JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
25 päivänä syyskuuta 1997 *

1. Tämä Pretura circondariale di Roman tekemä ennakkoratkaisupyyntö koskee asetuksen N:o 1408/71 (jäljempänä asetus) 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkintaa. [1]

Yhteisön lainsäädäntö

2. Asetuksen N:o 1408/71 46 artiklassa [2] määritellään vanhuutta ja jälkeenjääneitä koskevien etuuksien myöntämisen ehdot, kun työntekijä on ollut kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alainen. Asetuksen 40 artiklassa säädetyn järjestelmän tarkoituksena on korjata tilanne, jossa yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan tällaiselle työntekijälle ei myönnetä lainkaan etuuksia tai ne myönnetään vain osittain riittämättömien vakuutus- tai asumiskausien vuoksi. Järjestelmän soveltaminen ja siten maksettavan etuuden määrän laskeminen riippuu etuuden myöntävän jäsenvaltion lainsäädännöstä.

3. Jos tämän lainsäädännön mukaan oikeuksien myöntäminen henkilölle ei edellytä muissa jäsenvaltioissa täyttyneiden kausien huomioon ottamista (esimerkiksi siksi, että etuuden myöntävässä jäsenvaltiossa täyttyneet vakuutus- tai asumiskaudet sinällään takaavat oikeuden), sovelletaan 46 artiklan 1 kohdassa kuvattua laskentatapaa. [3]

4. Jos taas jäsenvaltion lainsäädännön mukaan oikeutta ei voida saada, ellei muussa jäsenvaltiossa täyttyneitä vakuutuskausia oteta huomioon, sovelletaan 46 artiklan 2 kohtaa. Tässä artiklassa säädetään seuraavaa:

"a) toimivaltainen laitos laskee sen etuuden teoreettisen määrän, jota kysymyksessä oleva henkilö voisi hakea, jos kaikki

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71. Asetuksen teksti sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 22.12.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3096/95 sisältyy asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta ja ajan tasalle saattamisesta 2 päivänä joulukuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1) liitteessä A olevaan I osaan.

2 — Sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 30.4.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1248/92 (EYVL L 136, s. 7.)

3 — Ks. lyhyt selvitys tästä ratkaisuehdotuksessani asiassa C-199/88, Cabras, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. 1023, ratkaisuehdotuksen 11 kohta).

vakuutus- tai asumiskaudet, jotka ovat täyttyneet niiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan, joiden alainen palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja on, olisivat täyttyneet kyseisessä jäsenvaltiossa ja sen soveltaman lainsäädännön mukaan etuuden myöntämispäivänä. Jos tämän lainsäädännön mukaan etuuden määrä on riippumaton täyttyneiden vakuutuskausien kestosta, määrää pidetään tässä a alakohdassa tarkoitettuna teoreettisena määränä;

b) toimivaltainen laitos määrää sen jälkeen etuuden todellisen määrän a alakohdassa tarkoitetun teoreettisen määrän perusteella ja tämän laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan ennen riskin toteutumista täyttyneiden vakuutus- tai asumiskausien keston suhteessa niiden vakuutus- tai asumiskausien kokonaispituuteen, jotka ovat täyttyneet kaikissa kyseessä olevissa jäsenvaltioissa ennen riskin toteutumista."

5. Siten jos henkilö työskentelisi jäsenvaltiossa A 10 vuotta ja jäsenvaltiossa B 20 vuotta, ja vaikka jäsenvaltion A lainsäädännön mukaan hänellä ei olisi oikeutta eläkkeeseen 10 vuoden vakuutuskauden perusteella (esimerkiksi siksi, että tämä valtio vaatii hakijoilta 15 vuoden työskentelyä tässä valtiossa), hänellä olisi 46 artiklan 2 kohdan perusteella oikeus jäsenvaltiossa A yhteen kolmasosaan etuudesta, jonka hän saisi, mikäli hän olisi työskennellyt siellä 30 vuotta. Juuri kuvatun menettelyn ensimmäistä vaihetta (eli 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista teoreettisen määrän laskemista) kutsutaan yhteenlaskemiseksi ja toista vaihetta (eli 46 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisen suhteutetun etuuden laskemista) suhteuttamiseksi.

6. Vastaaja Istituto nazionale della previdenza sociale (Italian kansallinen sosiaaliturvalaitos, jäljempänä INPS), Ruotsin hallitus ja komissio vetoavat asetuksen N:o 1408/71 50 artiklaan, jota ei kuitenkaan mainita ennakkoratkaisukysymyksessä. Tämän säännöksen tavoitteena on kattaa tapaukset, joissa työntekijän työskentelyjaksot niiden valtioiden lainsäädännön mukaan, joiden alainen hän on ollut, ovat olleet suhteellisen lyhyitä, minkä vuoksi näiden valtioiden maksamien etuuksien yhteismäärä ei takaa kohtuullista elintasoa. [4] Artiklassa säädetään seuraavaa:

"Sellaiselle etuuden saajalle, johon tätä lukua sovelletaan, ei voida siinä valtiossa, jonka alueella hän asuu ja jonka lainsäädännön mukaista etuutta hänelle maksetaan, myöntää etuutta, joka on pienempi kuin sanotun lainsäädännön mukainen vähimmäisetuus sellaiselta vakuutus- tai asumiskaudelta, joka on ollut yhtä pitkä kuin kaikki suoritusta varten huomioon otetut vakuutuskaudet edeltävien artiklojen säännösten mukaisesti. Tämän valtion toimivaltainen laitos maksaa hänelle

4 — Asia 64/77, Torri v. ONP'I', tuomio 30.11.1977 (Kok. 1977, s. 2299, tuomion 5 kohta).

tarvittaessa koko hänen asuinaikansa ajan sen alueella lisän, joka on yhtä suuri kuin tämän luvun mukaisesti maksettavien etuuksien kokonaismäärän ja vähimmäisetuuden määrän erotus."

Kansallinen lainsäädäntö

7. Italian lainsäädännössä säädetään eläkkeen vähimmäismäärästä. Milloin maksettavan eläkkeen kokonaismäärä (mukaan luettuna toisen jäsenvaltion maksamat eläkkeet) on pienempi kuin tämä vähimmäismäärä, eläkettä on täydennettävä erotuksen kattavalla lisällä.

8. Ennakkoratkaisupyynnössä ei anneta juurikaan tietoa vähimmäiseläkejärjestelmästä. Siinä todetaan, että sitä sovelletaan eläkeläisiin, joilla on enemmän kuin 780 viikkosuoritusta. Siinä viitataan yleisesti 30.4.1969 annetun lain nro 153 8 §:ään ja 29.12.1990 annetun lain nro 407 7 §:ään.

9. Kantajat katsovat, että täydennyksestä säädetään 4.4.1952 annetun lain nro 218 9 §:ssä. Tässä pykälässä säädetään vanhuus-, työkyvyttömyys- ja jälkeenjääneiden eläkkeen korottamisesta määrään, joka vastaa muualla määritellyn peruseläkkeen määrää 45:llä kerrottuna. Hakijat viittaavat myös 16 §:ään, jossa säädetään, että täydennys on rahoitettava työntekijöiden pakollisilla työkyvyttömyys-, eläke- ja jälkeenjääneiden vakuutusmaksuilla, työnantajien maksuilla ja valtion rahoituksella.

