

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JULIANE KOKOTT

esitatud 28. oktoobril 2004¹

I. Sissejuhatus

1. Põhikohtuasja kaebajale, C. Salgado Alonsole, maksti Hispaanias teatud ajavahemikul erilist liiki töötustoetust. Selle aja jooksul tegi töötuskindlustust haldav asutus tema nimel seadusjärgse vanaduspensionikindlustuse sissemakseid. Nüüd, pärast 65. eluaasta täitumist, nõuab C. Salgado Alonso seadusjärgset vanaduspensionit. Põhikohtumenetluses on vaidlus selle üle, kas eritöötustoetuse saamise ajal tehtud pensionikindlustuse sissemakseid tuleb seadusjärgse vanaduspensionikindlustuse kvalifikatsiooniperioodi arvestamisel arvesse võtta või kas nende võimalikul arvesse võtmata jätmisel on tegemist võrreldavate diskrimineerimisega kodakondsuse alusel.

tussüsteemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pere liikmete suhtes (edaspidi „määrus nr 1408/71“) tõlgendamiseks.² Sisult kattuvad need küsimused küsimustega, mis esitati kohtuasjas C-225/02 (García Blanco).³

II. Õiguslik raamistik

A. Ühenduse õigusnormid

3. Kõnealuse asja lahendamisel määravad ühenduse õigusliku raamistiku kindlaks EÜ artikkel 39 ja määrus nr 1408/71.

2. Sellega seoses esitab Juzgado de lo Social n° 3 de Orense (edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“) Euroopa Kohtule kaks küsimust nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlus-

2 — EÜT L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (EÜT L 166, lk 1; parandatud EÜT L 200, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72) artiklitega 90 ja 91 on nähtud ette määruse nr 1408/71 kehtetuks tunnistamine ja asendamine. Ajalistel põhjustel saab aga määrust nr 1408/71 kõnealuses asjas kohaldada; artikli 1 punkti 1 kohtuasjas määrav sõnastus tuleneb nõukogu 29. juuni 1998. aasta määrusest (EÜ) nr 1606/98 (EÜT L 209, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 308). Kõik ülejäänud viidatud sätted sisalduvad määruse nr 1408/71 muudetud ja ajakohastatud redaktsioonis, mis sisaldub 2. detsembri 1996. aasta määruses (EÜ) nr 118/97 (EÜT 1997, L 28, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 3).

3 — Vt selle kohta minu tänase kuupäevaga ettepanek kohtuasjas C-225/02 (EKL 2005, lk I-523, lk I-525).

1 — Algkeel: saksa.

4. Määruse nr 1048/71 artikli 1 punkt r defineerib mõistet „kindlustusperiood” järgmiselt:

„sissemakseperiood või töötamisperiood või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise periood, mis on sellisena määratletud või tunnustatud õigusaktides, mille kohaselt need on täitunud või loetakse täitunuks, ning kõik selliste perioodidena käsitatavad perioodid, kui kõnealused õigusaktid võrdsustavad need kindlustusperioodiga; kindlustusperioodideks peetakse ka avalike teenistujate eriskeemi käigus täitunud perioode”.

„Kui liikmesriigi õigusaktid seavad hüvitiste saamise õiguse omandamise, säilitamise või ennistamise kindlustusskeemi alusel, mis ei ole eriskeem lõikes 2 või 3 määratletud tähenduses, sõltuvusse kindlustus- või elamisperioodide täitmisest, peab kõnealuse liikmesriigi pädev asutus vajaduse korral arvesse võtma teise liikmesriigi õigusaktide alusel täitunud kindlustus- või elamisperioode, olgu need täitunud üld- või eriskeemi alusel, töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana. Selleks arvestab ta kõnealuseid perioode nii, nagu oleksid need täitunud tema enda õigusaktide alusel.”

7. Määruse nr 1408/71 artikli 46 lõige 2 sisaldab sellist sätet:

5. Määruse nr 1408/71 artikli 3 lõige 1 näeb ette:

„Liikmesriigi territooriumil elavatel isikutel, kelle suhtes on kohaldatav käesolev määrus, on liikmesriigi õigusaktide alusel samasugused kohustused ja õigus saada samasuguseid hüvesid kui kõnealuse liikmesriigi kodanikul, arvestades käesoleva määruse erisätteid.”

„Kui liikmesriigi õigusaktide tingimused hüvitise saamiseks on täidetud üksnes pärast artikli 45 või artikli 40 lõike 3 kohaldamist, kohaldatakse järgmisi reegleid:

- a) pädev asutus arvutab hüvitise teoreetilise suuruse, mida asjaomane isik saaks taotleda tingimusel, kui kõik kindlustus- ja/või elamisperioodid, mis on täitunud töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja suhtes kehtinud liikmesriigi õigusaktide

6. Määruse nr 1408/71 artikli 45 lõikes 1 on kindlustus- ja elamisperioodide arvestamine määratletud järgnevalt:

alusel, oleksid täitunud kõnealuses riigis pädeva asutuse poolt hüvitise määramise päeval kohaldatavate õigusaktide alusel. Kui kõnealuste õigusaktide järgi ei sõltu hüvitise suurus täitunud perioodide kestusest, loetakse selline hüvitise suurus käesolevas punktis osutatud teoreetiliseks suuruseks;

mida võetakse riski realiseerumisel arvesse, kui:

- kõnealused perioodid kestavad vähem kui aasta

- b) seejärel määrab pädev asutus kindlaks hüvitise tegeliku suuruse, tuginedes eelmises punktis osutatud teoreetilisele suurusele, vastavalt tema poolt kohaldatavate õigusaktide alusel enne riski realiseerumist täitunud kindlustus- või elamisperioodide kestuse ja kõigi asjaomaste liikmesriikide õigusaktide alusel enne riski realiseerumist täitunud kindlustus- ja elamisperioodide kogukestuse suhtele.”

ja

- üksnes kõnealuseid perioode arvesse võttes ei näe nimetatud õigusaktid ette hüvitise saamise õiguse tekkimist.

