JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
14 päivänä joulukuuta 2000 [1]

I Johdanto

1. Esillä olevaa asiaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle on esittänyt työ- ja sosiaaliturvaistuin Landesgericht Feldkirch als Arbeits- und Sozialgericht (jäljempänä Landesgericht Feldkirch). Landesgericht Feldkirch tiedustelee, onko Itävallan Bundespflegegesetz (Itävallan liittovaltion huoltoavustuslaki, jäljempänä huoltoavustuslaki) sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [2] (jäljempänä asetus) 19 artiklan vastainen, siltä osin kuin huoltoavustuslaissa säädetään, että huoltoavustuksen (Pflegegeld) suorittaminen edellyttää huollettavan henkilön asuinpaikan olevan Itävallassa.

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

2. Pääasian kantaja, Saksan kansalainen Friedrich Jauch on syntynyt 3.4.1927 ja asunut koko ikänsä saksalaisessa lähellä Itävallan rajaa sijaitsevassa Lindaun kaupungissa. Hän on työskennellyt Itävallassa ensin toukokuusta 1941 kesäkuuhun 1958 Itävallan pakolliseen vakuutusjärjestelmään kuuluvana ja myöhemmin heinäkuusta 1958 marraskuuhun 1981 Itävallan vapaaehtoiseen eläkevakuutusjärjestelmään kuuluvana. Hänelle on kertynyt Itävallassa yhteensä 480 vakuutuskuukautta, ja hän on 1.5.1995 alkaen saanut pääasian vastaajalta, Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiterilta, vanhuuseläkettä.

3. Koska Jauchille on kertynyt Saksassa vain vähäinen määrä vakuutuskausia, hän ei saa lainkaan Saksan sosiaaliturvajärjestelmän mukaista eläkettä. Hän on kuitenkin saanut Allgemeine Ortskrankenkasse (AOK) Bayernilta (Pflegekasse Lindau) 1.9.1996—31.8.1998 hoitoetuuksia 28.11.1996 tehdyn päätöksen nojalla. Kyseinen laitos kuitenkin lopetti näiden etuuksien suorittamisen vedoten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Molenaar 5.3.1998 antamaan tuomioon. [3]

4. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter hylkäsi 7.9.1998 tekemällään pää-

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Sellaisena kuin se on muutettuna sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1); konsolidoitu toisinto (EYVL 1992, C 325, s. 1).

3 — Asia C-160/96, Molenaar, tuomio 5.3.1998 (Kok. 1998, s. I-843).

töksellä Jauchin hakemuksen Itävallan huoltoavustuslain mukaisen huoltoavustuksen saamiseksi. Sekä Itävallan että Saksan toimivaltaiset viranomaiset olivat siten päättäneet, ettei Jauchilla ollut oikeutta huollettavan asemaan sidottuun avustukseen, minkä seurauksena Jauch nosti kummassakin valtiossa kanteen näiden hylkäyspäätösten kumoamiseksi.

5. Itävallassa Landesgericht Feldkirchissä vireillä olevassa asiassa vastaaja vaatii kanteen hylkäämistä sillä perusteella, että huoltoavustuslain mukainen huoltoavustus on nimenomaisesti otettu asetuksen N:o 1408/71 liitteeseen II a saman asetuksen 10 a artiklassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena, joka myönnetään yksinomaan kyseisen jäsenvaltion alueella asuville henkilöille.

6. Landesgericht pohtii kuitenkin, onko huoltoavustus todellakin edellä mainitussa 10 a artiklassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus, kun otetaan huomioon ne erityisolosuhteet, joiden vallitessa huoltoavustuksen rahoitusmenetelmät otettiin käyttöön.

7. Kun huoltoavustuslaki hyväksyttiin, sairausvakuutusmaksuja korotettiin 0,8 prosenttia. Samanaikaisesti pienennettiin sairausvakuutuslaitoksille suoritettaviin eläkevakuutusmaksuihin perustuvia varainsiirtoja. Tällä tavoin vapautettiin varoja uuden huoltoavustuksen rahoittamiseen.

8. Landesgericht Feldkirch on näin ollen pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraavaan kysymykseen:

"Onko tällä hetkellä voimassaoleva Bundespflegegeldgesetz (Itävallan huoltoavustuslaki; Bundesgesetzblatt nro 110/1993) sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna, 19 artiklan 1 kohdan vastainen, siltä osin kuin siinä säädetään, että huoltoavustuksen (Pflegegeld) suorittaminen edellyttää huollettavan henkilön tavanomaisen asuinpaikan olevan Itävallassa?"

9. Ennakkoratkaisukysymys on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 7.6.1999. Itävallan ja Saksan hallitukset sekä komissio ovat jättäneet yhteisöjen tuomioistuimelle kirjalliset huomautuksensa. Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat esittäneet huomautuksensa suullisessa käsittelyssä.

