JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
N. FENNELLY
24 päivänä lokakuuta 1996 *

1. Käsiteltävänä oleva asia koskee neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 78 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkintaa. Artiklat koskevat eläkeläisten huollettaville lapsille ja orvoille maksettavia sosiaaliturvaetuuksia. Kussakin kansallisessa oikeudenkäynnissä, jotka on tässä koottu käsiteltäväksi yhdessä, kysymys on siitä, että asuinvaltiona olevan jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön mukaiset etuudet ovat alhaisemmat kuin Saksassa tai niitä ei siellä myönnetä yhtä pitkäksi aikaa. Sozialgericht Nürnberg kysyy, onko etuuden lisäksi maksettava täydennys (saksalaisten viranomaisten pitäisi tällöin täydentää Espanjassa tai Italiassa maksettavaa etuutta niin, että se olisi määrältään yhtä suuri kuin Saksassa maksettava etuus), jos oikeus etuuteen on Saksassa saatu vain asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti eri jäsenvaltioissa maksettujen maksuosuuksien yhteenlaskemisen perusteella tai jos orvon kuollut vanhempi olisi saanut eläkeoikeuden vain näiden yhteenlaskusääntöjen perusteella. Kysymys on sen oikeuskäytännön ja erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Athanasopoulos ym. [1] antaman tuomion soveltamisalasta, joka koskee sosiaaliturvaetuuksien menettämisen pelon aiheuttamien vapaan liikkuvuuden esteiden poistamista. Jos tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan, saksalainen tuomioistuin kysyy, onko maksettavan täydennyksen määrää vähennettävä sellaisessa suhteessa, joka lasketaan Saksassa täyttyneiden vakuutuskausien ja asuinvaltiossa tai toisessa jäsenvaltiossa täyttyneiden vastaavien vakuutuskausien välisestä erotuksesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

2. Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [2] toisen ja kolmannen perustelukappaleen mukaan asetuksen tarkoituksena on perustamissopimuksen 51 artiklan soveltaminen siirtotyöläisten sosiaalietuuksien toteuttamiseksi yhteensovittamissääntöjen avulla "ottaen huomioon sosiaaliturva-alan kansallisissa lainsäädännöissä vallitsevat merkittävät erot". Asetuksen seitsemännen perustelukappaleen

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Asia C-251/89, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2797)

2 — EYVL L 149, s. 2. Tämän useasti muutetun asetuksen viimeisin konsolidoitu versio on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 1992 C 325, s. 1. Asetusta muutettiin viimeksi neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1945/93, EYVL 1993 L 181, s. 1 ja viimeisimmällä liittymisasiakirjalla, EYVL 1994 C 241, s. 1.

alkuperäisen sanamuodon mukaan "perustamissopimuksen 51 artiklan soveltamiseksi annetuilla yhteensovittamissäännöillä on varmistettava yhteisön alueella liikkuville työntekijöille saavutetut oikeudet ja edut ilman, että nämä säännöt voisivat johtaa perusteettomiin päällekkäisyyksiin". Kahdeksannessa perustelukappaleessa todettiin kuitenkin, että rajoitukseksi on asetettava "niiden etuuksien määrästä korkein määrä, jotka jonkin näistä valtiosta olisi maksettava, jos työntekijä olisi ollut siellä koko uransa ajan."

3. Asetuksen 45 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos jäsenvaltion lainsäädännön mukaan etuuksia koskevan oikeuden saavuttamiseksi, säilyttämiseksi tai takaisinsaamiseksi järjestelmässä, joka ei ole 2 tai 3 kohdan mukainen erityisjärjestelmä, edellytetään vakuutus- tai asumiskausien täyttymistä, tämän jäsenvaltion toimivaltainen vakuutuslaitos ottaa huomioon tarpeellisessa määrin muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan täyttyneet vakuutus- tai asumiskaudet, olivatpa ne täyttyneet yleisessä järjestelmässä tai erityisjärjestelmässä ja joko palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Nämä kaudet otetaan huomioon ikään kuin ne olisivat sovellettavan lainsäädännön mukaisesti täyttyneitä kausia."

4. Asetuksen III osaston 8 luku koskee eläkeläisten huollettaville lapsille maksettavia etuuksia. Sen 77 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

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

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

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

5. Asetuksen 78 artikla kuuluu seuraavasti:

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

2. Orvon etuudet myönnetään seuraavien sääntöjen mukaisesti riippumatta jäsenvaltiosta, jonka alueella orpo tai hänestä tosiasiallisesti huolehtiva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö asuu;

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

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

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

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

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

6. Käsiteltävänä olevan asian kannalta merkitykselliset asetuksen 79 artiklan säännökset ovat seuraavat:

"1. Edellä 77 ja 78 artiklassa tarkoitetut etuudet annetaan sen lainsäädännön mukaisesti, joka määräytyy noiden artiklojen säännöksiä soveltamalla, laitoksesta, joka on vastuussa tämän lainsäädännön soveltamisesta, ja sen kustannuksella, niin kuin eläkeläiseen tai vainajaan olisi sovellettu vain toimivaltaisen valtion lainsäädäntöä.

Kuitenkin:

a) jos tämän lainsäädännön mukaisesti edellytetään, että etuuksia koskevan oikeuden saaminen, säilyttäminen tai takaisinsaaminen riippuu vakuutus-, työskentely-, itsenäisen ammatinharjoittamisen tai asumiskausien pituudesta, tällainen pituus määrätään ottaen tarvittaessa huomioon 45 artiklan säännökset tai 72 artiklan säännökset;

b) jos tämän lainsäädännön mukaan edellytetään, että etuuksien määrä on laskettava eläkkeen määrän perusteella tai että se riippuu vakuutuskausien pituudesta, näiden etuuksien määrä lasketaan teoreettisen määrän perusteella, joka määrätään 46 artiklan 2 kohdan säännösten mukaisesti.

— —

3. Oikeus etuuksiin 2 kohdan ja 77 ja 78 artiklan säännösten perusteella keskeytetään, jos lapset saavat oikeuden perheetuuksiin tai perheavustuksiin jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ammatillisen tai kaupallisen toiminnan harjoittamisen vuoksi. Tällaisessa tapauksessa niitä, joiden etua asia koskee, pidetään palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan perheenjäseninä."

7. Asetuksen 80 artiklan 1 kohdassa asetetaan siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunta (jäljempänä hallintotoimikunta), jossa on edustaja kustakin jäsenvaltiosta. Asetuksen 80 artiklan 3 kohdan ja 81 artiklan a alakohdan mukaan hallintotoimikunta voi tehdä päätöksiä yksimielisesti asetuksen säännöksen tulkinnasta tämän rajoittamatta kyseisten viranomaisten, laitosten tai henkilöiden oikeutta turvautua kansallisessa lainsäädännössä, tässä asetuksessa ja perustamissopimuksessa säädettyyn tai määrättyyn menettelyyn tai tuomiovaltaan.

Oikeuskäytäntö

8. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut periaatteen, jonka mukaan 51 artiklan nojalla annetut yhteisön oikeuden oikeussäännöt sosiaaliturvaetuuksien saamisesta useissa eri jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutuskausien yhteenlaskemisen perusteella eivät voi vaikeuttaa yhden jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvien sosiaaliturvaoikeuksien saamista tai säilyttämistä (jäljempänä ratkaisuehdotuksessa tietyissä yhteyksissä käytetty käsitettä puhtaasti kansalliset oikeudet). Yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut periaatetta eri aikoina ja eri aloilla joko edellyttämällä, että jäsenvaltio, joka vastaa puhtaasti kansallisten etuuksien maksamisesta, täydentää yhteisön yhteenlaskusääntöihin perustuvia sosiaaliturvaetuuksia näiden etuuksien ja puhtaasti kansallisten etuuksien välisellä erotuksella (täydennysperiaate), tai edellyttämällä, että puhtaasti kansalliset etuudet säilytetään täysimääräisinä yhteisön oikeussääntöihin perustuvien oikeuksien rinnalla, vaikka tämä johtaisi siihen, että siirtotyöläiset nauttisivat paremmista etuuksista kuin koko työikänsä samassa jäsenvaltiossa työskennellyt työntekijä (säilyttämisperiaate). [3] Säilyttämisperiaate vahvistettiin eläkkeiden osalta asiassa Petroni v. ONPTS [4] annetussa tuomiossa, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asetuksen 46 artiklan 3 kohta "ei ole yhteensopiva perustamissopimuksen 51 artiklan kanssa, siltä osin kuin siinä säädetään eri jäsenvaltioissa saavutetun kahden etuuden päällekkäisyyden rajoittamisesta siten, että yhden jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella jo saavutetun etuuden määrää vähennetään". [5]

9. Samanlaisia kysymyksiä päällekkäisten sosiaaliturvaetuuksien rajoittamisesta esitettiin asiassa Rossi vastaan Caisse de compen-

3 — Syistä, joiden vuoksi säilyttämisperiaatetta on sovellettu eläkkeisiin ja täydennysperiaatetta perhe-etuuksiin, tarkemmin teoksessa F. Pennings: Introduction to European Social Security Law, Deventer 1994, s. 233.

4 — Asia 24/75, tuomio 21.10.1975 (Kok. 1975, s. 1149).