8. Seoses alla aasta kestvate kindlustus- või elamisperioodidega, näeb määruse nr 1408/71 artikkel 48 ette järgmist:

2. Iga asjaomase liikmesriigi pädev asutus võtab lõikes 1 osutatud perioode arvesse artikli 46 lõike 2 kohaldamisel, välja arvatud punkti b kohaldamisel.

„1. Olenemata artikli 46 lõikest 2 ei ole liikmesriigi pädev asutus kohustatud määrama hüvitist tema poolt kohaldatavate õigusaktide alusel täitunud perioodide eest,

3. Kui lõike 1 kohaldamise tagajärjel vabaneksid kõik asjaomaste liikmesriikide asutused oma kohustustest, määratakse hüvitist üksnes neist riikidest viimase õigusaktide alusel, kelle tingimused on täidetud, nii nagu kõik täitunud ja vastavalt artikli 45 lõigetele

1–4 arvessevõetavad kindlustus- ja elamis- perioodid oleksid täitunud selle riigi õigus- aktide alusel.”

B. Siseriiklikud õigusnormid

9. Uues sõnastuses üldise Hispaania sotsiaal- kindlustusseaduse (Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social,⁴ edaspidi „TRLGSS”) artikli 161 lõike 1 punkti b kohaselt peavad vanaduspensioni saamise õiguse tekkimiseks olema kaetud kaht liiki kvalifikatsiooniperioodid:

- üldine vähemalt 15 aastat kestnud sisse- maksete kvalifikatsiooniperiood

ja

- kaheaastane erikvalifikatsiooniperiood millest vähemalt kaks aastat on täidetud hüvitise saamise õiguse asjaolule eelne- nud 15 aasta jooksul.

10. Juba enne seadusjärgsesse vanaduspensioniiikka jõudmist saavad töötud, kellel on täitunud 52. eluaasta, vastavalt TRLGSS-i artikli 215 lõikele 1.3 erilist liiki töötustoetust (*subsidio por desempleo*, edaspidi „eritöötus- toetus”). Eelduseks on muu hulgas, et isik suudab tõendada, et ta on teinud kuue aasta jooksul sissemakseid töötuskindlustusse ja lisaks vastab kõigile seadusjärgse vanaduspension- i saamise tingimustele, v.a pensio- niiga.

11. Vastavalt TRLGSS-i artikli 218 lõikele 2 teeb seejuures töötuskindlustust haldav asu- tus (*Organismo Gestor del Seguro de Desem- pleo*) lisaks eritöötustoetuse väljamaksmisele iga kalendrikuu eest, milleks on saajal õigus, saaja nimel seadusjärgse vanaduspension- i saamiseks sissemakseid sotsiaalkindlustusse.

12. Eritöötustoetuse saaja eest tehtud vana- duspensionikindlustuse sissemaksete mõju piiratakse TRLGSS⁵ 28. lisasättega järgmi- selt:

4 — 29. juuni 1994. aasta kuningliku määruse 1/1994 sõnastuses (*Boletín Oficial del Estado* (edaspidi „BOE”) nr 154, 29.6.1994.), muudetud 30. detsembri 1998. aasta seadusega nr 50/1998 (BOE 30.12.1998, jõustunud 1. jaanuaril 1999).

5 — Lisatud seaduse nr 50/1998 21. lisasättega (4. joonealuses märkuses viidatud).

„Kooskõlas [TRLGSS] artikli 218 lõikega 2 arvestatakse haldava asutuse poolt tehtud vanaduspensionikindlustuse sissemakseid vanaduspensioni baassumma ja sellele kohalduva protsendi arvutamisel. Nende sissemaksete kehtivusele ja õiguslikele tagajärgedele ei saa mingil juhul viidata [TRLGSS] artikli 161 lõike 1 punktiga b nõutud minimaalse sissemaksete perioodi tõendamiseks, mida kindlustatu peab kooskõlas artikli 215 lõikega 1.3 tõendama, kui ta taotleb vanematele kui 52aastastele isikutele toetust.”

III. Olukord ja menetlus

Taust

14. C. Salgado Alonso, sündinud 30. mail 1936, esitas 7. augustil 1992. aastal Hispaania riiklikule töötuskindlustust haldavale asutusele (*Instituto Nacional de Empleo*, edaspidi „INEM”) taotluse üle 52-aastaste töötajate eritöötustoe saamiseks. Selleks ajaks oli ta teinud 74 kuu jooksul (kuus aastat, 1964–1970) sissemakseid Saksa vanaduspensionikindlustusse, 26 kuu jooksul vabatahtlikke sissemakseid (üle kahe aasta, aastatel 1971–1975) Šveitsi vanaduspensionikindlustusse ja 182 päeva sissemakseid (ca kuus kuud aastal 1992) Hispaania sotsiaalkindlustusse.

