 18.4.2013 (37 kohta).

34 — Ks. mm. asia C-443/11, Jeltes ym., tuomio 11.4.2013 (43 kohta); ks. myös em. asia von Chamier-Glisczinski, tuomion 84 kohta ja asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok., s. 1, Kok. Ep. VIII, s. 369, 20 kohta).