5 — Mainitun tuomion tuomiolauselma. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö vaihtelee näiden kahden eri vaihtoehdon välillä neuvoston siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskevan asetuksen N:o 3 (EYVL N:o 30, s. 561/58) sekä nyt käsiteltävänä olevan asetuksen soveltamista koskevissa asioissa. Ks. asia 100/63, Kalsbeek v. Sociale Verzekeringsbank, tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 565) ja asia 4/66, Labots v. Raad van Arbeid Arnhem, tuomio 13.7.1966 (Kok. 1966, s. 425), sekä 5.7.1967 annetut tuomiot asiassa 1/67, Ciechelski v. Sécurité Sociale Orléans (Kok. 1967, s. 181), asiassa 2/67, De Moor v. Caisse de Pension (Kok. 1967, s. 197) ja asiassa 9/67, Colditz v. Assurance Vieillesse Paris (Kok. 1967, s. 229). Ks. yleisesti D. Wyatt: Pensions and acquired rights under national law (1975-76) 1 European Law Review, s. 314. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että 46 artiklan 3 kohdan säännöksiä yhteenlaskettujen eläkkeiden sallitusta enimmäismäärästä ei voida soveltaa asumisedellytyksen poistavilla yhteisön säännöksillä täydennettyyn kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaan eläkeoikeuteen. Ks. asetuksen 10 artikla ja asia 32/77, Giuliani v. Landesversicherungsanstalt Schwaben, tuomio 20.10.1977 (Kok. 1977, s. 1857). Yleistä pohdintaa aiheesta on teoksessa S. Van Raepenbusch: La Sécurité Sociale des Personnes qui Circulent à l'Intérieur de la Communauté Économique Européenne Bryssel 1991, s. 366-369.

sation pour allocations familiales [6] annetussa tuomiossa, joka koski asetuksen III osaston 8 luvun perheavustuksia. Asetuksen 79 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kansalliseen lainsäädäntöön tai 77 ja 78 artiklan säännöksiin perustuva oikeus keskeytetään, jos vastaava oikeus etuuteen saadaan toisessa jäsenvaltiossa ammatillisen tai kaupallisen toiminnan harjoittamisen perusteella. Julkisasiamies Capotortin asiassa Rossi antamasta ratkaisuehdotuksesta ilmenee, että kyse oli etuuksien päällekkäisyydestä puhtaasti Belgian kansallisen etuuden (eläkeläinen oli muuttanut Italiaan saadakseen eläkkeen täydennystä huollettavana olevasta lapsesta) ja Italian lainsäädännön mukaisen alhaisemman etuuden (jota eläkeläisen vaimo olisi saanut työnteon perusteella) välillä. Julkisasiamies katsoi, että "saavutetut etuudet" on turvattava täydennysperiaatetta soveltamalla. [7] Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yhteisöjen lainsäädännöllä "ei ole perustettu yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää, vaan eri järjestelmät pysyvät edelleen voimassa. Etuuden hakijalla on siis välitön oikeus joko yksin kansallisen lainsäädännön perusteella tai yhteisön säännöksillä täydennetyn kansallisen lainsäädännön perusteella esittää erityyppisiä vaatimuksia eri laitoksille kussakin kansallisessa sosiaaliturvajärjestelmässä". [8] Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi, että "yhteisön oikeussäännöstä, ja erityisesti asetuksen 79 artiklan 3 kohtaa, jonka tarkoituksena on ehkäistä perhe-etuuksien päällekkäisyyttä, voidaan soveltaa vain siten, ettei kyseisiltä henkilöiltä perusteettomasti evätä mahdollisuutta hyötyä tiettyjen kansallisten säännösten soveltamisesta". Asetuksen 79 artiklan 3 kohtaa voitiin soveltaa "vain ammatillisen tai kaupallisen toiminnan harjoittamisen perusteella tosiasiallisesti maksettuun määrään" [9], sillä Belgian viranomaiset maksoivat erotuksen etuuden täydennyksenä.

10. Yhteisöjen tuomioistuin on muutamassa myöhemmässäkin tapauksessa käsitellyt asetuksen 76 artiklan ja 79 artiklan 3 kohdan päällekkäisyyden kieltäviä säännöksiä ja vastaavia itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevia säännöksiä, jotka ovat sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21 päivänä maaliskuuta 1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 [10] 10 artiklan 1 kohdassa. Yhteisöjen tuomioistuin sovelsi näissä tapauksissa täydennysperiaatetta silloin, kun kyse oli oikeuksien päällekkäisyydestä puhtaasti kansallisten perhe-etuuksien ja sellaisten oikeuksien välillä, jotka voitiin toteuttaa vain yhteisön oikeussäännöksiä soveltamalla (esimerkiksi asumisedellytyksen poistavaa, asetuksen 73 artiklaa soveltamalla) [11], ja säilyttämisperiaatetta silloin, kun kyse oli puhtaasti kansallisten oikeuksien päällekkäisyydestä eri jäsenvaltioissa. [12]

6 — Asia 100/78, tuomio 6.3.1979 (Kok. 1979, s. 831).

7 — Ratkaisuehdotus, s. 851.

8 — Tuomion 13 kohta.

9 — Tuomiolauselma.

10 — EYVL L 74, s. 1.

11 — Ks. asia 104/80, Beeck v. Bundesanstalt für Arbeit, tuomio 19.2.1981 (Kok. 1981, s. 503); asia 104/84, Kromhout v. Raad van Arbeid, tuomio 4.7.1985 (Kok. 1985, s. 2205); asia 153/84, Ferraioli v. Deutsche Bundespost, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1401) ja asia 24/88, Georges v. ONAFTS, tuomio 27.6.1989 (Kok. 1989, s. 1905). Täydennysperiaatetta on vakiintuneesti sovellettu riippumatta siitä, onko kyseessä puhtaasti kansallinen oikeus vai yhteisön yhdenmukaistamissäännöksiin perustuva oikeus, joka on osittain keskeytetty. Ks. Van Raepenbushin arvio, em. teos, s. 380-390, joka keskittyy vain yhdenmukaistamissääntöihin perustuvien oikeuksien keskeyttämiseen, eikä pysty ottamaan huomioon asiassa Kromhaut annetussa tuomiossa vahvistettua kantaa.

12 — Asia 377/85, Burchell v. Adjudication Officer, tuomio 9.7.1987 (Kok. 1987, s. 3329).

11. Yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut samantyyppisen kannan asetuksen 77 ja 78 artikloja soveltaessaan. Kyseisissä artikloissa säädetään siitä, että vain yksi jäsenvaltio on kaikissa tilanteissa vastuussa eläkeläisen orvolle tai huollettavalle lapselle maksettavista etuuksista: joko eläkkeen maksamisesta yksin vastaava jäsenvaltio tai se valtio, jonka lainsäädännön soveltamisalaan kuollut työntekijä yksinomaan kuului, tai silloin kun useampi jäsenvaltio on vastuussa kuolleen työläisen eläkkeen maksamisesta, asuinvaltio, tai jos oikeutta ei tässä jäsenvaltiossa ole syntynyt, se jäsenvaltio, missä pisin vakuutuskausi tai asumiskausi on vietetty ja missä oikeus tällaisiin etuuksiin voi syntyä. Asiassa CCAF v. Laterza annetussa tuomiossa [13] poikettiin tästä yksinomaisen vastuun periaatteesta, kun yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohdan mukainen eläkeläisen oikeus huollettavista lapsista maksettaviin perhe-etuuksiin jäsenvaltiossa, jonka alueella eläkeläinen asuu, ei estä nauttimasta toisen jäsenvaltion aiemmin myöntämiä parempia perhe-etuuksia: toisen jäsenvaltion piti maksaa täydennystä asuinvaltion maksamille etuuksille näiden etuuksien välisen erotuksen kattamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi aikaisempaan Rossi-tapaukseen ja vahvisti sen perusteella periaatteen, jonka mukaan yhteisön oikeussääntöjä ei voida soveltaa sillä tavoin, että siirtotyöläiselle tai hänen huollettavilleen kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluvat yhteisön oikeussäännöillä täydennetyt etuudet huononevat [14]. Yhteisön lainsäädännön on "turvattava yhteisön alueella liikkuville työntekijöille ne etuudet, joihin heillä on oikeus eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan, 'määrältään suurimman etuuden' ollessa etuuksien kokonaismäärän ylärajana". [15]

12. Asiassa Gravina vastaan Landesversicherungsanstalt Schwaben [16] kysymys oli orvoneläkkeistä, joihin Italiassa asuvilla orvoilla oli puhtaasti kansallinen oikeus. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "käyttäessään liikkumisvapauttaan työntekijät eivät saa *missään tilanteessa* menettää heille yhden jäsenvaltion lainsäädännössä taattuja sosiaaliturvaetuuksia" [17]. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi asiassa Rossi annettuun tuomioon ja totesi, että asetuksen "78 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohtaa on tulkittava siten, että etuuksiin oikeutetun orvon asuinvaltion maksamat etuudet eivät voi poistaa oikeutta määrältään suurempiin etuuksiin, *jotka on saatu aikaisemmin, yksinomaan toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella*" (kursivointi tässä). Yhteisöjen tuomioistuin sovelsi täydennysperiaatetta näihin tilanteisiin.

13. Tämän jälkeen antamissaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin siteerasi Laterza-tapausta todetessaan, että oikeus täydennykseen oli olemassa, kun "asuinvaltion maksamat [asetuksen 77 artiklan 2 kohdan

13 — Asia 733/79, tuomio 12.6.1980 (Kok. 1980, s. 1915).

14 — Asiassa Laterza annetun tuomion 8 kohta. Edellä esitettyjen lainausten perusteella on selvää, että tässä vain muotoillaan uudelleen asiassa Rossi annetussa tuomiossa vahvistettu periaate.

15 — Asiassa Laterza annetun tuomion 8 kohta.