13. Siiski arvestatakse halduspraktikas INEM-i poolt eritöötustoe saaja nimel vanaduspensionikindlustusse tehtud sissemakseid kooskõlas määruse nr 1408/71 artikli 48 lõikega 1; see tuleneb INSS-i ja INEM-i 1999. aasta ühisest korraldusest.⁶

15. Esialgu jäeti tema taotlus eritöötustoe saamiseks rahuldamata põhjendusel, et ta ei ole täitnud nõutavat vähemalt 15-aastast kvalifikatsiooniperioodi. Tema kaebuse peale mõistis Hispaania kohus 30. juunil 1993 talle välja eritöötustoe. Hispaania valitsus ja vastustajad selgitavad seda otsust sisuliselt asjaoluga, et vastavalt selle aja Hispaania kohtupraktikale loeti ka lühema kestusega välismaal täitunud kvalifikatsiooniperioodid,

6 — 16. aprilli 1999. aasta ringkiri nr 3/99 (*Circular conjunta sobre modificación de los criterios de reconocimiento del subsidio por desempleo establecido en el artículo 215.1.3 del TRLGSS para mayores de 52 años, que afectan a trabajadores emigrantes retornados de la Unión Europea/Espacio Económico Europeo*); selle ringkirja kolmandas teenistusjuhendis on kirjas: „Las cotizaciones efectuadas por el INEM durante la percepción del subsidio para mayores de 52 años por la contingencia de jubilación [...] deberán tenerse en cuenta, a efectos de lo dispuesto en el artículo 48.1 del Reglamento CEE 1408/71 cuando el interesado solicite la pensión contributiva de jubilación española que le corresponda.”

näiteks Saksamaal kehtinud viieaastane kvalifikatsiooniperiood, võrdseks Hispaanias ette nähtud 15-aastase kvalifikatsiooniperioodiga. See kohtupraktika on aga vahepeal, pärast Euroopa Kohtu otsuseid kohtuasjades Martínez Losada jt ja Ferreira Alvite,⁷ muutunud.

ja Šveitsis määrati talle vanaduspension, siis 21. märtsi 2002. aasta otsusega keeldus Hispaania sotsiaalkindlustust haldav asutus (*Instituto Nacional de Seguridad Social*, edaspidi „INSS”) vanaduspensioni määramisest. Põhjenduseks teatati talle, et tal ei ole täitunud nõutavat kvalifikatsiooniperioodi ja määruse nr 1408/71 artikli 46 lõiget 2 ei saa kohaldada, sest ta on Hispaanias teinud pensionikindlustuse sissemaksid vähem kui üks aasta.

16. Ajal, mil C. Salgado Alonso sai eritöötustotust, tegi INEM tema eest 3219 päeva jooksul (*ca* kaheksa aastat ja üheksa kuud) Hispaania vanaduspensionikindlustuse sissemaksid vastavalt TRLGSS-i artikli 218 lõikele 2.

18. Seadusjärgse vanaduspensioni määramisest keeldumise peale kaebas C. Salgado Alonso eelotsuse taotluse esitanud kohtule. Ta esitas kaebuse nii INSS-i kui ka *Tesorería General de la Seguridad Social*'i (edaspidi „TGSS”) peale, tuues peamise argumendina välja, et tema kasuks ei tule arvestada mitte ainult algset 182päevast pensionikindlustuse sissemaksete perioodi Hispaanias, vaid ka INEM-i poolt eritöötustotustuse maksmise ajal tema eest tehtud pensionikindlustuse sissemaksid, seega oleks tal Hispaanias kokku sissemaksid tehtud 3401 päeva eest (*ca* üheksa aastat ja kolm kuud).

Seadusjärgse vanaduspensioni taotlus

17. 65. eluaasta täitumisel 2001. aastal esitas C. Salgado Alonso Saksa, Šveitsi ja Hispaania sotsiaalkindlustusele taotluse seadusjärgse vanaduspensioni saamiseks. Kui Saksamaal

19. Põhikohtuasjas vaieldakse selle üle, kas eritöötustotustuse saamise ajal tehtud pensionikindlustuse sissemaksid tuleb seadusjärgse vanaduspensioni kvalifikatsiooniperioodi arvestamisel arvesse võtta või kas

⁷ — 20. veebruari 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-88/95, C-102/95 ja C-103/95; Martínez Losada jt (EKL 1997, lk I-869) ja 25. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-320/95: Ferreira Alvite (EKL 1999, lk I-951).

nende võimalik arvesse võtmata jätmine tähendab võõrtööliste diskrimineerimist.

nende, mis seaduse alusel on kehtetud, nii et need siseriiklikud õigusnormid puudutavad vaid töötajate liikumisvabadust kasutanud töötajaid, kes ei saa riiklikku vanaduspensioni olgugi, et eespool viidatud määruse artikli 45 kohaselt tuleb need kvalifikatsiooniperioodid lugeda täitunuks?

Eelotsusetaotlus

20. 24. juuni 2003. aasta otsusega peatas Juzgado de lo Social n° 3 de Orense oma menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas EÜ artiklite 12 ja 39–42 ning nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 artikliga 45 on keelatud siseriiklik säte, millega töötuskindlustuse haldamise asutuse poolt pensionikindlustuse alusel tehtud sisse-makseid töötaja nimel ajavahemiku eest, mille käigus viimane sai teatavaid töötustoetusi, ei saa arvesse võtta erinevate siseriikliku õigusega kehtestatud kvalifikatsiooniperioodide arvutamisel ning vanadushüvitise õiguse tekkimisel, kui pikenenud töötuse olukorras, mida need toetused peavad hüvitama, on sellisel töötajal sisuliselt võimatu tõendada teisi sisse-makseid vanaduskindlustusse peale

2. Kas EÜ artiklite 12 ja 39–42 ning määruse nr 1408/71 artikli 48 lõikega 1 on keelatud siseriiklikud sätted, millega töötuskindlustuse haldamise asutuse poolt pensionikindlustuse alusel tehtud sisse-makseid töötaja nimel ajavahemiku eest, mille käigus viimane sai teatavaid töötustoetusi, ei saa arvesse võtta nii, et lugeda, et „kõik kindlustus- ja/või elamisperioodid, mis on täitunud selle liikmesriigi õiguse alusel, kestavad vähem kui aasta”, kui pikenenud töötuse olukorras, mida need toetused peavad hüvitama, on sellisel töötajal sisuliselt võimatu tõendada teisi sisse-makseid vanaduskindlustusse peale nende, mis maksti selle töötuse ajal, nii et need siseriiklikud õigusnormid puudutavad vaid töötajate liikumisvabadust kasutanud töötajaid, kes ei saa riiklikku vanaduspensioni, olgugi et eespool vii-

datud määruse artikli 48 lõike 1 kohaselt ei saa seda siseriikliku haldamise asutust vabastada kohustusest tasuda siseriiklike hüvitisi?"