10. Kantajat viittaavat myös 30.4.1969 annetun lain nro 153 8 §:ään, 11.11.1983 annetun lain nro 638 6 §:ään ja 29.12.1990 annetun lain nro 407 7 §:ään. Kantajien mukaan vuoden 1983 laki on tarkoitettu yksinomaan estämään "päällekkäisyydet" eläkkeen täydennyksen ja etuuden saajan muiden tulojen välillä. Tämän lain 6 §:n mukaan, sellaisena kuin se on alkuperäisessä muodossaan, näihin muihin tuloihin ei lasketa ulkomailta saatuja tuloja. Kantajien mukaan tätä lakia kuitenkin muutettiin 29.12.1990 annetulla lailla nro 407 niin, että muihin tuloihin lasketaan ulkomailla asuville eläkeläisille asuinmaasta kertyvät tulot. Vuoden 1969 lain 8 §:ssä säädetään kantajien mukaan nimenomaisesti, että eläkettä on täydennettävä vähimmäiseläkkeen määrään asti "silloin, kun eläkeoikeus on saatu kansainvälisissä sosiaaliturvasopimuksissa määrättyjen vakuutuskausien yhteenlaskemisen perusteella". Viittaus 8 §:ään on tehty sellaisena kuin se on muutettuna 29.12.1990 annetun lain nro 407 7 §:n 1 momentissa, vaikka kantajat eivät tässä yhteydessä viittaa jälkimmäiseen lakiin.

11. INPS viittaa 30.4.1969 annetun lain nro 153 8 §:ään ja 11.11.1983 annetun lain

nro 638 6 §:ään. Se katsoo, että jälkimmäisen lain mukaan oikeus täydentävään etuuteen edellyttää lisäksi sitä, etteivät oletetun etuuden saajan tulot ylitä vähimmäiseläkkeen vuosittaista kokonaismäärää kahdella kerrottuna. INPS katsoi suullisessa käsittelyssä, että ainoastaan nämä kaksi säännöstä ovat eläkkeen täydennyksen kannalta merkityksellisiä.

Tosiseikat ja pääasian käsittely

12. Jokseenkin suppeasta ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Stinco ja Panfilo olivat molemmat hakeneet vanhuuseläkettä INPS:ltä. Molemmilla oli samasta päivämäärästä lähtien oikeus vanhuuseläkkeeseen myös toisessa jäsenvaltiossa (Stincolla Ranskassa ja Panfilolla Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Suullisessa käsittelyssä todettiin, että Stinco oli työskennellyt 392 viikkoa Italiassa ja 1 105 viikkoa Ranskassa. Yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole annettu tietoja Panfilon työhistoriasta.

13. INPS myönsi asetuksen 46 artiklan 2 kohdan mukaisesti suhteutettuna Stincolle ja Panfilolle eläkkeet, jotka oli laskettu niiden kuvitteellisten eläkkeiden perusteella, jotka kantajat olisivat saaneet, mikäli he olisivat työskennelleet Italiassa koko työuransa ajan. Nämä kuvitteelliset eläkkeet olivat niin pienet, että jos kantajilla olisi ollut oikeus tätä määrää vastaaviin kansallisiin eläkkeisiin, heille olisi myönnetty Italian laissa säädetty täydennys vähimmäiseläkkeen saamiseksi. Kuvitteellisen eläkkeen määrä on kantajien mielestä naurettavan pieni ja johtaisi suullisessa käsittelyssä esitetyn mukaan 2 100 Italian liiran suuruiseen suhteutettuun etuuteen (mahdollisesti kuukautta kohti, vaikka tätä ei ole täsmennetty) Stincon tapauksessa ja vielä pienempään määrään Panfilon tapauksessa. Jos kuitenkin kuvitteellista eläkettä täydennetään vähimmäiseläkkeen määrään asti, suhteutettu etuus Stincon tapauksessa olisi 502 490 Italian liiraa (oletettavasti vuotta kohti).

14. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että kantajien tosiasiassa saamaa eläkettä ei kuitenkaan ollut täydennetty säädettyyn vähimmäiseläkkeeseen, koska sen jälkeen, kun Ranskasta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta maksetut eläkkeet oli otettu huomioon, saatu kokonaiseläke ylitti molemmissa tapauksissa tason, johon asti Italian lain mukainen täydennys myönnettiin. Vaikka eläkkeen kokonaismäärä olisi tätä tasoa pienempi, on kuitenkin kyseenalaista, olisivatko kantajat voineet vaatia Italiaa täydentämään heidän eläkkeidensä kokonaismäärän tähän tasoon asti, sillä suullisessa käsittelyssä heidän todettiin nimittäin asuvan Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja kuten jäljempänä todetaan, italialainen eläkkeen täydennys on etuus, jota ei voida siirtää muuhun valtioon.

15. Molemmat kantajat katsoivat, että suhteutettujen eläkkeiden laskemisen lähtökohtana olevaan kuvitteelliseen eläkkeeseen olisi pitänyt sisältyä Italian lain mukainen täyden-

nys, jolloin se olisi ollut laissa säädetyn vähimmäismäärän suuruinen. He nostivat tämän johdosta erilliset kanteet ja nämä asiat yhdistettiin.

16. Pretura circondariale kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko INPS:n käytettävä laskentaperusteena pelkkää niin sanottua oletettua tai teoreettista eläkettä Italiasta maksettavan suhteellisen osuuden määrittämiseksi vai onko kyseisen summan määrittämiseksi käytettävä laskentaperusteena niin sanottua oletettua tai teoreettista eläkettä, johon sisältyy täydennys vähimmäiseläkkeen määrän saamista varten.

17. Kirjallisia huomautuksia esittivät kantajat, INPS, Ruotsin hallitus ja komissio. Kantajat, INPS, Espanjan ja Itävallan hallitukset ja komissio olivat edustettuina suullisessa käsittelyssä.

Kuuluuko täydennys 46 artiklan soveltamisalaan?

18. Kysymystä siitä, kuuluuko täydennys 46 artiklan soveltamisalaan, ei ole sellaisenaan esitetty kirjallisissa huomautuksissa. INPS katsoo kuitenkin, ettei täydennys sisälly eläkkeeseen, ja oletettavasti on sen vuoksi sitä mieltä, ettei se kuulu 46 artiklan soveltamisalaan. Kansallinen tuomioistuin ja kantajat katsovat, että se ei ole erillinen etuus, vaan eräs eläkkeen muodostavista tekijöistä. Komissio viittaa Italian Corte suprema di cassazionen päätökseen [5] väittäen, että tässä tapauksessa niin kuin monessa aikaisemmassakin tapauksessa, täydennyksen todettiin olevan eläkkeen erottamaton osa, vaikka sille on asetettu erityisiä edellytyksiä. INPS:n edustaja riitautti suullisessa käsittelyssä tämän komission tulkinnan. Jäljempänä esitetyistä syistä en kuitenkaan pidä tarpeellisena, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi tuntea italialaisen tuomion täsmällinen sisältö voidakseen vastata esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen.

19. Vaikka täydennys erotettaisiin käsitteellisesti peruseläkkeestä, se ei mielestäni olisi vielä riittävä osoitus siitä, ettei se kuulu 46 artiklan soveltamisalaan. Asetuksessa sanotaan nimenomaisesti, että lisäavustukset kuuluvat "etuuksiin ja eläkkeisiin". [6] Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että rakenteellisesti Italian eläkkeen täydennyksen kaltaiset lisäavustukset kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan huolimatta siitä, että tällaisilla avustuksilla on usein sekä sosiaaliturvan (kuuluu selvästi ja nimenomaisesti asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan 4 artiklan 1 kohdan perusteella) että sosiaalihuollon

5 — Sez. Lavoro, tuomio 9.1.1996, nro 95, INPS v. Alberici (Foro italiano, 1996, I, 874).