16 — Asia 807/79, tuomio 9.7.1980 (Kok. 1980, s. 2205).

17 — Tuomion 6 kohta, kursivointi tässä.

b alakohdan i luetelmakohtaan perustuvat] etuudet ovat määrältään alhaisemmat kuin toisessa, [eläke-]etuuksien maksamisesta vastaavassa jäsenvaltiossa myönnetyt etuudet" [18], ja että asetuksen "säännösten on turvattava yhteisön alueella liikkuville työntekijöille ne etuudet, joihin heillä on oikeus eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan, 'määrältään suurimman etuuden' ollessa etuuksien kokonaismäärän ylärajana" [19]. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi myös asiassa Gravina antamaansa tuomioon ja totesi, että asetuksen "77 ja 78 artiklaa on tulkittava siten, että silloin kun kuollut isä on ollut useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön alainen, orvon eläkeoikeus, joka perustuu näiden säännösten mukaan toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädäntöön, ei poista orvon oikeutta yksinomaan toisen jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuviin parempiin etuuksiin". [20] Tästä viimeksi mainitusta virkkeestä huolimatta kaikissa tapauksissa sovellettiin täydennysperiaatetta, olipa kyse sitten puhtaasti kansallisista oikeuksista tai asetuksen yhteensovittamissäännöksiin perustuvista oikeuksista.

14. Asiassa Athanasopoulos ym. annettu tuomio [21] koski useita muualla kuin Saksassa asuvia henkilöitä, jotka (siltä osin kuin on merkityksellistä nyt käsiteltävän asian kannalta) olivat eläkkeensaajia sekä Saksan että jonkin toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, tai Saksassa tai jossakin toisessa jäsenvaltiossa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana olleen henkilön oikeudenomistajia. He olivat hakeneet Saksassa huollettaville lapsille tai orvoille maksettavia etuuksia tai täydennystä Saksan viranomaisilta asuinvaltiossa saamilleen vastaaville etuuksille. Joissakin tapauksissa etuuksia tai etuuksien täydennystä vaadittiin lapsille, jotka olivat syntyneet sen jälkeen kun hakijat olivat muuttaneet pois Saksasta, eli hakijat eivät olleet tätä ennen saaneet Saksan lainsäädännön mukaisia etuuksia näille lapsille. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa tai julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa ei todeta missään vaiheessa, että hakijoilla olisi ollut oikeus etuuksiin yksinomaan Saksan lainsäädännön perusteella, tai että hakijoina olisi ollut sellaisia palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien oikeudenomistajia, jotka olivat suorittaneet Saksassa riittävästi vakuutusmaksuja eläkeoikeuden saamiseksi yksinomaan Saksan lainsäädännön perusteella. [22]

15. Yhteisöjen tuomioistuin totesi vastauksessaan asiassa Athanasopoulos ym. esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen, että huollettavien lasten ja orpojen etuuksien

18 — Asia 242/83, Caisse de Compensation pour Allocations Familiales v. Patteri, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 3171). Tuomion 3 kohdassa todetaan, että eläkeläinen oli saanut Belgian perhe-etuudet huollettaville lapsilleen ennen muuttoaan Italiaan, missä vastaavat perhe-etuudet olivat alhaisemmat.

19 — Asia 1/88, Baldi v. Caisse de Compensation pour Allocations Familiales, tuomio 14.3.1989 (Kok. 1989, s. 667, 22 kohta). Kantajan aiemmin täysimääräisenä nauttimaa Belgian lainsäädännön mukaista orvon etuutta, joka täydensi Italian lainsäädännön mukaista etuutta sen jälkeen kun kantaja oli muuttanut Italiaan, ei voitu maksaa muuton jälkeen pelkästään Belgian lainsäädännön perusteella asumisedellytyksen vuoksi.

20 — Asia 320/82, D'Amario v. Landesversicherungsanstalt Schwaben, tuomio 24.11.1983 (Kok. 1983, s. 3811). Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti kantansa asiassa 269/87, Ventura v. Landesversicherungsanstalt Schwaben, tuomio 14.12.1988 (Kok. 1988, s. 6411, 14 kohta).

21 — Mainittu edellä alaviitteessä 1.

22 — Ennakkoratkaisupyynnössä selvitetään, että yksi hakijoista, Athanasopoulos itse, oli työskennellyt Saksassa vain 40 kuukauden ajan, ja että Saksan lainsäädännössä eläkeoikeuden syntyminen edellyttää sosiaaliturvamaksujen maksamista vähintään 60 kuukauden jaksolta. Athanasopoulosille myönnettiin kuitenkin eläke, koska hän asui Saksassa eikä hän vaatinut etuuksia lapsilleen, jotka olivat syntyneet Saksasta toiseen jäsenvaltioon muuttamisen jälkeen.

täydennystä koskeneiden aiempien tuomioiden perusteella oli selvää, että asumisedellytystä, joka liittyy täydennyksen maksamisesta vastaavan jäsenvaltion velvollisuuteen suorittaa etuudet, ei voitu soveltaa. Oikeus täydennykseen myönnetään "silloin kun [huollettavat lapset tai orvot] eivät asu jäsenvaltiossa, jonka myöntämät etuudet ovat edullisemmat" [23].

16. Jäljempänä esitettävien syiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin totesi vastauksessaan asiassa Athanasopoulos ym. esitettyyn toiseen kysymykseen, että eläkeläisillä on oikeus etuuden täydennykseen huollettavien lasten osalta silloinkin, kun eläkeläinen saa eläkeoikeutensa sen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, joka myöntää edullisempia etuuksia, vasta kun hän on muuttanut toiseen jäsenvaltioon, joka vastaa etuuksien maksamisesta asetuksen 77 artiklan 2 kohdan perusteella, ja että etuus on myönnettävä kaikista eläkeläisen huollettavista lapsista, ne lapset mukaan lukien, jotka ovat syntyneet sen jälkeen kun tämä on muuttanut toiseen jäsenvaltioon, jonka myöntämät etuudet ovat huonommat.

17. Asiassa Durighello [24] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin käsitteli huollettavista puolisoista maksettavaa perheavustusta, johon eläkeläisillä oli oikeus Italiassa. Asetuksessa ei erikseen säädetä tällaisen etuuden myöntämisestä eläkeläisille. Asia koski Italiassa asuvaa eläkeläistä, jonka eläkeoikeus Italiassa perustui useissa jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutuskausien yhteenlaskemiseen asetuksen 45 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Julkisasiamies Van Gerven totesi ratkaisuehdotuksessaan, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan yhteenlaskusääntöjen perusteella Italiassa myönnetyn eläkkeen saajalla oli lisäksi oikeus huollettavasta puolisosta Italian lainsäädännön mukaan maksettavaan etuuteen, eli epäselväksi jäi vain se, johtaisiko 77—79 artiklan soveltaminen siihen, ettei oikeutta etuuteen olisi olemassa. [25] Asiassa Durighello annetun tuomion merkitystä rajoittaa tämä kielteinen muotoilu. Asia piti siis käsitellä vain siltä osin, että asetus voisi joissakin hyvin epätodennäköisissä tilanteissa estää etuuden myöntämisen puhtaasti kansallisen oikeuden perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asetuksella "ei voitu estää henkilöä saamasta kansallisen oikeuden perusteella eläkeläisille myönnettäviä avustuksia". Tuomioistuin jatkoi, että 77—79 artiklan säännöksiä perheetuuksien myöntämisestä eläkeläisten huollettavista lapsista "ei voida tulkita siten, että pääasiassa käsiteltävänä olevassa tilanteessa siirtotyöläiseltä evättäisiin etuudet, joita hän olisi voinut vaatia, jos häneen olisi sovellettu vain yhden jäsenvaltion lainsäädäntöä" [26]. Tuomion tuomiolauselmassa todettiin, että asetuksen 77—79 artiklan "ei voida katsoa estävän jäsenvaltion lainsäädännön soveltamista vanhuuseläkettä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 perusteella saavaan

23 — Tuomion 21 kohta.
24 — Asia C-186/90, tuomio 28.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5773).
25 — Ratkaisuehdotuksen 11 kohta.
26 — Tuomion 16 ja 17 kohta.

henkilöön, jos tässä lainsäädännössä eläkeläisen huollettavasta puolisosta myönnetään perheavustus". Tuomiolauselmassa toistetaan siis lähes sananmukaisesti julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus.

18. Julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus oli kuitenkin laajakantoisempi. Hän totesi, että "ETY:n perustamissopimuksen 51 artiklaa koskevan oikeuskäytännön, johon asetus perustuu, perusteella on selvää, että Durighello *ei voi menettää* Italian lainsäädännön perusteella saamaansa oikeutta huollettavasta puolisosta maksettavaan avustukseen" [27]. Julkisasiamies oli kuitenkin juuri ennen tätä [28] painottanut, että kyseessä oleva eläke perustui suoraan Italian lainsäädäntöön, vaikka sitä "täydennettiinkin" asetuksen 45 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tämän säännöksen mukaan Italian viranomaiset eivät voineet evätä eläkettä, jonka saamisen edellyttämä vakuutuskausi saatiin täytettyä ottamalla huomioon muissa jäsenvaltioissa täyttyneet kaudet. Eläkeoikeuden syntymistä ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia ja eläkeoikeuteen liittyviä avustuksia oli siis kohdeltava samalla tavoin. Julkisasiamiehen mukaan tästä johtuu, että kansallisilla viranomaisilla ei ole oikeutta kohdella eri tavoin puhtaasti kansallisia tai yhteenlaskusääntöihin perustuvia eläkkeitä, koska kyse on yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvasta kysymyksestä, vaikka kyse olisi liitännäisistä etuuksista, joista ei nimenomaisesti säädetä asetuksessa.