Alonso, Hispaania valitsus, komisjon ning ühiselt INSS ja TGSS.

IV. Hinnang

Menetlus alates eelotsusetaotluse esitamisest

21. Nagu Euroopa Kohtule põhikohtuasja vastustajate (INSS ja TGSS) 29. septembri 2003. aasta kirjaga teatati, tegi INSS 10. septembril 2003 C. Salgado Alonso suhtes uue otsuse. See otsus, millega tema taotlus seadusjärgse vanaduspensioni saamiseks samuti rahuldamata jäetakse, asendab esialgse 21. märtsi 2003. aasta keeldumisotsuse. Rahuldamata jätmise põhjendusena tuuakse nüüd esile asjaolu, et C. Salgado Alonso puhul ei ole vastavalt TRLGSS artikli 161 lõike 1 punktile b täidetud seadusega ettenähtud kvalifikatsiooniperiood; seejuures ei saa vastavalt TRLGSS 28. lisasättele võtta arvesse eritöötustoetuse saamise ajal tehtud pensionikindlustuse sissemakseid. Seevastu ei põhjendata keeldumist enam määruse nr 1408/71 artikliga 48, st asjaoluga, et C. Salgado Alonso on Hispaanias teinud vanaduspensioni sissemakseid vähem kui ühe aasta jooksul.

22. Menetluses Euroopa Kohtus esitasid kirjalikke ja suuliseid märkusi C. Salgado

23. Põhikohtuvaidluse aluseks olev probleem seisneb selles, et vastavalt Hispaania õigusele arvestatakse riikliku töötuskindlustust haldava asutuse (INEM) poolt eritöötustoetuse saaja eest tehtud pensionikindlustuse sissemaksed vanadushüvitise saamise suuruse määramisel, kuid mitte õiguse tekkimisel hüvitisele. See tuleneb TRLGSS-i 28. lisasättest, mille kehtestamise eesmärk oli Hispaania valitsuse ja vastustajate andmetel kehtiva õigusliku olukorra täpsustamine.

24. Nimelt, nagu Hispaania valitsus ja vastustajad Euroopa Kohtu ees toonitasid, peavad eritöötustoetuse saajad nagunii juba vastavalt TRLGSS-i artikli 215 lõikele 1.3 täitma kõik tingimused seadusjärgse vanaduspensioni saamiseks, välja arvatud pensioniiga. Eelkõige peavad nad tõendama TRLGSS-i artikli 161 lõike 1 punkt b tähenduses nõutavat kvalifikatsiooniperioodi. INEM-i poolt *täiendavate* pensionikindlustuse sissemaksete tegemise mõte eritöötustoetuse saamise ajal ei ole seega enam pensioni saamise õiguse

tekitamine — puudutatud isikud peavad juba niikuinii olema täitnud selleks ettenähtud tingimused — vaid pigem selle jooksev *suurendamine*.⁸ Hoolimata vanusest tingitud töötusest võimaldatakse neile isikutele seega nende pensioniooteõiguse suurenemine, et see ei jääks „külmutatuks” tasemele, mille nad olid saavutanud töötuks jäädes.

1. Määruse nr 1408/71 artikkel 45

26. Vastavalt EÜ artikli 42 punktis a sisalduvale volitusnormile meetmete vastuvõtmi- seks näeb määruse nr 1408/71 artikkel 45 ette pensionikindlustust haldavate asutuste kohustuse kindlustus- ja elamisperioodi arvestamisel võtta arvesse ka seda aega, mis taotlejal on täitunud teises liikmesriigis. See peab vältima olukorda, kus võõrtöölised kaotavad rohkem kui ühes liikmesriigis töötamise tõttu sotsiaalkindlustuse alusel saadavad õigused või hüved, sest nende kaotamisel risk võib takistada töötajatel teostada oma liikumisvabadust.⁹

A. Esimene küsimus

25. Esimese küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 1408/71 artikkel 45 ning EÜ artiklid 12 ja 39 välistavad sellise siseriikliku sätte, nagu seda on TRLGSS 28. lisasäte, mille kohaselt võetakse teatud pensionikindlustuse perioode arvesse ainult vanadushüvitise suuruse määramisel, kuid mitte õiguse tekkimisel sellele.

27. Nagu tuleneb muu hulgas määruse nr 1408/71 neljandast põhjendusest, ei *iihtlustata* selle õigusaktiga liikmesriikide sotsiaalõigust, vaid ainult *kooskõlastatakse*, mis arvestab siseriiklike sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide erijooni.¹⁰ Sellisele kohtuasjale nagu käesolev kohtuasi avaldab see kahesu- gust mõju.

8 — C. Salgado Alonso esindaja kahtles siiski kohtuistungil, kas INEM-i tehtud maksete madalat suurust arvestades saab rääkida tegelikust pensioni suuruse tõusust.

9 — Vt näiteks 10. märtsi 1983. aasta otsus kohtuasjas 232/82: Baccini (EKL 1983, lk 583, punkt 17), 4. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-349/87: Paraschi (EKL 1991, lk I-4501, punkt 22) ja 3. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-347/00: Barreira Pérez (EKL 2002, lk I-8191, punkt 41).