6 — Ks. 1 artiklan t kohta.

(ei kuulu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan 4 artiklan 4 kohdan perusteella) piirteitä: katso esimerkiksi asia Frilli [7] (belgialainen taattu vähimmäistulo, jota maksetaan vanhuksille, joilla on riittämätön toimeentulo); asia Biason [8] (Fonds national de solidaritén maksama avustus, jota maksetaan vanhuus- tai työkyvyttömyysetuuksien saajille, joilla on riittämätön toimeentulo); asia Piscitello [9] (italialainen sosiaalieläke "pensione sociale", jota maksetaan vanhuksille, joiden tulot ovat tiettyä tasoa pienemmät) ja asia Giletti ym. [10] (Fonds national de solidaritén myöntämä avustus). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli vastaavaa avustusta erityisesti 46 artiklan kannalta asiassa Levatino. [11]

20. Tämä asia koski belgialaista taattua toimeentuloa koskevaa etuutta, joka oli maksuihin perustumaton etuus, jonka tarkoituksena on taata vähimmäistulo vanhuksille, joilla on riittämätön toimeentulo. Etuus, joka perustui etuuden saajan taloudellisen tilan selvitykseen ja joka oli riippumaton tiettyjen vakuutuskausien suorittamisesta, maksettiin (hakijan ja hänen puolisonsa) tosiasialliset tulot tietylle tasolle korottavana täydennyksenä. Hakija oli oikeutettu etuuteen täydennyksenä hänen Belgiasta ja Italiasta saamaansa eläkkeeseen, jonka kokonaismäärä ei yltänyt vähimmäismäärään. *Yhteisöjen tuomioistuin* katsoi, että taatun toimeentulon kaltainen etuus oli asetuksen tarkoittama vanhuusetuus, jolloin edunsaajan oikeudet on määriteltävä erityisesti 46 ja 51 artiklan mukaisesti. [12] Lausuin ratkaisuehdotuksessani seuraavaa:

" —— taatun toimeentulon kaltainen etuus kuuluu asetuksen III osaston 3 luvun, ja erityisesti 46 artiklan soveltamisalaan. Vastakkainen päätelmä olisi mielestäni sekä asetuksen 46 artiklan sanamuodon että sen tavoitteiden vastainen. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on selvää, että asetuksen tarkoituksena on edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta niin paljon kuin mahdollista. —— Jos taatun toimeentuloetuuden kaltaisten maksuihin perustumattomien yhdistelmäetuuksien katsottaisiin jäävän 46 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, asetuksen III osaston 3 luvun tavoitteena oleva siirtotyöläisten suojelu heikentyisi merkittävästi. Jäsenvaltiot voisivat myös vapaasti kiertää tämän luvun säännöksiä maksuihin perustumattomien etuuksien avulla." [13]

21. Asiassa Levatino annetun tuomion perusteella vaikuttaakin ensi näkemältä siltä, että täydennys kuuluu 46 artiklan soveltamisalaan. Asiassa Levatino kyseessä ollutta asetusta N:o 1408/71 on kuitenkin sen jälkeen muutettu asetuksella N:o 1247/92; [14]

7 — Asia 1/72, Frilli v. Belgian valtio, tuomio 22.6.1972 (Kok. 1972, s. 457; Kok. Ep. II, s. 11). Kattava analyysi sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon välisestä jaottelusta julkisasiamies Mayrasin ratkaisuehdotuksessa.

8 — Asia 24/74, Caisse régionale d'assurance maladie v. Biason, tuomio 9.10.1974 (Kok. 1974, s. 999).

9 — Asia 139/82, Piscitello v. INPS, tuomio 5.5.1983 (Kok. 1983, s. 1427).

10 — Yhdistetyt asiat 379/85— 381/85 ja 93/86, CRAM Rhône-Alpes v. Giletti, tuomio 24.2.1987, (Kok. 1987, s. 955).

11 — Asia C-65/92, ONP v. Levatino, tuomio 22.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2005).

12 — Tuomion 21 kohta ja tuomiolauselma.

13 — Ratkaisuehdotuksen 15 kohta. Ks. myös 13, 14 ja 16 kohta.

14 — 30.4.1992 annettu neuvoston asetus N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1).

INPS ja Itävallan hallitus vetoavat asetuksella N:o 1247/92 tehtyihin muutoksiin sen väitteensä tueksi, että täydennyksen ei pitäisi sisältyä 46 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun teoreettiseen määrään.

22. Asetuksen N:o 1247/92 johdanto-osan perusteella on selvää, että tällä asetuksella tehdyt muutokset heijastelevat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan tietyt etuudet voidaan samanaikaisesti lukea sekä sosiaaliturvaksi että sosiaaliavuksi. [15] Asetuksella on pitkä historia, joka alkaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Biason [16] vuonna 1974 antamasta tuomiosta, jonka mukaan asetuksen N:o 1408/71 10 artiklassa, jossa säädetyn yleisen periaatteen mukaan jäsenvaltio ei voi asettaa tiettyjen etuuksien (mukaan lukien vanhuus- ja työkyvyttömyysetuudet) saamisen edellytykseksi etuudensaajan asumista etuudet myöntävässä valtiossa, jäsenvaltion edellytetään sallivan asetuksen tarkoittamien etuuksien siirtäminen toiseen jäsenvaltioon, jonne edunsaaja on muuttanut. Asiassa Biason kyseessä ollut etuus oli ranskalaisen Fonds national de solidarité myöntämä lisäavustus, jolla täydennettiin vakuutuksen perusteella saatua työkyvyttömyyseläkettä; etuus oli samantyyppinen kuin yhdistelmäetuudet, joiden yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin katsonut kuuluvan asetuksen soveltamisalaan.

23. Yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion selvyydestä huolimatta maksava jäsenvaltio Ranska kieltäytyi maksamasta avustusta tällaisiin eläkkeisiin oikeutetuille edunsaajille, jotka asuivat muissa jäsenvaltioissa, ja komissio aloitti vuonna 1980 jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Tämä antoi Ranskan edustajille neuvostossa aiheen ehdottaa säädöstä, jolla tällaisten kaksiosaisten etuuksien maksaminen rajoitettaisiin koskemaan kyseisen jäsenvaltion alueella asuvia henkilöitä. Ranskalaisten aloite johti komission keskeyttämään jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja lopulta komissio antoi ehdotuksen asetuksen N:o 1408/71 muuttamisesta. [17] Ehdotuksen edistyminen viivästyi myöhemmin osaltaan siksi, että Ranska kieltäytyi yhteisöjen tuomioistuimen selkeästä oikeuskäytännöstä huolimatta hyväksymästä, että Fonds national de solidarité maksama avustus kuului asetuksen tarkoittamaan sosiaaliturvaan; komissio aloitti sen vuoksi vuonna 1988 uudelleen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, ja yhteisöjen tuomioistuin katsoi antamassaan tuomiossa, että Ranska oli jättänyt noudattamatta sille asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan mukaan kuuluvat velvollisuudet. [18]

24. Ehdotuksen perusteella annettiin myöhemmin asetus N:o 1247/92, jolla asetusta N:o 1408/71 muutetaan neljällä tavalla.