27 — Ratkaisuehdotuksen 13 kohta, kursivointi tässä.

28 — Ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

Hallintotoimikunnan toimenpiteet

19. Hallintotoimikunta teki asiassa Athanasopoulos annetun tuomion johdosta päätöksen N:o 150 [29]. Sen 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Jos asetuksen (ETY) N:o 1408/71 77 artiklan 1 kohdassa mainitut jäsenvaltion lainsäädännön perusteella maksettavat etuudet ovat määrältään suurempia kuin tämän asetuksen 77 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella maksettavat etuudet, ensin mainitun jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvat etuudet maksetaan eläkeläiselle — riippumatta lasten, eläkkeensaajan tai orpojen asuinpaikasta yhteisön alueella — tämän päätöksen 4 kohdan säännösten mukaisesti täydennettynä jälkimmäisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan jo maksettujen etuuksien määrän ylittävällä määrällä. Tätä säännöstä sovelletaan, vaikka kyseessä olevan henkilön eläke perustuu edullisempia etuuksia myöntävän jäsenvaltion lainsäädäntöön, sen jälkeen kun henkilö on muuttanut tämän asetuksen 77 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimivaltaiseen jäsenvaltioon."

29 — Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 77, 78 artiklan ja 79 artiklan 3 kohdan ja asetuksen (ETY) N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii luetelmakohdan soveltamisesta 26 päivänä kesäkuuta 1992 tehty siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnan päätös (EYVL 1993 C 229, s. 5). [Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.]

20. Päätöksen N:o 150 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jos asetuksen (ETY) N:o 1408/71 78 artiklan 1 kohdassa mainitut jäsenvaltion lainsäädännön perusteella maksettavat etuudet ylittävät määrältään asetuksen 78 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella maksettavat etuudet, ensin mainitun jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvat etuudet maksetaan orvolle — riippumatta orvon asuinpaikasta yhteisön alueella — tämän päätöksen 4 kohdan säännösten mukaisesti täydennettynä jälkimmäisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti maksettujen etuuksien määrän ylittävällä määrällä. Tätä säännöstä sovelletaan, vaikka orpo ei olisi asunut ensin mainitussa jäsenvaltiossa."

Kyseisen täydennyksen määrää vahvistettaessa otetaan huomioon kaikki ennen asuinpaikan vaihtamista syntyneet lapset tai orvot — — .

Täydennys myönnetään edellyttäen, että ensin mainitun jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset etuuden saamiseksi täyttyvät. Jos jälkimmäisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset etuuden saamiseksi eivät enää täyty, ensin mainittu jäsenvaltio maksaa täydennyksen sijasta lainsäädäntönsä mukaan maksettavat etuudet täysimääräisinä riippumatta edunsaajan asuinpaikasta yhteisön alueella."

Saksan lainsäädäntö

21. Päätöksen N:o 150 4 kohta kuuluu keskeisiltä osiltaan seuraavasti:

"Päätöksen 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ensin mainitun jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen on maksettava jälkimmäisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella myönnetyille etuuksille täydennys, joka vastaa jälkimmäisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan saatujen etuuksien ja ensin mainitun jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvien etuuksien välistä erotusta riippumatta edunsaajan asuinpaikasta yhteisön alueella.

22. Saksan lainsäädännössä on kahden tyyppisiä orpojen etuuksia, orvoneläke ja orvonavustus. Orvoilla on oikeus orvoneläkkeeseen silloin, kun edesmennyt vanhempi on maksanut sosiaalivakuutusmaksuja vähintään 60 kuukaudelta. [30] Huollettaville lapsille tai orvoille myönnettävät avustukset kuuluvat Saksassa saman sääntelyn piiriin ja kyseiset säännökset ovat edelleen samat kuin Athanasopoulos-tapauksen ajankohtana voimassa olleet säännökset. Niitä tapauksia lukuunottamatta, joissa vanhempien eläkeoi-

30 — *Sozialgesetzbuch* VI, 48 § (SGB VI) ja SGB VI, 50 §. SGB VI annettiin *Rentenreformgesetz*in 1992 yhteydessä 18.12.1989 (BGBl. I, s. 2261) ja se tuli voimaan 1.1.1992 korvaten *Reichsversicherungsordnung*in (RVO, sosiaalivakuutusta koskeva säädös) 1226—1261 §:t.

keus on syntynyt ennen 1.1.1984 [31] ja joissa ennen tätä päivää syntyneistä huollettavista lapsista voidaan saada eläkkeen täydennys, Saksan oikeudessa (vanhemman taikka orvon) eläkeoikeus ja huollettavien lasten tai orpojen Kindergeld-niminen lapsilisäoikeus eivät liity toisiinsa. Kaikilla niillä, joilla on kotipaikka Saksassa tai jotka asuvat siellä pysyvästi, on oikeus saada lapsilisää (Kindergeld) huollettavista lapsistaan, joilla on Saksassa kotipaikka tai jotka asuvat siellä pysyvästi. [32] Sama selvä asumisedellytys koskee myös oikeutta orvonavustukseen (Kindergeld) [33]. Kindergeld maksetaan lapselle aina 18 ikävuoteen asti, ja sen maksamista voidaan jatkaa 21 ikävuoteen asti, jos lapsi on työtön, tai aina 27 ikävuoteen asti, jos lapsi jatkaa opintojaan. [34]

Pääasia

Tosiseikat

23. Pääasia koskee Saksan lainsäädännön mukaan huollettaville lapsille tai orvoille maksettavista avustuksista tai niiden täydennyksistä tehtyihin kuuteen vaatimukseen. Neljä kantajista on Espanjan kansalaisia ja entisiä siirtotyöläisiä, jotka saavat työkyvyttömyyseläkettä Saksan eläkevakuutuslaitoksilta. Eläkkeet eivät perustu yksinomaan Saksan lainsäädäntöön, koska hakijat eivät joko ole täyttäneet Saksassa edellytettyä 60 kuukauden vakuutuskautta tai joitakin muita edellytyksiä. [35] Kantajien lyhin Saksassa täyttynyt vakuutuskausi oli 15 kuukautta. Eläkkeet myönnettiin asetuksen 45 artiklan perusteella kun niihin oli lisätty tietyt Espanjassa täyttyneet vakuutuskaudet. Loput kantajista, kaksi Italian ja Espanjan kansalaista, ovat kumpikin siirtotyöläisten leskiä, jotka saavat Saksan eläkevakuutuslaitoksilta leskeneläkettä, joka perustuu kuolleiden siirtotyöläisten Italiassa ja Espanjassa täyttyneiden vakuutuskausien yhteenlaskemiseen muutoin merkityksettömäksi jäävien Saksassa täyttyneiden vakuutuskausien kanssa. Heidän lapsensa eivät saa orvoneläkettä, eivätkä kantajat ole esillä olevassa asiassa hakeneetkaan orvoneläkettä lapsilleen. Kantajien lapsille maksetaan Espanjan lainsäädännön mukaista etuutta huollettaville lapsille tai orvoille ja Italiaa koskevassa tapauksessa Italian lainsäädännön mukaista orvonetuutta aina siihen asti kunnes lapsi täyttää 18 vuotta ja menettää oikeutensa etuuteen. Kukaan kantajista ei saa ennen 1.1.1984 myönnettyä eläkettä. Yhtä lasta lukuunottamatta kaikki lapset ovat syntyneet sen jälkeen kun heidän vanhempansa ovat muuttaneet pois Saksasta.

31 — RVO:n 583 ja 1262 §.

32 — Vuodesta 1996 alkaen Saksassa pysyvästi asuvat henkilöt saavat tämän lisän verovähennyksen muodossa *Einkommensteuergesetz*in (EStG, tuloverotusta koskeva laki) mukaisesti sellaisena kuin se on muutettuna 11.10.1995 annetulla vuoden 1996 *Jahressteuergesetz*illä (BGBl. I, s. 1250). EStG:n soveltamisalaan kuulumattomien henkilöiden lapsilisäoikeus perustuu *Bundeskindergeldgesetz*in (BKGG, lapsilisiä koskeva liittovaltion laki) 1 1 momentin 1 kohtaan ja 2 5 kohtaan. Kindergeld nimitystä käytetään tässä ratkaisuehdotuksessa kuitenkin tämän tyyppisistä saksalaisista avustuksista riippumatta siitä, mihin lakiin ne perustuvat.

33 — BKGG:n 1 2 momentti.

34 — EStG:n 32 § ja BKGG:n 2 2 kohta ja 3 §.

35 — Ks. RVO:n 1247 2a kohtaa yhdessä 1246 2a kohdan kanssa. Saksan lainsäädännön mukaan eläkeoikeutta ei ole silloin kun vakuutustapahtuma on sattunut 30.6.1984 jälkeen eikä edellytettyjä 36 maksuosuutta ole suoritettu Saksan eläkevakuutusjärjestelmälle niiden 60 kuukauden aikana, jotka edelsivät vakuutustapahtumaa.