10 — Vt ka 19. märtsi 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-393/99 ja C-394/99: Hervein jt (EKL 2002, lk I-2829, punkt 50).

28. Esiteks ei reguleeri määrus nr 1408/71, kas ja kui suures osas eeldada pensioni saamise õiguse jaoks kvalifikatsiooniperioodi. Liikmesriikide pädevuses on jätkuvalt sotsiaalkindlustushüvede saamise tingimuste kehtestamine ja vajadusel nende muutmine rangemaks, niivõrd kui kehtestatud tingimused ei too kaasa ilmset või varjatud diskrimineerimist ühenduse töötajate vahel.¹¹

30. Kõnealuses kohtuasjas puuduvad viited teistes liikmesriikides täitunud kindlustus- või elamisperioodide võimalikule arvestamata jätmisele. Kui C. Salgado Alonso ei ole isegi tema Saksamaal ja kolmandas riigis Šveitsis täitunud pensionikindlustusperioode arvestades täitnud kvalifikatsiooniperioodi vastavalt TRLGSS-i artikli 161 lõike 1 punktile b, mida kinnitas ka tema esindaja kohtuistungil Euroopa Kohtus, siis ei saa tema seadusjärgse vanaduspensionini saamise taotluse rahuldamata jätmine olla selles osas vastuolus määruse nr 1408/71 artikliga 45.

29. Hispaania seadusandjal on seega lubatud kehtestada seadusjärgse vanaduspensionini saamiseks üldine vähemalt 15-aastane kvalifikatsiooniperiood ja kaheaastane erikvalifikatsiooniperiood viimase 15 aasta jooksul, mis eelnevad hüvitise saamise õiguse tekkimise asjaolule (TRLGSS-i artikli 161 lõige 1 punkt b). Määrus nr 1408/71 näeb ainult ette, et teiste liikmesriikide õigusaktide kohaselt täitunud kvalifikatsiooniperioodi osadega tuleb arvestada nii nagu oleks tegemist Hispaania eeskirjade kohaselt täitunud perioodiga (vt eelkõige nimetatud määruse artikli 45 lõike 1 teine lause).¹²

31. Teiseks ei reguleeri määrus nr 1408/71, ka mitte artikli 1 punktis r antud legaaldeterminatsioon, millised perioodid täpselt kujutavad endast kindlustusperioode. Ka antud juhul juhindutakse eranditult selle liikmesriigi õigusaktidest, kus hüvitist taotletakse; seetõttu on liikmesriigil õigus teha hüvitise saamine sõltuvaks tingimusest, mille kohaselt puudutatud isikutel peab olema selle riigi õiguse kohaselt täitunud „kindlustusperioodina” määratletud periood.¹³ Määrus reguleerib ainult erinevates liikmesriikides täitu-

11 — Kohtuotsused Ferreiro Alvite (punktid 22–24) ja Martínez Losada (punkt 43), mõlemad viidatud 7. joonealuses märkuses, vt veel 20. septembri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-12/93: Drake (EKL 1994, lk I-4337, punkt 27).

12 — Nii ka kohtuotsuses Ferreiro Alvite (7. joonealuses märkuses viidatud, punkt 26), mis käsitleb samu kvalifikatsiooniperioode nagu need, mis on valduse all käesolevas kohtuasjas, vaadeldes neid lihtsalt teisest vaatepunktist (nõue eritöötustusele, mitte nagu siin: nõue seadusjärgsele vanaduspensionile).

13 — Kohtuotsus Martínez Losada (7. joonealuses märkuses viidatud, punktid 34 ja 35) ja 12. mai 1989. aasta otsus kohtuasjas 388/87: Warmerdam-Steggerda (EKL 1989, lk 1203, punktid 10, 17 ja 19).

nud kindlustusperioodide kokku arvutamist, mitte nende kindlustusperioodide tekkimise tingimusi.¹⁴

32. Hispaania seadusandjal on seega lubatud omistada teatud ajavahemikul tehtud sissetulekutele mõju, mille tulemusena tekib hüvitise saamise õigus ja seda arvestatakse ka selle suuruse arvutamisel, teistel ajavahemikel tehtud sissetulekud võivad aga mõjutada ainult hüvitise suuruse arvutamist (viimane tuleneb näiteks TRLGSS-i 28. lisasättest). Vastavalt määruse nr 1408/71 artiklile 45 peab ainult olema tagatud, et välisriigi täitunud perioode arvestatakse samamoodi kui Hispaania õiguse järgi täitunud.

34. See, et Hispaania kohus määras C. Salgado Alonsole varem eritöötustoe, kuigi paistab, et tal ei ole siseriikliku õiguse kohaselt täitunud vajalik kvalifikatsiooniperiood vastavalt TRLGSS-i artikli 215 lõikele 1.3 koosmõjus TRLGSS-i artikli 161 lõike 1 punktiga b,¹⁵ on eranditult siseriikliku õiguse küsimus. Siseriikliku õiguse järgi tuleb ka hinnata, kas ja millises mahus on eelotsusetaotluse esitanud kohus sellest alates selle varasema siseriikliku kohtuotsusega seotud, kui nüüd saab määravaks seesama kvalifikatsiooniperiood (TRLGSS-i artikli 161 lõike 1 punkt b), seekord küll seoses taotletud seadusjärgse vanaduspensioni saamisega.

2. EÜ artikkel 39

33. Ka selles osas ei ole kõnealuses kohtuasjas viiteid teistes liikmesriikides täitunud kindlustus- või elamisperioodide võimalikule arvestamata jätmisele. Vastupidi, põhikohtuasja poolte vahel on vaidlus *Hispaania*, mitte välismaa sissetulekute perioodi arvestamise üle. Kui pädev asutus keeldub tunnustamast perioode, mis tema enda poolt kohaldatavate õigusaktide kohaselt, st tema enda süsteemis, on täitunud, siis ei ole see määruse nr 1408/71 artikli 45 probleem.