III Sovellettavat säännökset

a) *Yhteisön lainsäädäntö*

10. Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston 30.4.1992 antamalla asetuksella N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1; jäljempänä asetus), 4 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee seuraavia sosiaaliturvan aloja:

a) sairaus- ja äitiysetuuksia;

b) työkyvyttömyysetuuksia, mukaan lukien ne, joiden tarkoituksena on ansiokyvyn ylläpitäminen tai parantaminen;

c) vanhuusetuuksia;

d) jälkeenjääneiden etuuksia;

e) työtapaturma- ja ammattitautietuuksia;

f) kuolemantapauksen johdosta annettavia etuuksia;

g) työttömyysetuuksia;

h) perhe-etuuksia.

2. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia, sekä järjestelmiin, jotka koskevat työnantajan tai laivanvarustajan vastuuta, kun kysymys on 1 kohdassa tarkoitetuista etuuksista.

2 a. Tätä asetusta sovelletaan maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, jotka annetaan muun kuin 1 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön tai järjestelmän perusteella, tai jotka on suljettu 4 kohdan nojalla soveltamisalan ulkopuolelle, 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.

2 b. 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.

3. — —

4. — — "

11. Asetuksen 10 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden rahaetuuksia, työtapaturma- tai ammattitautieläkkeitä ja kuolemantapauksen johdosta annettavia avustuksia, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee.

Edellä olevaa alakohtaa sovelletaan myös kertasuoritteisiin etuuksiin, jotka myönnetään leskeneläkkeeseen oikeutetun jälkeenjääneen puolison avioituessa uudelleen."

12. Asetuksen 10 a artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Sen estämättä, mitä 10 artiklassa ja III osastossa säädetään, henkilöille, 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, edellyttäen, että nämä etuudet on lueteltu liitteessä II a. Etuudet myöntää asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan."

13. Liitteessä II a (maksuihin perustumattomat erityisetuudet [asetuksen 10 a artikla]) mainitaan seuraavaa:

"K. ITÄVALTA

a) — —

b) Itävallan liittovaltion huoltoavustuslain (Bundespflegegeldgesetz) mukainen huoltoavustus (Pflegegeld), lukuun ottamatta liikennevakuutuslaitosten myöntämiä huoltoavustuksia, jos vamma on aiheutunut työtapaturmasta tai ammattitaudista."

b) *Kansalliset säännökset*

14. Itävallassa on vuodesta 1993 alkaen myönnetty huoltoavustusalain mukaista huoltoavustusta, jonka tarkoituksena on kyseisen lain 1 §:n mukaan varmistaa kertaluonteisen korvauksen avulla, että huollettavat henkilöt saavat tukea ja apua sekä aiempaa paremmat mahdollisuudet viettää sellaista itsenäistä elämää, joka vastaa heidän tarpeitaan.

15. Huoltoavustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Liittovaltion lain soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on oikeus avustukseen, jos heidän tavanomainen asuinpaikkansa on Itävallassa. Näitä henkilöitä ovat

1. täysimääräisen eläkkeen saajat, joiden huoltoavustuksen tarve johtuu (palvelu)työtapaturmasta tai ammattitaudista, tai seuraavilla perusteilla maksettavan eläkkeen (lukuun ottamatta kaivoseläkettä) saajat

   a) Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG), BGBl. nro 189/1955;

   b) — — ."

16. Huoltoavustuslain 22 §:n mukaan huoltoavustuksen suorittavat pakollisista eläke- ja tapaturmavakuutuksista vastaavat laitokset. Huoltoavustuslain 23 §:ssä kuitenkin säädetään, että valtio "korvaa pakollisista eläke- ja tapaturmavakuutuksista vastaaville laitoksille kustannukset, joiden on sosiaaliturvalaitoksiin sovellettavien säännösten mukaisesti laaditussa taseessa osoitettu aiheutuneen kyseisen liittovaltion lain nojalla huoltoavustuksista, luontoissuorituksista, matkakuluista, lääkärin neuvontapalveluista ja tavanomaisesta terveydentilan seurannasta, ilmoituskuluista, edellä mainittuihin kuluihin sisältyvistä hallinnollisista kustannuksista ja erilaisista muista kustannuksista".

IV Asianosaisten kantojen perustelut

a) *Itävallan hallitus*

17. Itävallan hallitus väittää, ettei asuinpaikkaa koskeva edellytys asetuksen liitteessä II a tarkoitetun huoltoavustuksen myöntämiselle ole asetuksen vastainen.