24. Kantajat vaativat Saksan viranomaisilta, että ne täydentäisivät kantajien Espanjan lainsäädännön mukaisia etuuksia näiden etuuksien ja Saksassa maksettavien lapsilisien (Kindergeld) välisellä erotuksella, tai Italiaa koskevassa tapauksessa, että viranomaiset maksaisivat Saksan lainsäädännön mukaisen täyden orvonetuuden (etuuteen sovellettavien erilaisten enimmäisikärajojen vuoksi). Vaatimukset hylättiin sillä perusteella, että kantajien vanhempien eläkeoikeus ei perustunut yksinomaan Saksan lainsäädäntöön, ja että orvon kuolleet vanhemmat eivät olleet maksaneet eläkevakuutusmaksuja niin paljon, että oikeus orvoneläkkeeseen olisi ollut olemassa yksinomaan Saksan lainsäädännön perusteella.

25. Saksan viranomaiset katsovat, että heillä on, jos eläkeoikeus Saksassa on syntynyt yhteenlaskusääntöjen perusteella, asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohdan perusteella velvollisuus maksaa etuudet huollettaville lapsille tai orvoille, jos eläkeläinen tai orpo asuu Saksassa. Ne katsovat olevansa asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii luetelmakohdan mukaan velvollisia maksamaan etuudet huollettaville lapsille tai orvoille, jos asuinvaltion lainsäädännössä ei ole tällaisia etuuksia koskevia säännöksiä ja jos Saksassa täyttyneet vakuutuskaudet, joilta maksuja on suoritettu, ovat pisimmät (asuinvaltiossa täyttyneistä vakuutuskausista riippumatta).

Ennakkoratkaisupyyntö

26. Sozialgericht Nürnbergin yhdeksäs jaosto (jäljempänä kansallinen tuomioistuin), joka käsitteli kantajien valitusta täysimääräisten etuuksien tai etuuksien täydennysten hylkäämisestä, selvitti ennakkoratkaisupyynnössään, että Saksan sosiaaliturvaviranomaisten käytäntö näissä tilanteissa perustui Bundessozialgerichtin oikeuskäytäntöön (liittovaltion sosiaaliturvatuomioistuin), jossa on puolestaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Laterza ja asiassa D'Amario antamien tuomioiden perusteella rajoitettu perheetuuksien myöntämistä silloin, kun se edellyttää RVO:n mukaan yksinomaan Saksassa täyttyneisiin vakuutuskausiin perustuvien eläkkeiden saamista. Kuten edellä 22 kohdassa on todettu, kyseisen lakisääteisen järjestelmän soveltamiselle asetetaan tässä merkittäviä ajallisia rajoituksia, eikä sitä voida soveltaa käsiteltävänä olevan asian kantajiin. Kansallinen tuomioistuin huomautti, että lapsilisät myönnetään asuinpaikan perusteella eikä eläkevakuutuksen perusteella. Kansallisten viranomaisten käyttämät perustelut saattavat olla syynä siihen, että kantajat vetosivat yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Durighello ja Athanasopoulos antamiin tuomioihin, varsinkin kun viimeksi mainitussa asiassa annettu tuomio koski sellaisten etuuksien myöntämistä, jotka edellyttivät kansallisen oikeuden mukaan kansallista eläkeoikeutta.

27. Kansallinen tuomioistuin totesi myös, että vastaajana olevien viranomaisten omaksuma kanta johti siihen, että Saksan lainsäädännön mukaiset perheavustukset piti

maksaa vaikka täydennyksen muodossa, jos asuinvaltio maksoi etuuksia, olivatpa ne kuinka pieniä tahansa, kun taas Saksan lainsäädännön mukaiset avustukset maksettiin täysimääräisinä, jos asuinvaltiosta ei voitu lainkaan saada etuuksia. Kantajien näkemyksen hyväksyminen johtaisi siihen, että henkilöt, jotka olivat maksaneet pakolliset vakuutusmaksut Saksassa niinkin lyhyeltä aikaa kun yhden vuoden ajalta, voisivat saada oikeuden etuuksiin tai etuuksien täydennykseen, jonka ajallinen kesto ja määrä voisi hyvinkin ylittää siirtotyöläisten Saksassa suorittamien vakuutusmaksujen ja verojen yhteismäärän.

28. Kansallinen tuomioistuin lykkäsi ratkaisun antamista ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla seuraavat kysymykset:

"1) Onko asetuksen (ETY) N:o 1408/71 77 artiklan 2 kohdan b alakohtaa yhdessä saman asetuksen 79 artiklan 1 kohdan kanssa tulkittava sillä tavoin, että jäsenvaltion, jossa eläkeläiset eivät asu, on maksettava eläkeläisten huollettaville lapsille ja orvoille perheavustuksen täydennys, joka vastaa suuruudeltaan mainitussa jäsenvaltiossa maksettavien etuuksien ja asuinvaltiossa maksettavien etuuksien välistä erotusta, kun eläkeoikeutta jäsenvaltiossa ei ole saatu vain kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, vaan myös yhteisön sosiaalioikeudessa vahvistettujen yhteensovittamissääntöjen perusteella?

2) Onko asetuksen (ETY) N:o 1408/71 78 artiklan 2 kohdan b alakohtaa yhdessä saman asetuksen 79 artiklan 1 kohdan kanssa tulkittava sillä tavoin, että jäsenvaltion, jossa orpo ei asu, on maksettava perheavustuksen täydennysosa, joka vastaa suuruudeltaan mainitussa jäsenvaltiossa maksettavien etuuksien ja asuinvaltiossa maksettavien etuuksien välistä erotusta, sellaisen kuolleen palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan orvolle, joka on usean jäsenvaltion lainsäädännön alainen, kun orvon eläkeoikeus siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännön alainen kuollut työntekijä tai ammatinharjoittaja on ollut, ei perustu yksinomaan tämän valtion lainsäädäntöön tai yhteisön sosiaalioikeudessa vahvistettuihin yhteensovittamissääntöihin?

3) Jos kahteen ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, eli oikeus perheavustuksiin on olemassa, onko avustuksen täydennysosan määrää vähennettävä jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien ja asuinvaltiossa (tai toisessa jäsenvaltiossa) täyttyneiden vastaavien vakuutuskausien välisessä suhteessa?"

Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

29. Pääasian kantajat, komissio, Saksan liittotasavalta ja Espanjan kuningaskunta esittivät kirjalliset ja suulliset huomautuksensa asiassa.

Asian arviointi

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

30. Edellä laajalti esitellyssä, asetuksen 77—79 artiklan tulkintaa koskevassa oikeuskäytännössä on kaksi selvästi erillistä periaatetta, vaikka molemmat perustuvatkin tarpeeseen poistaa esteet siirtotyöläisten liikkumisvapaudelta. Ensimmäinen periaate koskee yksinomaan kansallisen oikeuden säännöksiin perustuvia oikeuksia. Yhteisöjen tuomioistuin on asianmukaisesti korostanut sitä, että yhteisöjen sosiaalioikeuden säännökset, joiden tarkoituksena on siirtotyöläisten tukeminen, eivät saa missään tilanteessa estää siirtotyöläisiä nauttimasta heille yksinomaan yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan kuuluvista kansallisista sosiaaliturvaetuuksista. Muutoin yhteisöjen lainsäädäntö johtaisi siihen, että siirtotyöläiset kärsisivät käyttäessään perustamissopimuksen mukaista liikkumisvapauttaan menettämällä osan etuuksista, joihin heillä kulloinkin kyseessä olevan valtion lainsäädännön mukaan olisi oikeus. Perhe-etuuksien osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että silloin kun toinen perhe-etuuksista myönnetään yksinomaan kansallisen lainsäädännön perusteella, etuuksien päällekkäisyyden estämistä koskevia yhteisöjen säännöksiä ei saa tulkita siten, että henkilö menettää mahdollisuutensa saada paras mahdollinen etuus, perustuipa etuus sitten kansalliseen lainsäädäntöön tai yhteisöjen lainsäädännön yhteensovittamissäännöksiin. Tämän asian kannalta merkittävämpi on kuitenkin asioissa Gravina, D'Amario ja Ventura vahvistettu kanta, jonka mukaan parempien kansallisten etuuksien maksamisesta vastaavan jäsenvaltion on täydennettävä asetuksen 77 ja 78 artiklan yhteenlaskusääntöihin perustuvien etuuksien määrää etuuksien välisen erotuksen tasaamiseksi. Ei ole myöskään mitään syytä, jonka perusteella puhtaasti kansallisten, edunsaajan kannalta edullisempien etuuksien myöntäminen pitäisi rajoittaa sellaisiin tapauksiin, joissa kansallinen etuus oli myönnetty ja sitä oli saatu ennen alhaisemman, yhteisöjen yhteenlaskusääntöihin perustuvan etuuden myöntämistä, kuten asiassa Gravina. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin viittasikin mainitun asian tuomiolauselmassa "toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella *aiemmin saavutettuihin etuuksiin*" (kursiivi tässä), asiassa D'Amario annetussa tuomiossa, jossa aina Italiassa asunut kantaja yritti ensimmäistä kertaa saada Saksan lainsäädännön mukaista orvoneläkettä, tätä etuuksien aikaisemman saavuttamisen edellytystä ei enää sovellettu.