35. Samamoodi nagu C. Salgado Alonso, eeldab ka eelotsusetaotluse esitanud kohus oma taotluses, et selline eeskiri nagu TRLGSS-i 28. lisasäte puudutab ainult liikumisvabadust kasutanud töötajaid. Selle

14 — Nii ka kohtuotsus Drake (11. jooneluses märkuses viidatud, punkt 26).

15 — Nagu juba mainitud, kinnitas seda ka C. Salgado Alonso esindaja kohtuistungil Euroopa Kohtus.

taustal soovib ta oma esimeses küsimuses ka teavet EÜ artikli 39 tõlgendamise kohta.

nevaid eeskirju või et erinevates olukordades kohaldatakse üht ja sama eeskirja.¹⁸

36. Asjaolu, et C. Salgado Alonsol kui Hispaania kodanikul on käimas õigusvaidlus Hispaania ametiasutustega, ei välista EÜ artikli 39 kohaldamist. Igale ühenduse kodanikule, kes on kasutanud liikumisvabadust ja töötanud teises liikmesriigis, laieneb olenevata elukohast ja kodakondsusest EÜ artikkel 39.¹⁶ See kehtib ka Saksamaal töötanud C. Salgado Alonso kohta.

37. Väljakujunenud kohtupraktika¹⁷ kohaselt keelab EÜ artikkel 39 mitte ainult kodakondsusel põhineva ilmse diskrimineerimise, vaid ka kõik diskrimineerimise varjatud vormid, mis teistest eristuskriteeriumidest lähtudes viivad tegelikult sama tulemuseni.

38. Siiski eeldab diskrimineerimine seda, et võrreldavates olukordades kohaldatakse eri-

39. Vastavalt olemasolevale informatsioonile kohaldatakse seadusjärgseid kvalifikatsiooniperioode (TRLGSS-i artikli 161 lõike 1 punkt b) *eristusi tegemata* nii neile töötajatele, kes on kogu aja töötanud Hispaanias, kui ka neile, kes on võõrtöölisena töötanud teistes liikmesriikides. *Erisusi tegemata* kohaldatav on ka sissemaksete perioodi mõju, mille tulemusena tekib hüvitise saamise õigus, välistamine aja eest, mil isik sai eritöötustoetust (TRLGSS-i 28. lisasäte); kvalifikatsiooniperioodi arvutamisel ei saa pensionisisssemakseid, mis on tehtud INEM-i poolt eritöötustoetuse saamise ajal, võtta arvesse ei võõrtöölise ega ka Hispaanias töötanud töötajate kasuks.

40. Ka on võõrtöölised nii TRLGSS-i artikli 161 lõike 1 punktis b sätestatud kvalifikatsiooniperioodi kui ka TRLGSS-i 28. lisa-

16 — Vt näiteks kohtuotsus Scholz (17. joonealuses märkuses viidatud, punkt 9), aga ka 26. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-18/95: Terhoeve (EKL 1999, lk I-345, punkt 27) ja 13. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-209/01: Schilling (EKL 2003, lk I-13389, punkt 23), samuti juba 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus (EKL 1993, lk I-1663, punktid 15–17).

17 — Vt näiteks 12. veebruari 1974. aasta otsus kohtuasjas 152/73: Sotgiu (EKL 1974, lk 153, punkt 11), 23. mai 1996. aasta otsus kohtuasjas C-237/94: O'Flynn (EKL 1996, lk I-2617, punkt 17) ja 16. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-400/02: Merida (EKL 2004, lk I-8471, punkt 21).

18 — Vt ainult 14. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-279/93: Schumacker (EKL 1995, lk I-225, punkt 30), 13. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-342/93: Gillespie jt (EKL 1996, lk I-475, punkt 16) ja kohtuotsus Merida (17. joonealuses märkuses viidatud, punkt 22).

sätte mõju osas olukorras, mis on võrreldav Hispaanias töötanud töötajate olukorraga. Hispaanias töötanud töötajad, kes näiteks pikaajalise töötuse tõttu on teinud sisse-makseid vähem kui 15 aastat või viimase 15 aasta jooksul vähem kui kaks aastat, ei täida samuti kvalifikatsiooniperioodi. TRLGSS-i 28. lisasätte tõttu ei ole ka neil hiljem võimalik kvalifikatsiooniperioodi täita.

paanias töötanud töötajate vahel, saab EÜ artikkel 39 välistada sellise sätte nagu TRLGSS-i 28. lisasäte.

41. Selliste asjaolude puhul ei ole tegemist võõrtööliste ilmse diskrimineerimisega EÜ artikli 39 tähenduses.

43. Kaudsest diskrimineerimisest võib näiteks rääkida siis, kui kodumaale tagasipöörduvad võõrtöölised jäävad seal oluliselt tihedamini pikaajaseks töötuks kui töötajad, kes on töötanud ainult Hispaanias. Siis oleks nende jaoks nimelt keerulisem kasvõi omandada juurde pensionikindlustuse sisse-maksete puuduvat perioodi ja TRLGSS-i 28. lisasäte avaldaks neile tugevamat mõju kui Hispaanias töötanud töötajatele.

42. Võõrtööliste kaudne (varjatud) diskrimineerimine eeldab vähemalt ohu olemasolu, et TRLGSS-i 28. lisasäte toob (tegelikult) just Hispaaniasse tagasipöörduvatele võõrtööliste kaasa negatiivseid tagajärgi.¹⁹ Ainult juhul kui on tõendatud (vajadusel statistika abil) selline ebavõrdsus võõrtööliste ja His-

44. Ei eelotsusetaotluse esitanud kohus²⁰ ega ka menetlusosalised²¹ ei ole nimetanud

20 — Eelotsusetaotlus eeldab diskrimineerimise olemasolu ainult eelotsuse küsimuste formuleerimisel („[...] nii et need siseriiklikud õigusnormid puudutavad vaid töötajate liikumisvabadust kasutanud töötajaid [...]”).