15 — Johdanto-osan toinen ja kolmas perustelukappale. Ks. esimerkkeinä edellä alaviitteissä 7— 10 mainitut asiat. Ks. lisäksi julkisasiamies Da Cruz Vilaçan ratkaisuehdotus asiassa Giletti, mainittu edellä alaviitteessä 10, ratkaisuehdotuksen 21— 31 kohta, ja Yhdistyneen kuningaskunnan kirjallisten huomautusten yhteenveto suullista käsittelyä varten laaditussa kertomuksessa asiassa Piscitello, mainittu edellä alaviitteessä 9, s. 1432— 1434.

16 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

17 — EYVL 1985, C 240, s. 6; KOM(85) 396 lopullinen.

18 — Asia C-236/88, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. 3163). Asetuksen N:o 1247/92 esitöistä, ks. suullista käsittelyä varten laadittu kertomus asiassa komissio v. Ranska, s. 3166; komission kirjallisten huomautusten tiivistelmä edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Piscitello, s. 1434, ja komission ehdotuksen perustelut, mainittu edellä alaviitteessä 17.

25. Ensiksi, sillä laajennetaan 1 artiklan f kohdassa mainittua "perheenjäsenen" käsitettä, jotta asetus N:o 1408/71 vastaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä lasten oikeuksista tiettyihin yhdistelmäetuuksiin. [19]

26. Toiseksi, asetuksen N:o 1408/71 4 artiklaan lisätään 2 a kohta [20] sen selventämiseksi, että tietyt täydentävät edut kuuluvat asetuksen soveltamisalaan:

"2 a. Tätä asetusta sovelletaan maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, jotka annetaan muun kuin 1 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön tai järjestelmän perusteella [sosiaaliturva], tai jotka on suljettu 4 kohdan nojalla soveltamisalan ulkopuolelle [sosiaalihuolto], jos tällaiset etuudet on tarkoitettu:

a) antamaan lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa sellaista tapahtumaa vastaan, joka kuuluu 1 kohdan a—h alakohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin, tai

b) vain työkyvyttömien erityistä suojelemista varten."

4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa viitataan vanhuusetuuksiin.

27. Kolmanneksi, asetuksella N:o 1247/92 lisätään asetukseen N:o 1408/71 10 a artikla [21] ja liite II a [22] sen selventämiseksi, että jäsenvaltiot voivat täsmentää, että tiettyjä 4 artiklan 2 a kohdassa mainittuja etuuksia maksetaan ainoastaan tässä valtiossa asuville henkilöille. 10 a artiklan 1 kohdassa säädetään:

"Sen estämättä, mitä 10 artiklassa ja III osastossa [23] säädetään henkilöistä, joihin tätä asetusta sovelletaan, myönnetään 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuja maksuihin perustumattomia rahallisia erityisetuuksia yksinomaan sen jäsenvaltion alueella ja kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella he asuvat, vain jos nämä etuudet on lueteltu liitteessä II a. — — "

19 — Ks. asetuksen N:o 1247/92 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale ja 1 artiklan 1 kohta.

20 — Lisätty asetuksen N:o 1247/92 1 artiklan 2 kohdalla.

21 — Lisätty asetuksen N:o 1247/92 1 artiklan 4 kohdalla.

22 — Lisätty asetuksen N:o 1247/92 1 artiklan 6 kohdalla.

23 — Osasto III sisältää eri tyyppisiä etuuksia koskevia erityisiä säännöksiä, mukaan lukien eläkkeitä koskevat 44— 51 artikla.

Loppuosa 10 a artiklasta (2—4 kohta) sisältää sellaisia säännöksiä muussa jäsenvaltiossa täyttyneiden kausien huomioon ottamisesta ja tällaisen etuuden saamisen helpottamisesta, jotka eivät ole merkityksellisiä tämän asian kannalta.

Liitteeseen II a sisältyy Italiaa koskeva H-kohta, jossa säädetään seuraavaa:

"e) Peruseläkettä täydentävät etuudet (4 päivänä huhtikuuta 1952 annettu laki N:o 218, 11 päivänä marraskuuta 1983 annettu laki N:o 638 ja 29 päivänä joulukuuta 1990 annettu laki N:o 407)."

Muita liitteessä II a lueteltuja etuuksia ovat belgialainen vanhuksille taattu toimeentulo, jota käsiteltiin asioissa Frilli ja Levatino, ranskalainen lisäavustus kansallisesta avustusrahastosta, jota käsiteltiin asioissa Biason ja Giletti ym., sekä italialainen sosiaalieläke, jota käsiteltiin asiassa Piscitello.

28. Lopuksi, asetuksella N:o 1247/92 lisätään 4 artiklaan 2 b kohta [24] sen selventämiseksi, että tietyt muut maksuihin perustumattomat etuudet eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan. Jäsenvaltiot voivat täsmentää nämä etuudet, [25] jotka luetellaan asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II olevassa uudessa III osassa. [26] Asetuksen 4 artiklan 2 b kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tätä asetusta ei sovelleta niihin jäsenvaltion lainsäädännön maksuihin perustumattomia erityisetuuksia koskeviin säännöksiin, joita tarkoitetaan liitteessä II olevassa III jaksossa ja joita sovelletaan vain osassa valtion aluetta."

29. Näin ollen on selvää, että asetuksen N:o 1247/92 tarkoituksena oli ensinnäkin sisällyttää erityiset maksuihin perustumattomat etuudet nimenomaisesti asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuihin etuuksiin ja siten taata se, ettei siirtotyöläisten enää tarvitse nostaa kannetta täydentävän etuuden luonteen selvittämiseksi, ja toiseksi sen tarkoituksena oli rajoittaa näiden yhden jäsenvaltion lainsäädännön perusteella saatujen etuuksien myöntäminen ainoastaan tämän valtion alueella asuville henkilöille. [27]

24 — Lisätty asetuksen N:o 1247/92 1 artiklan 2 kohdalla.

25 — Asetuksen N:o 1408/71 5 artikla, sellaisena kuin se on korvattuna asetuksella N:o 1247/92: ks. jälkimmäisen asetuksen 1 artiklan 3 kohta.

26 — Lisätty asetuksen N:o 1247/92 1 artiklan 5 kohdalla.

27 — Ks. hyvin samankaltainen muotoilu yhteisöjen tuomioistuimen kuvauksessa komission ehdotuksesta asiassa komissio v. Ranskan tasavalta, mainittu edellä alaviitteessä 18, tuomion 6 kohta.

30. Kantajat väittävät mielestäni aivan oikein, että asetuksella N:o 1247/92 ei muutettu 46 artiklassa tarkoitettuja laskelmia.

31. INPS vetoaa asetukseen N:o 1247/92, vaikka sen väitteet ovat jokseenkin epäselviä. Se näyttää väittävän, että koska täydennystä ei asetuksen N:o 1247/92 nojalla voida siirtää toiseen valtioon, sitä ei voida ottaa huomioon määriteltäessä etuuden teoreettista määrää 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti. INPS:n käsitys asetuksen N:o 1247/92 tällaisesta vaikutuksesta ilmenee myös kantajien suullisessa käsittelyssä esittämästä kannanotosta, jonka mukaan ennen tämän asetuksen voimaantuloa INPS oli ottanut täydennyksen huomioon laskiessaan teoreettista määrää ja se oli muuttanut käytäntöään vasta asetuksen N:o 1247/92 voimaantulon jälkeen. (Myös Italian hallituksen huomautuksista asiassa Valentini [28] käy ilmi se, että hallitus katsoi aiemmin tässä asiassa kyseessä olleen eläkkeen täydennyksen kaltaisen täydennyksen kuuluvan 46 artiklan soveltamisalaan.)