31. Toisessa periaatteessa kyse on saavutettujen etuuksien säilyttämisestä riippumatta siitä, onko ne saatu yksinomaan kansallisen lainsäädännön perusteella vai yhteisöjen yhteensovittamissäännösten perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin on pyrkinyt poistamaan työntekijöitä rasittaneen riskin jäsenvaltiosta saatavien sosiaaliturvaetuuksien menettämisestä, kun he muuttavat toiseen jäsenvaltioon. Tällainen rasite on olemassa väistämättä silloin, kun etuuksien suuruus vaihtelee asuinpaikan mukaan. Rasitteesta ei täysin päästä eroon yhteisössä, sillä yhteisöjen oikeudessa ei ole pyritty kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien tai etuuksien tason yhdenmukaistamiseen. Yhteisöjen oikeussääntöjä ei kuitenkaan saa tulkita siten, että

tämä ongelma syntyy silloinkin, kun etuudet perustuvat yhteisön yhteensovittamissäännöksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on tästä syystä merkittävästi lieventänyt asuinpaikkasidonnaista toimivallan määrittämistä asetuksen 77 artiklan 2 kohdassa ja 78 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tapauksissa, joissa perhe-etuuksia myönnetään useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen kuuluneen eläkeläisen tai kuolleen työntekijän lapsille. Jos henkilö on jo saanut toisessa jäsenvaltiossa myönnettyjä parempia etuuksia, tämä valtio vastaa edelleen näiden etuuksien ja asuinvaltiossa myönnettyjen etuuksien välisen erotuksen täydentämisestä asioissa Laterza, Patteri ja Baldi annettujen tuomioiden mukaisesti. Periaatetta sovelletaan samalla tavoin yksinomaan kansallisen lainsäädännön perusteella saatuihin oikeuksiin (joihin joka tapauksessa sovelletaan edellä selostettua ensimmäistä periaatetta sillä tavoin, että etuudet voidaan "viedä toiseen valtioon" vain siinä tapauksessa, että se on kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista) ja yksinomaan yhteisön lainsäädännön yhteensovittamissäännösten perusteella saatuihin oikeuksiin.

32. Asetuksen 77 artiklan 2 kohdan ja 78 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa ei kuitenkaan voida rajoittaa perhe-etuuksiin, jotka edellyttävät kansallisen oikeuden mukaan eläkeoikeutta tai eläkeoikeuden kannalta välttämättömien vakuutuskausien täyttymistä (vaikka asetuksen 79 artiklan 1 kohdassa on erityinen säännös tällaisia tilanteita varten). Eläkkeen tai eläkkeiden saaminen tai kuolleen vanhemman työskentelykaudet yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa voivat olla vain asetuksen III osaston 8 luvussa perustetun järjestelmän soveltamisedellytyksiä kansallisista perhe-etuuksien myöntämistä koskevista säännöksistä riippumatta. Tämä pätee myös edellä selostettuihin periaatteisiin. Vaikka mahdollisuus siirtää perhe-etuudet jäsenvaltion alueen ulkopuolelle, jos se on kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista, edellyttääkin usein eläkeoikeuden olemassaoloa tai tiettyä määrää suoritettuja sosiaaliturvamaksuja, ensimmäisen periaatteen soveltamisella sellaisenaan ei ole tällaisia edellytyksiä. Puhtaasti kansallisen lainsäädännön perusteella maksettavien etuuksien tasoa vastaava taso on voitava joka tapauksessa turvata kyseessä olevalle eläkeläiselle tai orvolle. Vastaavasti toinen, saavutettujen oikeuksien säilyttämistä koskeva periaate ei millään tavoin riipu siitä, millä perusteella kyseiset etuudet alun perin saatiin. Periaatetta voidaan soveltaa juuri siinä klassisessa tilanteessa, jossa asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohdan perusteella etuuksia saava henkilö vaihtaa asuinpaikkaa. Kuten jo aiemmin todettiin, tätä säännöstä ei sovelleta pelkästään perhe-etuuksiin, jotka kansallisen oikeuden mukaan edellyttävät eläkeoikeuden olemassaoloa, vakuutusmaksujen suorittamista tai muiden vaatimusten täyttämistä.

33. Kummankaan periaatteen soveltaminen ei näin ollen ensi näkemältä edellytä puhtaasti kansallista eläkeoikeutta tai sitä, että kuollut vanhempi olisi suorittanut tietyn määrän vakuutusmaksuja (paitsi ensimmäinen periaate, jos puhtaasti kansallisten oikeuksien saaminen edellyttää näiden ehtojen täyttymistä). Koska kumpaakin periaatetta voidaan soveltaa asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 78 artiklan 2 kohdan

b alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, niiden soveltamisala on ulotettava myös niihin tilanteisiin, joissa eläke on saatu useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai joissa kuollut työntekijä on ollut useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön alainen, vaikka puhtaasti kansallisia eläkeoikeuden syntymisedellytyksiä ei ole täytetty. Asetuksen kyseiset artiklat ovat yhteisön oikeuden yhteensovittamissääntöjä ja koskevat sen vuoksi sekä kansallisia eläkeoikeuksia, jotka on saatu useista jäsenvaltioista yhteenlaskusääntöjen perusteella, että tilanteita, joissa kyse on useista eläkeoikeuksista, joissa yksi tai useampi eläke perustuu yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön.

34. Tässä yhteydessä on syytä palata yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Athanasopoulos ym. antamaan tuomioon, jossa toiseen kysymykseen annetun vastauksen yhteydessä tehdyt kolme alustavaa huomiota sopivat hyvin nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Kyseessä olleet Saksan lainsäädännön mukaiset perheetuudet eivät kansallisen oikeuden mukaan edellyttäneet eläkeoikeuden olemassaoloa. [36] Käsiteltävänä olevassa asiassa omaksuttava kanta on täysin sama. Toiseksi kansallisessa lainsäädännössä oikeus etuuteen riippui sekä vanhemman että lapsen asuinpaikasta, tai yksin lapsen asuinpaikasta silloin kun kyseessä oli täysorpo, eli kysymyksessä ei voinut olla puhtaasti kansallisten oikeuksien säilyttäminen. Myös tämä pitää paikkansa käsiteltävänä olevassa asiassa. Kolmanneksi on todettava, että asiassa Athanasopoulos ym. annetussa tuomiossa ei ole mitään sellaista, joka nimenomaisesti osoittaisi kantajilla olleen oikeuden Saksan lainsäädännön mukaisiin eläkkeisiin yksinomaan kansallisen lainsäädännön perusteella, mitä yhteisöjen tuomioistuin tai julkisasiamies ei ole kumpikaan esittänyt. Tuomion perusteluissa ei myöskään ole mitään sellaista, jonka perusteella se, että oikeus perustuu puhtaasti kansalliseen lainsäädäntöön yhteisöjen yhteenlaskusääntöjen perusteella myönnettävän eläkeoikeuden sijasta, ei vaikuta millään tavoin maksettavan etuuden suuruuteen.

35. Asiassa Athanasopoulos ym. esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys koski keskeisiltä osiltaan sitä, oliko hakijalla oikeus Saksan lainsäädäntöön perustuvien perheetuuksien ja asuinvaltion maksamien perheetuuksien välisen erotuksen täydennykseen "jos eläkeoikeutta ei ollut syntynyt ennen kuin asuinpaikka oli siirtynyt kotimaahan (ja oliko) tässä tilanteessa —— eläkeläiselle maksettava lapsilisää vain niistä perheenjäsenistä, joilla oli oikeus lisään ennen asuinpaikan vaihtamista vai kaikista niistä henkilöistä, jotka kuuluivat eläkeläisen perheeseen silloin kun eläke saatiin, ne perheenjäsenet mukaan lukien, jotka eivät olleet syntyneet ennen kuin asuinpaikkaa vaihdettiin."

36. Yhteisöjen tuomioistuin totesi aluksi, että ennakkoratkaisupyynnössä oli mainittu asiassa Laterza annetusta tuomiosta johtuva periaate "aiemmin toisesta jäsenvaltiosta saatujen parempien etuuksien säilyttämisestä" ja katsottu, että periaatteella pyrittiin turvaamaan vain ennen asuinpaikan vaihtamista

36 — Nekin henkilöt, jotka saivat mainittuja vuotta 1984 edeltävän järjestelmän mukaisia eläkkeitä ja eläkkeiden täydennyksiä ennen tätä syntyneille lapsilleen, katsottiin asiassa Athanasopoulos ym. annetussa tuomiossa oikeutetuiksi saamaan yleisen järjestelmän mukaisia lapsilisiä, kun nämä etuudet olivat parempia. Ks. suullista käsittelyä varten laadittu kertomus, s. I-2082.

saatujen etuuksien säilyminen. [37] Tämä osoittaa, että asian katsottiin kuuluvan edellä selostetun toisen periaatteen soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi sitten, että asetuksen 77 artiklassa tarkoitetuilta etuuksilta edellytetään tässä säännöksessä sitä, että eläkeoikeus on myönnetty, ja etuuksien maksamisesta vastaava jäsenvaltio tai jokin eläkkeen maksamisesta vastaava jäsenvaltio maksaa etuudet. [38] Eläkeoikeuden perustetta (yksinomaan kansallinen lainsäädäntö tai muu) ei mainittu.