21 — Komisjoni viitab 18. aprilli 2002. aasta otsusele kohtuasjas C-290/00: Duchon (EKL 2000, lk I-3567, punktid 37 ja 38) ja kohtuotsusele Paraschi (9. joonealuses märkuses viidatud, punkt 24). Mõlemas otsuses oli aga tegemist selgesõnalise teises liikmesriigis tekkinud asjaolu või olukorra *arvestamata jätmisega*. Selles kohtuasjas kohaldatavast Hispaania õigusest midagi sarnast ei tulene (vt käesoleva ettepaneku punktid 39 ja 40). Kummagi otsuse põhjal ei saa seega antud kohtuasja kohta järeldusi teha.

19 — Kohtuotsused Merida (punkt 23) ja O'Flynn (punkt 20), mõlemad 17. joonealuses märkuses viidatud.

konkreetsed pidepunkte, mis võiksid kinnitada väidet, et võõrtöölised kannatavad Hispaania õiguse negatiivsete tagajärgede all rohkem kui isikud, kes ei ole kasutanud liikumisvabadust. Vajaduse korral oleks selliste tagajärgede kindlakstegemine siseriikliku kohtu ülesanne.

3. EÜ artikkel 12

46. Kuivõrd põhikohtuasja asjaoludele laieneb EÜ artikkel 39, ei kohaldata EÜ artiklis 12 sisalduvat üldist diskrimineerimise keeldu.²³

4. Vahetulemus

45. Ainult ääremärkusena olgu mainitud, et töötajate liikumisvabaduse lubamatu *piiramisega* ei ole tegemist ka siis, kui ühes liikmesriigis kehtib pikem kvalifikatsiooniperiood kui teises või kui ühes liikmesriigis võetakse sissemaksete perioodi arvesse ainult hüvitise suuruse määramisel, kuid mitte selle saamise õiguse tekkimisel. Asutamisleping ei garanteeri töötajale, et sotsiaalkindlustus on igas liikmesriigis ühtemoodi reguleeritud. Kuna EÜ artikkel 42 ja määrus nr 1408/71 näevad ette ainult liikmesriikide õigusaktide kooskõlastamise, mitte ühtlustamise sotsiaalkindlustuse valdkonnas, võivad materiaalsed ja formaalsed erinevused sotsiaalkindlustussüsteemide vahel edasi kehtida.²² Nimetatud erinevusi silmas pidades kindlustab sissemaksete perioodide kokkuarvutamine selle, et võõrtöölised ei kaota sotsiaalkindlustuse alusel saadavaid õiguseid või hüvesid.

47. Eeltoodud põhjustel ei ole selline siseriiklik säte nagu seda on Hispaania TRLGSS-i 28. lisasäte, mis näeb ette, et teatud pensionikindlustuse sissemaksete periood võetakse arvesse ainult vanadushüvitise suuruse määramisel, kuid mitte õiguse tekkimisel sellele, vastuolus ei määrase nr 1408/71 artikliga 45 ega ka EÜ artiklitega 39 ja 12.

B. Teine küsimus

48. Teise küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas

22 — Vt selle kohta kohtuotsus Hervein jt (10. Joonealuses märkuses viidatud, punktid 50 ja 51); maksuõigusega seoses veel 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-387/01: Weigel (EKL 2004, lk I-4981, punkt 55).

23 — Kohtuotsus Weigel (22. Joonealuses märkuses viidatud, punktid 57–59), vt ka 1. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-65/03: komisjon v. Belgia (EKL 2004, lk I-6427, punktid 26 ja 27).

määruse nr 1408/71 artikli 48 tähenduses kindlustus- ja elamisperioodide väljaselgitamisel tuleb arvestada vaid selliste perioodidega, mis on vajalikud pensionihüvitise õiguse tekkimiseks, või ka sellistega, mis mõjutavad ainult hüvitise suuruse arvutamist.

ka sellele sättele. Vahepeal on seda otsust aga põhjenduse osas muudetud. Kooskõlas INSS-i ja INEM-i ühise halduspraktikaga²⁵ ei toetu C. Salgado Alonso pensionitaotluse rahuldamata jätmise otsus enam määruse nr 1408/71 artiklile 48. Seega on selle eeskirja tõlgendamise küsimus ainult hüpoteetiline ega ole enam põhivaidluse lahendamise seisukohalt oluline. Selles osas on eelotsusetaotluse ese seega ära langenud ja sellele ei ole enam vaja vastata.²⁶

1. Olulisus lahendi tegemise seisukohalt

49. Eelotsuse küsimuse olulisuse üle lahendi tegemise seisukohalt otsustab küll põhimõtteliselt ainult siseriiklik kohus. Euroopa Kohus võib siiski erandkorras uurida asjaolusid, millega seoses siseriiklik kohus tema poole pöördub. Koostöö, mis on eelotsusemenetluses esmatähtis, tähendab nimelt seda, et siseriiklik kohus arvestab omalt poolt Euroopa Kohtu ülesandega aidata kaasa liikmesriikide õigusemõistmisele, mitte aga anda üldistele või hüpoteetilistele küsimustele nõuandvaid arvamusi.²⁴

50. Algselt oli määruse nr 1408/71 artikli 48 tõlgendamine lahendi tegemiseks oluline, sest INSS-i jt poolt C. Salgado Alonso suhtes tehtud keeldumisotsus tugines muu hulgas

2. Sisuline hinnang

51. Ainult teise võimalusena ja täiendavalt selgitatakse seetõttu järgnevalt neid õiguslikke probleeme, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teise küsimusega tõstatab.