32. INPS:n esittämissä perusteluissa täydennyksen maksaminen sekoitetaan kuitenkin erilliseen kysymykseen siitä, pitäisikö se ottaa huomioon teoreettista määrää määriteltäessä. On totta, että asetuksessa N:o 1247/92 todetaan selvästi, että täydennystä voidaan maksaa yksinomaan Italiassa asuville henkilöille ja että näin ollen kantajilla, jotka eivät asu Italiassa, ei olisi oikeutta vaatia eläkkeidensä täydentämistä Italian lainsäädännössä määriteltyyn vähimmäiseläkkeen määrään asti. Tästä seikasta ei kuitenkaan ole kyse tässä asiassa: on selvää, että kantajat eivät vaadi etuuden *maksamista* heidän eläkkeidensä täydentämiseksi, vaan he vaativat vain, että se pitäisi ottaa huomioon määriteltäessä italialaisen eläkkeen teoreettista määrää 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti.

33. Erot liitteessä II a lueteltujen etuuksien, jotka voidaan myöntää vain kyseisessä valtiossa asuville henkilöille, ja muille kuin tässä valtiossa asuville henkilöille myönnettävien, etuuden sisältävän teoreettisen määrän perusteella laskettavien suhteutettujen etuuksien välillä saattavat tuntua pieniltä ja jopa harhaanjohtavilta. Erottelu on mielestäni kuitenkin oikea. Esimerkki saattaa selventää tilannetta. Oletetaan, että lyhyitä kausia Italiassa ja Ranskassa työskennellyt työntekijä jää eläkkeelle. Hänen oikeutensa eläkkeeseen lasketaan 46 artiklan mukaisesti niin, että italialainen eläkkeen täydennys otetaan huomioon teoreettista määrää laskettaessa. Hän saisi suhteutetut etuudet, jotka vastaavat kyseessä olevissa jäsenvaltioissa työskenneltyjä kausia. Jos näiden todellisuudessa saatujen etuuksien kokonaismäärä olisi pienempi kuin Italian lainsäädännössä säädetty vähimmäiseläke, työntekijä voisi, sillä edellytyksellä, että hän asuu Italiassa, vaatia lisäksi kokonaismäärän täydentämistä italialaiseen vähimmäismäärään asti. Jos hän kuitenkin haluaisi muuttaa toiseen jäsenvaltioon, hän saisi edelleen suhteutetut etuudet, mutta

28 — Asia 171/82, Valentini v. ASSEDIC, tuomio 5.7.1983 (Kok. 1983, s. 2157, erityisesti s. 2165).

10 a artiklan johdosta hän ei olisi enää oikeutettu saamaan täydennystä. Hän saattaa tietenkin olla oikeutettu vastaavaan täydennykseen uudessa asuinvaltiossaan, jos valtion lainsäädännössä säädetään tällaisesta etuudesta; tällöin voidaan soveltaa asetuksen N:o 1408/71 50 artiklaa.

34. Itävallan hallitus esitti suullisessa käsittelyssä, että koska italialainen eläkkeen täydennys mainitaan asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a, 46 artiklan 2 kohdan a alakohtaa eikä myöskään 50 artiklaa voida soveltaa.

35. Mielestäni on useastakin syystä selvää, että 10 a artiklalla ei suljeta kaikkia liitteessä I a lueteltuja etuuksia asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalan ulkopuolelle. Yleisesti ottaen on pidettävä mielessä, että 10 a artikla on poikkeus lainsäädäntöön, jonka tarkoituksena on parantaa siirtotyöläisten asemaa, minkä vuoksi sitä on tulkittava suppeasti.

36. Ensiksi, 4 artiklan 2 a kohdan, johon 10 a artiklassa viitataan, perusteella on selvää, että asetus soveltuu periaatteessa italialaisen eläkkeen täydennyksen kaltaisiin etuuksiin.

37. Toiseksi, 10 a artiklan ensimmäiset sanat, "Sen estämättä, mitä — — III osastossa säädetään", osoittavat, että asetusta sovelletaan kokonaisuudessaan, ja erityisesti, että III-osastoa (joka sisältää 46 artiklan) sovelletaan, ellei 10 a artiklasta muuta johdu, eli silloin kun kyse on asumispaikkavaatimuksen pätevyydestä erityisten etuuksien yhteydessä.

38. Kolmanneksi, jos 10 a artiklan tarkoituksena olisi ollut jättää liitteessä II a luetellut etuudet asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalan ulkopuolelle, 4 artiklan 2 b kohta ja liitteessä II oleva III osasto olisivat merkityksettömiä.

39. Voidaan myös huomauttaa, että julkisasiamies Tesauro tyrmäsi Yhdistyneen kuningaskunnan asiassa Krid [29] esittämän väitteen siitä, että asetuksella N:o 1247/92 tehdyt muutokset "olisivat tehneet vielä selvemmäksi sen, että maksuihin perustumattomat erityisetuudet eivät kuulu sosiaaliturvaan". [30] Hän lausui käsityksenään, että "ei voi lopultakaan olla epäilystä siitä, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riidassa kyseessä olevan kaltainen suorite [ranskalainen kansallisen avustusrahaston lisäavustus] kuuluu — — sosiaaliturvaan", sellaisena kuin se on määritelty asetuksessa. [31] Yhteisöjen tuomioistuin omaksui tämän kannan tuomiossaan katsoen että

29 — Asia C-103/94, Krid v. CNAVTS, tuomio 5.4.1995 (Kok. 1995, s. I-719).

30 — Ks. ratkaisuehdotuksen 9— 11 kohta.

31 — Ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

"asetuksen N:o 1247/92 voimaantulosta 1.6.1992 lähtien FNS:n lisäavustuksen kaltaiset suoritukset on nimenomaisesti sisällytetty asetuksen N:o 1408/71 aineelliseen soveltamisalaan". [32]

40. Mielestäni on siten selvää, että 10 a artiklasta huolimatta asetusta N:o 1408/71 sovelletaan kokonaisuudessaan liitteessä II a lueteltuihin etuuksiin. Mielestäni on myös selvää, että nimenomaan 46 artiklaa sovelletaan edelleen näihin etuuksiin.

41. Ensiksi, jos tarkoituksena olisi ollut jättää maksuihin perustumattomat etuudet yleisesti 46 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, tätä säännöstä olisi varmasti muutettu niin, että tämä kävisi siitä selvästi ilmi. Kuten jäljempänä todetaan, näin ei ollut tehty, vaikka 46 artiklan kyseessä olevia säännöksiä muutettiin samanaikaisesti.

42. Toiseksi, 10 a artiklan sanamuodosta ei voida päätellä, että sillä olisi INPS:n ja Itävallan hallituksen väittämä vaikutus: säännöksessä ainoastaan säädetään, että ne etuudet, joihin sitä sovelletaan, maksetaan yksinomaan asuinvaltiossa. Itävallan hallitus esitti suullisessa käsittelyssä, että 10 a artiklan alun viittaus III osastoon osoittaa, että III osastoa ei sovelleta liitteessä II a lueteltuihin etuuksiin. Tämä väittämä ei mielestäni ole oikea. III osaston otsikkona on "eri etuusryhmiä koskevia erityissäännöksiä" ja se sisältää 60 kahdeksaan lukuun ryhmiteltyä artiklaa, jotka koskevat sairautta ja äitiyttä, työkyvyttömyyttä, vanhuutta ja kuolemaa (eläkkeet), työtapaturmia ja ammattitauteja, kuolemantapauksen johdosta annettavia avustuksia, työttömyysetuuksia, perheetuuksia ja etuuksia eläkeläisten huollettaville lapsille ja orvoille. Useissa näistä säännöksistä pyritään myöntämään niille henkilöille, jotka eivät asu kyseisessä maassa, oikeus rahallisiin etuuksiin. Milloin tällaiset etuudet sisältyvät liitteen II a luetteloon, oikeuksia etuuksiin ei enää 10 a artiklan perusteella selvästikään myönnetä. Ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että 10 a artiklalla estettäisiin III osaston sellaisten säännösten soveltaminen liitteessä II a lueteltuihin etuuksiin, jotka eivät koske etuuksien myöntämistä niille henkilöille, jotka eivät asu kyseisessä maassa.