37. Saavutettujen perhe-etuuksien säilyttämisen periaatteessa otetaan huomioon eläkeläisten mahdolliset vaikeudet vakiintuneiden perhe-etuuksien säilyttämisessä asuinpaikkaa vaihdettaessa. Tästä huolimatta yhteisöjen tuomioistuin vahvisti periaatteen entistä laajempana asiassa Athanasopoulos ym. antamassaan tuomiossa. Yhteisöjen tuomioistuin luonnehti etuuden täydennysoikeuden hyväksymisen säännöksi, jolla "pyritään edistämään työntekijöiden liikkumisvapautta turvaamalla etuudensaajille samansuuruiset etuudet kuin, jotka he olisivat saaneet, jos he olisivat jääneet jäsenvaltioon, jonka myöntämät etuudet ovat kaikkein parhaimmat". [39] "Jos oikeutta etuuden täydennykseen ei myönnettäisi työntekijöille, joiden eläkeoikeus perustuu parhaimmat etuudet myöntävän jäsenvaltion lainsäädäntöön, sen jälkeen kun he ovat muuttaneet toiseen jäsenvaltioon, joka maksaa eläkkeen, luotaisiin este työntekijöiden liikkumisvapaudelle". [40]

Nämä yleiset huomiot koskevat sekä jo aiemmin saavutettuja etuuksia (eli Saksassa ennen sieltä muuttamista myönnettyjä etuuksia) että etuuksia, jotka olisi saavutettu, jos työntekijä olisi jäänyt Saksaan. [41] Ellei etuuden täydennystä myönnettäisi myös tällaisissa tilanteissa, "työntekijät pakotettaisiin asetuksen tavoitteiden vastaisesti jäämään asumaan sen jäsenvaltion alueelle, jossa maksettavat etuudet ovat edullisemmat aina siihen asti, kun heillä olisi oikeus eläkkeeseen tämän jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, jotta he voisivat nauttia näistä etuuksista". [42] "Näillä perusteilla etuuden täydennys on maksettava sekä niistä eläkeläisen huollettavista lapsista, jotka ovat syntyneet ennen muuttoa huonompia etuuksia maksavaan jäsenvaltioon, että muuton jälkeen syntyneistä lapsista." [43]

38. Yhteisöjen tuomioistuin joutui tulkitsemaan asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohtaa vastatakseen asiassa Athanasopoulos ym. esitettyyn toiseen kysymykseen. Kyseistä säännöstä sovelletaan silloin, kun kyseessä ovat useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvat eläkkeet. Yhteisöjen tuomioistuimen vastauksessaan käyttämät oikeussäännöt ja perustelut koskevat sekä tilannetta, jossa eläke perustuu useiden eläkkeiden yhteenlaskemiseen, että yksinomaan kansallisen oikeuden perusteella saatua eläkeoikeutta. Se tarkoitti yhteisössä yhteensovittamisen seurauksena mahdollisesti syntyviä oikeuksia, olivatpa ne yhteisön

37 — Tuomion 31 kohta.
38 — Tuomion 32 kohta.
39 — Tuomion 33 kohta.
40 — Tuomion 34 kohta.
41 — Tuomiolauselma asiassa Baldi annetussa tuomiossa oli ilmaisultaan riittävän lavea, jotta sitä voidaan soveltaa näissäkin tapauksissa. Asia koski kuitenkin jo aiemmin saatuja etuuksia, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin viittasi tuomion 22 kohdassa "saavutettuihin oikeuksiin".
42 — Tuomion 35 ja 36 kohta.
43 — Tuomion 37 kohta.

yhteensovittamissäännösten nojalla eläkeoikeuksien yhteenlaskemisen vuoksi syntyviä eläkkeitä tai puhtaasti kansallisia eläkeoikeuksia. Riippumatta siitä, saako henkilö eläkettä Saksassa yksinomaan Saksassa täyttyneiden vakuutuskausien perusteella vai eri valtioissa täyttyneiden kausien yhteenlaskemisen perusteella, tärkeää on se, että hänellä on asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohdan perusteella oikeus saada lapsilisää, jos hän asuu Saksassa, vaikka hänellä on tämän lisäksi eläkeoikeus jonkin muun jäsenvaltion lainsäädännön perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tämän vuoksi asuinpaikan vaihtaminen ei olisi enää hänen kannaltaan mielekästä, vaikka hän muuttaisi ennen tässä artiklassa mainitun edellytyksen täyttymistä (eläkkeen myöntäminen), koska silloin hän menettäisi yhteisön oikeuden mukaan hänelle tulevaisuudessa kuuluvat etuudet. Sama koskee myös toista edellytystä, eli lasten syntymää. Vastaavasti julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotuksessa todettiin, että jos eläkeoikeutta koskevaan vaatimukseen oli suostuttu myöntämällä "eläke ja *siihen liittyvä lapsilisä* ehdollisina oikeuksina" [44], edellyttämällä lapsilisän saamiselta eläkeoikeuden olemassaolo eläkeoikeus voitiin saada kuitenkin yhteisön oikeuden perusteella riippumatta siitä, millä tavoin kansallisessa lainsäädännössä nämä etuudet on sidottu toisiinsa, ja riippumatta täyttyneiden vakuutuskausien määrästä tai muistakaan edellytyksistä. Siten julkisasiamies ja yhteisöjen tuomioistuin vahvistavat yhdessä suosituksen niiden etuuksien varalta, jotka perustuvat suoraan asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohtaan, ja suosituksen mukaan jo pelkkä mahdollisuus tällaiseen oikeuteen saada lapsilisää pitäisi turvata täydentämällä toiseen jäsenvaltioon muuttamisen jälkeen myönnettyjä etuuksia. Koska tässä säännöksessä kyse on useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan yhteenlaskemisen perusteella saatavista eläkkeistä sekä yksinomaan yhden kansallisen lainsäädännön perusteella maksettavista eläkkeistä, ei ole mitään syytä rajoittaa kyseisen tuomion vaikutuksia kansallisten eläkkeiden osalta.

39. Edellä esitetyn perusteella on selvää, että käsiteltävänä olevan asian kaikkiin neljään eläkkeellä olevaan kantajaan voidaan soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Athanasopoulos ym. antamaa tuomiota ja sen perusteluja. Saksan hallituksen puoltamassa tulkinnassa, jossa pyritään rajoittamaan tuomion soveltaminen yksinomaan Saksan lainsäädännön perusteella eläkettä saaviin eläkeläisiin, katsotaan, että tuomio perustuu yksinomaan ensimmäiselle oikeuskäytännössä vahvistetulle periaatteelle, eli puhtaasti kansallisten oikeuksien säilyttämisen periaatteelle. Asiassa Athanasopoulos ym. ei kuitenkaan ollut kysymys puhtaasti kansallisesta lapsilisästä Saksan lainsäädännössä säädetyn asumisedellytyksen vuoksi. Lisäksi Saksan viranomaisten käsiteltävänä olevassa asiassa omaksuma näkemys johtaa siihen, että kantajilla oleva oikeus etuuden täydennykseen yhteisöjen tuomioistuimen asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdasta tekemän tulkinnan perusteella edellyttää puhtaasti

44 — Ratkaisuehdotuksen 15 kohta, kursivointi tässä.

Saksan oikeuteen perustuvaa eläkeoikeutta, jota säännöksessä ei kuitenkaan edellytetä, sillä se koskee sekä yhteenlaskemiseen että puhtaasti kansalliseen oikeuteen perustuvia eläkkeitä. Puhtaasti kansallisen eläkeoikeuden olemassaoloa ei edellytetä myöskään Saksan lainsäädännössä, jossa lapsilisien saamiselle on asetettu vain asumisedellytys. Vastauksessaan asiassa Athanasopoulos ym. esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei asumisedellytys millään tavoin rajoita täydennysperiaatteen soveltamista.

40. Hallintotoimikunnan päätös N:o 150, joka tehtiin asiassa Athanasopoulos ym. annetun tuomion periaatteiden pohjalta, vaikuttaa perustuvan vastaavaan tulkintaan. Päätöksessä ei erotella eläkkeitä, jotka on myönnetty yhteenlaskemisen tai yksinomaan yhden jäsenvaltion lainsäädännön perusteella. Siinä ei myöskään pyritä rajoittamaan tuomion soveltamisalaa vain niihin tapauksiin, joissa perhe-etuuksilta edellytetään kansallisessa lainsäädännössä sitä, että kansalliseen oikeuteen perustuva eläkeoikeus on olemassa.

41. Vaikka Saksan lainsäädännön mukaiset perhe-etuudet edellyttäisivätkin Saksan oikeuden mukaan eläkkeen saamista tai tiettyä määrää suoritettuja vakuutusmaksuja [45], se tuskin muuttaisi tässä asiassa omaksuttavaa kantaa. Koska Saksassa asuminen antaa Saksan oikeuden mukaista eläkettä saavalle henkilölle oikeuden saksalaisiin perhe-etuuksiin yksinomaan yhteenlaskemisen perusteella asetuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohdan mukaisesti (tarvittaessa 79 artiklan 1 kohdan yhteenlaskusäännöksiä soveltaen), yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Athanasopoulos ym. esittämistä perusteluista johtuu, ettei työntekijälle voida asettaa rasitetta mahdollisesta etuuksien tason menettämisestä, kun hän käyttää liikkumisvapauttaan ennen eläke-etuuden saamista tai lasten syntymää.

42. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Durighello antamalla tuomiolla ei lisätä mitään edellä esitettyyn tulkintaan. Tähän tuomioon voidaan ehkä tukeutua sen puoltamiseksi, että puhtaasti kansallisten oikeuksien säilyttämisen periaate ja vastaavasti kansallisessa oikeudessa etuuksien saamiselta edellytettyjen oikeuksien säilyttämisen periaate pitäisi ulottaa koskemaan etuuksien täydennysten avulla kansallisten oikeuksien vientiä toiseen jäsenvaltioon, kun oikeudet edellyttävät jonkin toisen kasallisen etuuden, kuten eläkeoikeuden olemassaoloa, riippumatta siitä, onko eläkeoikeus saatu yksinomaan kansallisen lainsäädännön vai yhteenlaskusääntöjen perusteella. Kysymys on olennainen, mutta se ei juurikaan liity Athanapoulos-tapauksessa tai nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa esitettyihin kysymyksiin, sillä Saksan oikeuden mukaiset lapsilisät eivät edellytä minkäänlaisen eläkkeen nauttimista. Näin ollen kysymystä ei tarvitse

45 — Orvoneläke edellyttää Saksan lainsäädännön mukaan sitä, että kuollut vanhempi on suorittanut vakuutusmaksut ainakin 60 kuukaudelta. Kuten edellä on todettu, käsiteltävänä olevassa asiassa on orpojen osalta kyse vain Kindergeld-järjestelmän piiriin kuuluvista orvonavustuksista.

käsitellä tässä eikä myöskään lausua enempää esitetyn melkoisen kunnianhimoisen kannan omaksumisesta.