52. Määruse nr 1408/71 artikkel 48 on mõeldud juhuks, mil kindlustatul on küll täitunud kohaldatav kvalifikatsiooniperiood (välismaal täitunud perioodide tunnustamise kaudu),²⁷ vastav pensioninõue on aga (*pro-*

25 — Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 13.

26 — Eelotsusetaotluse eseme äralangemise kohta, kuivõrd vahepeal on see lahendi tegemise seisukohalt muutunud ebaoluliseks, vt üksikasjalikult minu kohtuasjas C-225/02 tehtud ettepaneku punktid 28–38 (3. joonealuses märkuses viidatud).

27 — Määruse nr 1408/71 artikkel 45.

24 — Vt selle kohta minu tänase kuupäevaga ettepaneku kohtuasjas C-225/02, punktid 26 ja 27 (viidatud 3. jj joonealustes märkustes).

rata põhimõtte²⁸ tõttu) selle suurust arvestades nii väike, et viiks niinimetatud *pisipension* maksmisele. Et vältida halduskulutusi selliste pensionide määramisel ja väljamaksmisel, vabastatakse asjaomane pensionikindlustust haldav asutus selle pensioni maksmise kohustusest (artikli 48 lõige 1) ja vastavaid sissemakse perioode arvestatakse teiste haldavate asutuste poolt (artikli 48 lõiked 2 ja 3).

53. Kui määruse nr 1408/71 artikli 48 lõiget 1 tõlgendada nii, et see eeskiri ei laiene mitte kõigile sissemaksete perioodidele, vaid ainult teatud, nimelt pensioni saamise õiguse tekkimiseks vajalikele perioodidele, siis suurendab see tõenäosust, et isikul tekib õigus vaid pisipensionile ja pensionikindlustust haldav asutus vabaneb hüvitamise kohustusest. Kui näiteks C. Salgado Alonso juhtumil tunnustada pensioni saamise õiguse tekkimisel ainult 1992. aastal makstud 182 päeva, siis toob endaga kaasa sellise pisipension; teisiti on see aga siis, kui võtta arvesse ka INEM-i poolt ülevõetud 3219 päeva pikkune sissemaksete periood — siis ei oleks enam tegemist pisipensioniga.

54. Ühe ametiasutuse vabastamine pisipensionite maksmise kohustusest ja sellega kaasnev teiste liikmesriikide ametiasutuste koormamine (määruse nr 1408/71 artikli 48

lõiked 2 ja 3) võib olla vaid täielik erand. Teiste liikmesriikide ametiasutustelt ei saa nõuda, et ühe liikmesriigi ametiasutus saaks ennast nende kulul lihtsalt sissemaksete perioodi arvestamata jätmise tõttu vabastada maksmise kohustusest. Seega, et hoida teiste liikmesriikide ametiasutuste koormust nii madalana kui võimalik, tuleks määruse nr 1408/71 artiklit 48 tõlgendada nii, et see hõlmaks *kõiki* sissemaksete perioode, sealhulgas ka neid, mida võetakse arvesse ainult pensioni suuruse määramisel, kuid mitte selle õiguse tekkimisel.

55. Määruse nr 1408/71 artikli 48 süstemaatiline asetus räägib samuti *kõigi sissemaksete perioodide* arvesse võtmise kasuks, ka nende, mida võetakse arvesse ainult pensionihüvitise suuruse määramisel. Määruse nr 1408/71 artikkel 48 sisaldab nimelt erandit sama määruse artikli 46 lõikest 2. Seetõttu tuleb artiklit 48 tõlgendada kooskõlas artikli 46 lõikega 2, mis omakorda reguleerib konkreetse pensioni suuruse arvutamist,²⁹ mitte aga hüvitise saamise õiguse olemasolu põhitingimusi.³⁰ Konkreetse hüvitise suuruse arvutamisel tuleb loomuli-

29 — Tegemist on teoreetiliselt ja tegelikult võlgnetava makse-summa arvutamisega.

30 — See, kas üldse eksisteerib õigus nõuda maksmist, selgitatakse välja määruse nr 1408/71 artikli 45 järgi, millele artikli 46 lõige 2 selgesõnaliselt viitab. Vastavalt sellele saab ka ainult artikli 45 raames olla määrav, kas sissemaksete periood on oluline (ainult) pensioni suuruse määramisel, või (ka) selle saamise õiguse tekkimisel.

28 — Määruse nr 1408/71 artikli 46 lõige 2.

kult võtta arvesse perioode, mis on olulised ainult hüvitise suuruse määramisel, kuid mitte pensionihüvitise saamise õiguse tekkimisel.

nr 1408/71 artikli 48 tähenduses võtta arvesse *kõiki sissemaksete perioode*, ka neid, mida ei võeta arvesse pensionihüvitise saamise õiguse tekkimisel, vaid ainult selle suuruse määramisel.

56. Järelikult tuleks kindlustus- ja elamis- perioodide väljaselgitamisel määruse

V. Ettepanek

57. Eelnenud kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Juzgado de lo Social n° 3 de Orense poolt eelotsusetaotluses esitatud küsimustele järgnevalt:

Selline siseriiklik reegel nagu TRLGSS 28. lisasäte, mis näeb ette, et teatud pensionikindlustuse sissemaksete periood võetakse arvesse ainult pensioni suuruse määramisel, kuid mitte selle õiguse tekkimisel, ei ole vastuolus ei nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustussüsteemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes artikliga 45 ega ka EÜ artiklitega 39 ja 12.

Muus osas ei ole eelotsusetaotlusele vaja vastata.