43. Kolmanneksi, edellä esitetyt 10 a artiklan esityöt osoittavat, että tarkoituksena oli ratkaista vaikeudet, joiden katsottiin aiheutuneen asioiden Biason [33] ja Piscitello [34] kaltaisissa asioissa annetuista tuomioista, joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että maksuihin perustumattomia rahallisia etuuksia voitiin yhä maksaa, vaikka edunsaaja muutti edut myöntävästä valtiosta toiseen jäsenvaltioon. Vaikeuksia eivät sen sijaan niinkään

32 — Tuomion 36 kohta.

33 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

34 — Mainittu edellä alaviitteessä 9.

aiheuttaneet asiassa Levatino käsitellyt kysymykset, jotka koskivat sellaisten vanhuusetuuksien määrittelemistä ja mukauttamista, jotka sisälsivät täydennyksen luonteisen etuuden vähimmäistulotason saavuttamiseksi. Asetuksen 10 a artiklan tarkoituksena on ainoastaan laillistaa säännös, jonka mukaan etuus voidaan maksaa yksinomaan valtion alueella, ja joka muutoin olisi lainvastainen 10 artiklan perusteella, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi sitä aiemmin.

44. Näin ollen mikään ei viittaa siihen, että asetukseen N:o 1408/71 asetuksella N:o 1247/92 tehdyt muutokset johtaisivat italialaisen eläkkeen täydennyksen kaltaisten etuuksien sulkemiseen 46 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

45. Yhteenvetona totean sen vuoksi, että asiassa Levatino annetussa tuomiossa italialaisen eläkkeen täydennyksen kaltaisen etuuden todettiin kuuluvan 46 artiklan soveltamisalaan, ja että tämä näkemys ei ole muuttunut asetukseen N:o 1408/71 asetuksella N:o 1247/92 tehtyjen muutosten vuoksi.

Teoreettinen määrä

46. Kun 46 artiklan on hyväksytty soveltuvan täydennykseen, 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodosta ja erityisesti sen viimeisestä virkkeestä [35] mielestäni seuraa, että täydennys pitäisi ottaa huomioon laskettaessa eläkkeen teoreettista määrää. Tätä mielestäni tarkoittaa lause, jonka mukaan "sen etuuden teoreettisen määrän, jota kysymyksessä oleva henkilö voisi hakea, jos kaikki vakuutus- tai asumiskaudet —— olisivat täyttyneet kyseisessä jäsenvaltiossa". Jos käsiteltävänä olevassa asiassa kaikki kantajien työskentelyviikot olisivat täyttyneet Italiassa, he olisivat ilmeisesti voineet hakea hyvin pieniä eläkkeitä, jotka molemmissa tapauksissa olisi täydennetty eläkkeen vähimmäismäärään asti.

47. INPS katsoo, että milloin vähimmäisetuuden määrä on riippumaton vakuutuskausien täyttymisestä kuten käsiteltävänä olevassa asiassa, tätä etuutta ei pidä ottaa huomioon laskettaessa eläkkeen teoreettista määrää, vaan se on merkityksellinen ainoastaan sovellettaessa 50 artiklaa. Tämä väite on mielestäni perusteeton 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodon valossa, jonka viimeisessä lauseessa säädetään nimenomaisesti, että "jos tämän lainsäädännön mukaan etuuden määrä on riippumaton täyttyneiden vakuutuskausien kestosta, määrää pidetään tässä a alakohdassa tarkoitettuna teoreettisena määränä". Tässä säännöksessä oletetaan selvästi, että etuutta, jonka määrä on riippumaton täyttyneiden vakuutuskausien kestosta, ei jätetä teoreettisen määrän ulkopuo-

35 — Ks. jäljempänä 47 kohta.

lelle, vaan sitä päinvastoin pidetään teoreettisena määränä; tätä mieltä näyttää myös yhteisöjen tuomioistuin olleen asiassa Levatino. [36] Voidaan huomauttaa, että 46 artiklaa muutettiin asetuksella N:o 1248/92, [37] joka on annettu samana päivänä kuin asetus N:o 1247/92, mutta 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan viimeistä lausetta ei poistettu. Tämä ei todennäköisesti ollut erehdys, sillä viimeistä lausetta itse asiassa muotoiltiin uudelleen muuttamatta kuitenkaan sen merkitystä, [38] mikä siten viittaa vahvasti siihen, että sen tarkoitettiin pysyvän samansisältöisenä.

48. Tässä INPS:n väitteessä ei oteta huomioon myöskään yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Levatino antamaa tuomiota, jossa etuus oli vastaavasti riippumaton vakuutuskausista, mutta sen katsottiin kuitenkin kuuluvan 46 artiklan soveltamisalaan. Voidaan huomauttaa, että tässä asiassa Office national de pensions, Belgian kansallinen viranomainen, väitti taattua toimeentuloa koskevan etuuden laskentatavan olevan yhteensopimaton niiden yhteenlaskemis- ja suhteuttamisjärjestelmien kanssa, joista 46 artiklassa säädetään. Tämä väite hylättiin. [39]

49. INPS katsoo, että täydennyksen sisällyttäminen eläkkeen teoreettiseen määrään merkitsisi sitä, että suhteuttamisen jälkeen myönnettävän eläkkeen määrä olisi kääntäen verrannollinen etuudensaajan työuran pituuteen. Se havainnollistaa väitettään esimerkin avulla: jos oletetaan, että etuudensaaja työskenteli tietyn lyhyen ajan (esimerkissä viisi vuotta) Italiassa, niin mitä pidempi etuudensaajan koko työura on ollut (ja siten oletettavasti mitä pidempään hän on työskennellyt muualla), sitä pienempää osaa italialainen etuus edustaa hänen kokonaiseläkkeestään. Koska tämä on yhteenlaskemis- ja suhteuttamisjärjestelmän perimmäinen tarkoitus, toteamus tuskin on yllättävä.

50. INPS pitää hakijoiden näkemyksestä johtuvana seurauksena, jota ei voida hyväksyä, myös sitä, että yhteenlaskemisen ja suhteuttamisen jälkeen maksettava kokonaiseläke voi joissain tilanteissa ylittää kansallisen vähimmäistason; tämäkään ei ole yllättävää, kun pidetään mielessä, että tavoitteena on varmaankin ylittää vähimmäistaso useimmissa tapauksissa.

51. Jos vielä 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodon perusteella ei pidetä selvänä, että täydennyksen pitäisi sisältyä eläkkeen teoreettiseen määrään, yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden perusteella voidaan esittää lisäperusteluja. "Etuuden teoreettista määrää" koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on olemassa, vaikka se ei suoranaisesti koske käsiteltävänä olevassa asiassa esiintyvää erityiskysymystä.

36 — Mainittu edellä alaviitteessä 11, ks. tuomion 26 kohta.