Kolmas kysymys

43. Seuraavassa käsitellään orpojen asemaa kansallisen tuomioistuimen esittämän toisen kysymyksen perusteella. Asiassa Athanasopoulos ym. esitetyssä toisessa kysymyksessä ei suoraan käsitelty orpojen asemaa, mutta yhteisöjen tuomioistuimen perustelut soveltuvat hallintokomiteankin näkemyksen mukaan yhtä hyvin orpojen etuuksiin. Tilanne on täysin yksiselitteinen silloin, kun orvon kuollut vanhempi oli jo saanut eläkettä sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jossa hän oli työskennellyt ennen kuolemaansa. Asetuksen 78 artiklan 2 kohdassa säädetään, että huollettavista lapsista maksettavia etuuksia koskevan lainsäädännön soveltamista jatketaan, jos sitä sovellettiin ennen eläkeläisen kuolemaa. Useamman kuin yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen kuuluneen kuolleen työntekijän jälkeen jääneiden orpojen kannalta asumista muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuudet ovat parhaimmat, voi rasittaa se — samalla tavoin kuin itse työntekijöiden kannalta Athanapoulos-tapauksessa — että orvonavustukset määräytyivät yksinomaan asuinpaikan lainsäädännön mukaisesti. Kuten komissio huomautuksissaan totesi, tämä rajoittaisi eloon jääneen vanhemman tai huoltajan liikkumisvapautta. Näin ollen pitäisi maksaa kuolleen työntekijän orvon asuinvaltiossa maksettavan etuuden ja sen etuuden, johon orvolla olisi oikeus asuessaan jossakin toisessa jäsenvaltiossa, korkeimman määrän välisen erotuksen suuruinen täydennys.

44. Täydennysperiaatteen taustalla oleviin perusteluihin kuuluu, sellaisena kuin periaatetta sovellettiin asiassa Athanasopoulos ym. ja sellaisena kuin sitä pitäisi soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan, olennaisena osana se, että eläkeläiselle tai orvolle on turvattava asetuksen 77 artiklan 2 kohdan ja 78 artiklan 2 kohdan perusteella maksettavien huollettavien lasten tai orpojen parhaimmat mahdolliset etuudet täysimääräisenä. Jos täydennyksen määrää vähennettäisiin kansallisen tuomioistuimen ehdottamalla tavalla suhteessa eri jäsenvaltiossa täyttyneisiin vakuutuskausiin, pidettäisiin yllä liikkumisvapautta rasittavaa epäkohtaa, mitä ei voida hyväksyä. Jos parhaimpien saavutettujen oikeuksien tai ehdollisesti saatujen oikeuksien säilyttämisen periaate otetaan huomioon, yhteisöjen lainsäätäjälle annetaan mahdollisuus valita eri vaihtoehdoista periaatteen toteuttamisen kustannusten jakamiseksi, kun taas asetuksessa itsessään ei vahvisteta mitään ohjaavia periaatteita tämän varalta. Kuten komissio on huomauttanut, etuuksien suuruuden laskeminen asetuksen 79 artiklan 1 kohdan mukaan suhteellisesti tulee kysymykseen vain silloin, kun itse eläkeoikeus tai etuuden maksamisesta vastuussa olevassa jäsenvaltiossa maksettava etuuden määrä riippuu vakuutuskausien, työskentelykausien tai asumiskausien pituudesta, mistä Saksassa ei ole kysymys. Ja vaikka Saksan tilanne olisikin tämänkaltainen, 79 artiklan 1 kohta edellyttäisi sitä, että Saksan viranomaiset laskisivat pitäisikö etuus maksaa ja minkä suuruisena,

Saksassa asuvalle eläkeläiselle tai orvolle laskemalla yhteen kaikissa jäsenvaltioissa täyttyneet kaudet. Tämä yhteismäärä olisi sitten perustana kaikkien tarpeellisten täydennysten laskemiseksi etuuksille, jotka eläkeläiselle tai orvolle pitäisi maksaa eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen perusteella.

45. Saksan sosiaaliturvaviranomaisten huoli asiassa Athanasopoulos ym. annetun tuomion vaikutuksista sellaisten työntekijöiden eläkeoikeuksiin, jotka ovat viettäneet vain hyvin lyhyitä jaksoja Saksassa, on ymmärrettävä. Antamalla tämän asetuksen yhteisöjen lainsäätäjä ja asetusta tulkitessaan yhteisöjen tuomioistuin ovat pyrkineet turvaamaan sen, että työntekijöiden liikkumisvapaudelle ei aiheudu rasitteita kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien toiminnasta. Näiden rasitteiden arvioimisessa on käytettävä objektiivisia kriteereitä, jotka eivät riipu siitä, onko työntekijöillä niin paljon tietoja eläkeoikeuksien välisistä eroista, että se vaikuttaisi heidän omiin valintoihinsa. Tästä johtuu, että kyseisten rasitteiden tunnistamisessa on käytettävä muodollisia arviointiperusteita. Tästä puolestaan seuraa, että siihen ei juurikaan kiinnitetä huomiota, että havaittavalla rasitteella on vain vähäinen vaikutus työntekijän ratkaisuihin, esimerkiksi koska sen vaikutukset ovat ajallisesti niin kaukaisia. Rasitteiden henkilökohtaisessa kokemisessa on joka tapauksessa merkittäviä eroja, esimerkiksi sellaisen eläkeläisen, joka pelkää menettävänsä osan sillä hetkellä nauttimastaan huollettavasta lapsesta maksettavasta etuudesta osana kotitalouden välttämätöntä toimeentuloa, ja sellaisen kaksikymmentävuotiaan työntekijän välillä, jolla ei vielä ole lapsia ja josta eläkkeelle jääminen tuntuu kaukaiselta. Eläkeikää lähestyvän työntekijän valinnat muistuttavat ehkä enemmän edellä mainitun eläkeläisen kuin nuoren työntekijän valintoja, vaikkei kukaan voi sivuuttaa varhaisen työkyvyttömyyden tai kuoleman mahdollisuutta. Lainsäädännössä tai oikeudellisella tulkinnassa ei koskaan voida ottaa huomioon kaikkia mahdollisia tilanneyhdistelmiä, joissa yksittäinen rasite koetaan eri tavoin voimakkaana. Vaikka objektiivisella arvioinnilla ei pystytä aina tasapainottamaan todellista intressiä poistaa kaukaiseltakin vaikuttava liikkumisvapauden rasite ja kustannuksia, joita esteen poistamisesta aiheutuu kansallisille sosiaalijärjestelmille ja joilla on vain vähäinen yhteys sosiaalivakuutusmaksuja maksavaan työntekijään, täydennysperiaatteen soveltaminen saattaa kuitenkin ainakin osittain vaikuttaa tämän suuntaisesti. Lapsilisien (Kindergeld) maksamisesta Saksassa asuvista eläkeläisten huollettavista lapsista Saksan sosiaaliturvajärjestelmälle koituvat kustannukset kevenevät sillä osuudella, jonka uusi kohdemaa maksaa eläkeläisen muutettua toiseen jäsenvaltioon. Sosiaaliturvaetuuksien olemassa olevan tason säilyttäminen saattaa tältä osin vaikuttaa eläkeläisen ratkaisuihin. Sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuva rasitus kevenee silloinkin, kun eläkeläinen on viettänyt suurimman osan työiästään Saksassa ja vain lyhyen jakson toisessa jäsenvaltiossa, jossa hänen eläkeoikeutensa saattaa perustua vain yhteenlaskusääntöihin. Näistä etuuksista tulevaisuudessa aiheutuvat kustannukset laskevat vastaavasti myös silloin, kun työntekijä vaihtaa asuinpaikkaa ennen eläkkeen myöntämistä tai ennen lapsiensa syntymää.

Ratkaisuehdotus

46. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Sozialgericht Nürnbergin (yhdeksäs jaosto) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 77 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion, jossa eläkkeeseen oikeutettu ei asu, on maksettava eläkeläisten huollettaville lapsille ja orvoille perhe-etuudet, jotka perustuvat sekä jäsenvaltion lainsäädäntöön että yhteisön sosiaalioikeuden yhteenlaskusääntöihin, täydentämällä etuutta jäsenvaltiossa maksettavan määrältään suuremman ja asuinvaltiossa maksettavan etuuden välisellä erotuksella.

2) Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 78 artiklan 2 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion, jossa orpo ei asu, on maksettava usean eri jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen kuuluneen kuolleen työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan orvolle perhe-etuuden täydennys, joka vastaa tässä jäsenvaltiossa maksettavien parempien etuuksien ja asuinvaltiossa maksettavien etuuksien välistä erotusta, vaikka orvon oikeus eläkkeeseen sen maksamisesta vastaavassa jäsenvaltiossa ei perustu yksinomaan jäsenvaltion lainsäädäntöön tai yhteisön sosiaalioikeuden yhteenlaskusäännöksiin.

3) Etuuden täydennystä ei voida vähentää etuuden maksamisesta vastuussa olevassa jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien ja asuinvaltiossa tai muussa jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien välisessä suhteessa.