37 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

38 — Aiempi versio kuului seuraavasti: "Jos tämän lainsäädännön mukaan etuuden määrä ei riipu täyttyneiden vakuutuskausien pituudesta, määrä otetaan teoreettiseksi määräksi, jota tarkoitetaan tässä alakohdassa". Ks. 2.6.1983 annetun neuvoston asetuksen N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6) liitteeseen I sisältyvä asetuksen N:o 1408/71 konsolidoitu versio.

39 — Tuomion 23—27 kohta. Ks. myös ratkaisuehdotukseni 13 ja 14 kohta.

52. Asia Menzies [40] koski oikeaa perustaa saksalaisen ammatillisen työkyvyttömyyseläkkeen määrän laskemiseksi 46 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Saksan lainsäädännössä säädettiin täydentävästä vakuutusjaksosta, joka luettiin niiden vakuutettujen hyväksi, jotka olivat työkyvyttömiä ennen 55 ikävuotta. Menziesillä oli 24 kuukauden vakuutussuoritukset Saksassa ja 248 kuukaudet suoritukset Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Toimivaltainen viranomainen otti huomioon täydentävän jakson, joka hänen kohdallaan oli 199 kuukautta, laskiessaan 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista teoreettista määrää, mutta ei ottanut sitä huomioon laskiessaan 46 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista etuuden todellista määrää. Teoreettinen etuus vastasi siten sitä työkyvyttömyyseläkkeen määrää, johon Menzies olisi ollut oikeutettu Saksassa, jos hän olisi maksanut vakuutussuorituksia kaikilta 471 kuukaudelta, eli 24 + 248 + 199. Saksalainen suhteutettu etuus oli laskettu 8,82 prosentiksi teoreettisesta määrästä, eli 24: (24 + 248). Kantaja katsoi, että täydentävä jakso olisi pitänyt ottaa huomioon laskettaessa etuuden todellista määrää, mikä olisi johtanut 47,34 prosentin suhteutettuun etuun, eli (24 + 199): (24 + 248 + 199).

53. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen ja esitti teoreettisen määrän laskemista koskevat seuraavat huomautukset:

"Teoreettisen määrän osalta 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan nimenomaisena vaikutuksena on se, että teoreettinen määrä on laskettava ikään kuin vakuutettu henkilö olisi työskennellyt yksinomaan kyseisessä valtiossa. Siten jos tämän valtion lainsäädännössä säädetään etuuden arvioimiseksi vakuutetun henkilön ennenaikaisen työkyvyttömyyden tai kuoleman johdosta, että etuus on laskettava ottaen huomioon sekä etuudensaajan suorittamat vakuutuskaudet että täydentävä kausi —— tämä täydentävä kausi on otettava huomioon myös laskettaessa a alakohdassa tarkoitettua teoreettista määrää." [41]

54. Asiassa Di Prinzio [42] yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Kuvitteellisten kausien huomioon ottamisen osalta laskettaessa etuuden teoreettista määrää 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodon perusteella on selvää, että toimivaltaisen viranomaisen on sovellettava kansallista lainsäädäntöä kokonaisuudessaan ja sen vuoksi, jos siinä säädetään, että etuudet ei ole laskettava ainoastaan todellisten tai todellisena pidettävien kausien vaan myös useiden kuvitteellisten vuosien perusteella, nämä kuvitteelliset jaksot on otettava myös

40 — Asia 793/79, Menzies v. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, tuomio 26.6.1980 (Kok. 1980, s. 2085).

41 — Tuomion 10 kohta.

42 — Asia C-5/91, tuomio 18.2.1992 (Kok. 1992, s. I-897).

huomioon laskettaessa etuuden teoreettista määrää". [43]

55. Asioissa Menzies ja Di Prinzio annettujen tuomioiden perusteella voidaan todeta, että jos jäsenvaltio haluaa saavuttaa vähimmäiseläkkeen tason myöntämällä kuvitteellisia vakuutuskausia, koska henkilö on ollut vakuutettuna vain lyhyen ajan, nämä kaudet on selvästi otettava huomioon teoreettista määrää määriteltäessä. Vaikuttaisi erikoiselta, jos samaan tavoitteeseen eläkkeen täydennyksen avulla pyrkivässä jäsenvaltiossa tätä täydennystä ei otettaisi vastaavalla tavalla huomioon.

56. Asiassa Besem [44] yhteisöjen tuomioistuin asetti yleisemmän säännön. Tämä asia koski työkyvyttömyysetuuden laskemista Hollannissa. Asiassa merkityksellisen kansallisen lainsäädännön mukaan etuuden määrä ei riippunut täyttyneiden vakuutuskausien pituudesta, vaan se perustui työkyvyttömyyden asteeseen ja niihin tuloihin, jotka hakija olisi voinut hankkia, ellei hän olisi ollut työkyvytön. Milloin kuitenkin oikeus etuuteen syntyi ainoastaan yhteisön asetuksen perusteella, tätä oletettua palkkaa vähennettiin vakuuttamattomien jaksojen suhteessa. Besem oli ollut vakuuttamattomana viiden vuoden ajan 44 vakuutetun vuoden jälkeen ennen kuin hänet todettiin työkyvyttömäksi. Alankomaiden viranomainen laski hänen työkyvyttömyysetuutensa asetuksen 46 artiklan 2 kohdan mukaisesti tällä tavalla vähennetyn palkan perusteella. Tämä vähennys riitautettiin.

57. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vähennys oli lainvastainen ja totesi että sen käsiteltävänä olevasta tilanteesta oli

"säädetty tyhjentävästi yhteisön säädöksissä, jotka mahdollistavat teoreettisen määrän määrittelemisen näiden säädösten perusteella soveltamalla niitä yhdessä kansallisten säädösten kanssa, joissa määritellään sen etuuden määrä, jonka etuuteen oikeutettu työntekijä saisi pelkästään kansallisen lainsäädännön perusteella.

Näiden yhteisön säädösten mukaista ei ole, että jäsenvaltiossa säädetään etuuden määrän määrittelemiseksi tällaisissa tapauksissa säännöksiä, joiden tarkoituksena on muuttaa teoreettisen määrän laskutapaa niin, että tämä määrä muodostuisi pienemmäksi kuin mikä se olisi yleisten kansallisen lainsäädännön säännösten mukaan." [45]

58. Yhteisöjen tuomioistuimen näissä tuomioissa lausumien periaatteiden perusteella

43 — Tuomion 45 kohta.

44 — Asia 274/81, Besem v. Nieuwe Algemene Bedrijfsverenigen, tuomio 23.9.1982 (Kok. 1982, s. 2995).

45 — Tuomion 12 ja 13 kohta.

voidaan todeta, että 46 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun laskutoimituksen on perustuttava kuvitteelliseen kokonaiseläkkeeseen, johon kantaja olisi oikeutettu, jos hän olisi työskennellyt kyseessä olevassa jäsenvaltiossa koko työuransa ajan. Olisi näiden periaatteiden vastaista, että eläkkeen täydennystä ei otettaisi huomioon tässä laskelmassa.

säännösten yhdenmukaisen oikeudellisen tulkinnan takaava menettely. [49] Tämän vuoksi muistioita, joihin INPS viittasi, ei voida pitää sitovina.

Asetuksen N:o 1408/71 50 artikla

59. Mainitsen viimeisenä kohtana useat siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnan muistiot ja pöytäkirjat, joihin INPS viittaa väitteidensä tueksi. Hallintotoimikunta perustettiin alun perin asetuksella N:o 3, [46] joka edelsi asetusta N:o 1408/71, ja siitä säädetään nykyään asetuksen N:o 1408/71 80 ja 81 artiklassa. Sen tehtävänä on muun muassa käsitellä "kaikkia hallinnollisia kysymyksiä ja tulkintakysymyksiä, jotka johtuvat" asetuksesta N:o 1408/71, "tämän rajoittamatta kyseisten viranomaisten, laitosten tai henkilöiden oikeutta turvautua kansallisessa lainsäädännössä, tässä asetuksessa ja perustamissopimuksessa säädettyyn tai määrättyyn menettelyyn tai tuomiovaltaan". [47] Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin aikaisessa vaiheessa, että asetuksen N:o 3 vastaavassa säännöksessä [48] ei vaikutettu toimivaltaisten tuomioistuinten valtaan arvioida asetuksen pätevyyttä ja sisältöä, joiden suhteen hallintotoimikunnan päätökset ovat vain lausuntoja. Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi, että mikään muu tulkinta ei olisi perustamissopimuksen ja erityisesti sen 177 artiklan mukainen, jolla perustettiin yhteisön oikeuden

60. INPS viittaa 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan "teoreettisen määrän" ja 50 artiklan "vähimmäisetuuden" väliseen eroon: edellinen on yhteisön yhteenlaskemis- ja suhteuttamisjärjestelmään kuuluvan laskelman perusteena, kun taas jälkimmäisellä tarkoitetaan työntekijän suorittamista vakuutuskausista riippumatonta taattua vähimmäistuloa. INPS toteaa, että yhteisön lainsäädännössä 50 artikla on ainoa säännös, jonka tarkoituksena on taata eläkeläisille vähimmäistulo. Tämä voi hyvinkin olla totta, mutta sillä ei kuitenkaan ole välitöntä merkitystä tässä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavana olevassa asiassa, joka, kuten edellä todettiin, ei koske vähimmäistulon takaamista kantajille.

61. INPS nostaa esiin asiat Torri [50] ja Browning, [51] vaikka ei ole selvää, mihin näissä

46 — Siirtotyöläisten sosiaaliturvasta 25 päivänä syyskuuta 1958 annettu neuvoston asetus N:o 3 (EYVL 1958, s. 561).

47 — Asetuksen 81 artiklan a kohta.

48 — Asetuksen 43 artikla.

49 — Asia 19/67, Sociale Verzekeringsbank v. Van der Vecht, tuomio 5.12.1967 (Kok. 1967, s. 445, erityisesti s. 457).

50 — Mainittu edellä alaviitteessä 4.

51 — Asia 22/81, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3357).

asioissa esitettyihin periaatteisiin se haluaa viitata. Asiassa Torri antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että 50 artiklaa ei voida soveltaa, jos jäsenvaltiossa ei ole nimenomaisesti säädetty vähimmäiseläkkeestä. Asiassa Browning tätä käsitystä täsmennettiin: yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että 50 artiklassa tarkoitettiin vähimmäismäärää, joka johtuu kansallisessa lainsäädännössä säädetystä erityisestä takuusta, eikä vakuutuskausiin ja -suorituksiin perustuvien eläkesäännösten normaalista soveltamisesta johtuvia vähimmäisetuuksia. INPS haluaa mahdollisesti vedota asiassa Torri annettuun tuomioon perusteena väitteelleen, jonka mukaan etuuden teoreettinen määrä ei ole sama kuin vähimmäiseläke. Tuossa asiassa kantaja oli tuloksetta väittänyt, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyn vähimmäiseläkkeen puuttuessa 50 artiklassa edellytetään 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti lasketun teoreettisen määrän suuruisen vähimmäismäärän maksamista. On kuitenkin harhaanjohtavaa todeta sen perusteella, että teoreettinen määrä ei säädetyn vähimmäismäärän puuttuessa voi olla 50 artiklassa tarkoitettu vähimmäiseläke, että sen vuoksi teoreettista määrää 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti laskettaessa huomioon ei voida ottaa täydennystä, josta kansallisessa lainsäädännössä säädetään vähimmäiseläkkeen saamiseksi.

62. Komissio viittaa 50 artiklan esitöihin. Ehdotuksensa,[52] joka koski asetuksen N:o 3 [53] muuttamista ja jonka pohjalta annettiin lopulta asetus N:o 1408/71, perusteluissa se totesi 40 artiklan osalta, josta tuli asetuksen N:o 1408/71 50 artikla, seuraavaa:

"Milloin työntekijän työura on ollut melko lyhyt ja oikeus työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden etuuksiin myönnetään niiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan, joiden alainen hän on, ainoastaan kaikkien täyttyneiden vakuutuskausien perusteella, käy usein niin, että näiden valtioiden maksamien etuuksien kokonaismäärä ei saavuta yhden tai useamman valtion lainsäädännössä säädettyä vähimmäismäärää, *vaikka artiklassa 35* [josta tuli 46 artikla] *tarkoitettu teoreettinen määrä olisi jo korotettu tähän vähimmäismäärään.*" [54]

Säännöstä oli tarkoitus soveltaa niissä kolmessa jäsenvaltiossa, joissa tuolloin säädettiin tietyistä vähimmäisetuuksista, nimittäin Ranskassa, Italiassa ja Luxemburgissa. Komissio huomauttaa, että Ranskan ja Luxemburgin lainsäädännöissä säädetyt vähimmäisetuudet olivat kiinteämääräisiä. Se toteaa, että 46 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittua teoreettista määrää oli selvästi tarkoitus korottaa sovellettavassa lainsäädännössä säädettyyn vähimmäismäärään asti, olipa tämä vähimmäismäärä vakuutuskausista riippumaton tai ei.

52 — EYVL 1966, 194, s. 3333; KOM(66) 8, 6.1.1966.

53 — Mainittu edellä alaviitteessä 46.

54 — 52 kohta; kursivointi tässä.

63. En pidä komission ehdottaman lainsäädännön perusteluja sellaisenaan sitovina tai edes selventävinä näkemyksinä: kuten julkisasiamies Warner huomautti ratkaisuehdotuksessaan asiassa Torri, [55] ei ole takeita siitä, että neuvoston jäsenet hyväksyivät kokonaisuudessaan komission näkemykset tiettyjen säännösten merkityksestä. Milloin kuitenkin, kuten tässä asiassa, nämä perustelut ovat sopusoinnussa 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa, sellaisena kuin se ymmärretään sanamuotonsa, yhteytensä ja yhteisöjen tuomioistuimen sitä koskevan tulkinnan valossa, ne tarjoavat mielestäni hyödyllistä lisätietoa.

Ratkaisuehdotus

64. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Pretura circondariale di Roman esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Milloin i) jäsenvaltion lainsäädännössä myönnetään oikeus täydennykseen, jolla vanhuuseläkkeen määrää korotetaan tiettyyn vähimmäismäärään asti sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 III osan 3 luvun mukaisesti, ja ii) sen eläkkeen määrä, jota henkilö voisi hakea, jos hän olisi suorittanut tässä jäsenvaltiossa kaikki vakuutus- ja/tai asumiskaudet niiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaisesti, jonka alainen hän on, olisi pienempi kuin lainsäädännössä säädetty vähimmäismäärä, jolloin henkilöllä on oikeus tähän täydennykseen, asetuksen 46 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu teoreettinen määrä on eläkkeen määrä täydennettynä tähän vähimmäismäärään asti huolimatta siitä, että täydennys on mainittu asetuksen liitteen II a luettelossa.

55 — S. 2309.