18. Itävallan mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy selkeästi ilmi, ettei se ole kyseenalaistanut liitteeseen II a tehtyjä kirjaamisia. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Snares 4.11.1997 antamansa tuomion [4] 30 kohdassa todennut, että "koska asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a mainitaan vammaisen elämisavustusta koskeva laki, tämän kansallisen asetuksen perusteella myönnettyjä etuuksia on pidettävä asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklassa tarkoitettuina maksuihin perustumattomina erityisetuuksina". Yhteisöjen tuomioistuin on toistanut tämän päätelmänsä asiassa Partridge 11.6.1998 antamassaan tuomiossa [5] ja asiassa Swaddling 25.2.1999 antamassaan tuomiossa. [6]

19. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoo kuitenkin tarpeelliseksi tutkia riidanalaisen etuuden kirjaamisedellytyksiä, Itävallan hallitus huomauttaa, ettei yhteisössä ole vahvistettu määritelmää "maksuihin perustumattomista erityisetuuksista", minkä vuoksi olisi tarkasteltava näitä molempia asian ratkaisun kannalta merkityksellisiä edellytyksiä.

20. Itävallan hallituksen mukaan käsite "maksuihin perustumaton" tarkoittaa sitä, että etuuden rahoitus ei riipu vakuutetun (tai työnantajan) suorittamista maksuista. Toisin sanoen on varmistettava, että etuudet rahoitetaan yksinomaan yleisistä verotuloista. Huoltoavustuslain 23 §:n säännöksistä käy selvästi ilmi, että tämä pätee myös Itävallan eläkkeen lisäksi myönnettävään huoltoavustukseen.

21. Huoltoavustuslain hyväksymisen yhteydessä tehtiin muutoksia sairausvakuutusmaksuihin ja vakuutuslaitosten välisiin rahavirtoihin. Itävallan hallituksen mukaan tämän tarkoituksena oli kuitenkin vain vähentää liittovaltion talousarvioon kohdistuvia rasitteita ja vapauttaa yleisistä verotuloista huoltoavustuksen rahoittamiseen tarvittavat varat. Täydentävät rahoitustoimenpiteet ja erityisesti sairausvakuutusmaksun korotus osoittavat lähinnä huoltoavustusetuuden maksuihin perustumattomuuden, koska suuremman maksun maksaminen ei kuitenkaan oikeuta

4 — Asia C-20/96, Snares, tuomio 4.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6057).

5 — Asia C-297/96, Partridge, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3467).

6 — Asia C-90/97, Swaddling, tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1075, 24 kohta).

työssä käyvää työntekijää huoltoavustuksen saantiin.

22. Itävallan hallitus huomauttaa lisäksi, että toisen lähestymistavan mukaan etuuden maksuun perustumattomuus voi merkitä sitä, että vakuutusta edeltävää tiettyä ajanjaksoa koskevaa edellytystä ei ole, samoin kuin Euroopan neuvoston eurooppalaisessa sosiaaliturvaa koskevassa yleissopimuksessa. Huoltoavustusta maksetaan kunkin eläkkeen osalta riippumatta niiden vakuutuskausien määrästä, joiden perusteella eläkettä myönnetään.

b) *Saksan hallitus*

23. Kysymykseen siitä, onko kyseessä erityisetuus, riittää Itävallan hallituksen mukaan vastaukseksi se, että huoltoavustuksella on pääasiassa samat sosiaalipoliittiset tavoitteet kuin yhteisöjen tuomioistuimen käsittelemien asioiden Snares ja Partridge aiheina olleilla etuuksilla. Joka tapauksessa Itävallan huoltoavustukset, joihin on oikeus kaikilla kansalaisilla, ovat sosiaalisten tavoitteidensa vuoksi lähellä sosiaalihuoltoa, erityisesti koska huollettavaksi joutumisen riski on lähellä muita riskejä (kuten köyhyyden riskiä), joiden yhteydessä valtio toteuttaa sosiaalista avustustehtäväänsä.

24. Lopuksi Itävallan hallitus toteaa, että asiassa Molenaar annettu tuomio ei ole merkityksellinen esillä olevan riita-asian ratkaisussa. Tuomiosta ei voida mitenkään päätellä, että kaikki jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaiset huoltoetuudet olisivat automaattisesti maastavietäviä sairausetuuksia. Asiaa koskevasta Itävallan lainsäädännöstä poiketen Saksan hoitovakuutusetuudet rahoitetaan pääasiassa tavanomaisiin sairausvakuutusmaksuihin liitetyillä maksuilla. Vaikka nämä erot saattavat aiheuttaa ongelmia Itävallan ja Saksan välisissä suhteissa, ne eivät kuitenkaan ole millään muotoa asetuksen vastaisia. Asetuksessa nimittäin vahvistetaan ainoastaan yhteensovittamisjärjestelmä eikä siinä puututa erilaisiin kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin.

25. Myös Saksan hallitus on sitä mieltä, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi.

26. Sen mukaan Itävallan huoltoavustus on asetuksen 10 a artiklassa tarkoitettu maksuun perustumaton erityisetuus, koska se, toisin kuin Saksan hoitovakuutusetuus, rahoitetaan yksinomaan julkisista varoista. Se seikka, että nämä varat on mahdollisesti vapautettu aikaisemmin Itävallan liittovaltion talousarvion uudelleenrahoittamiseksi (sairausvakuutusmaksun korottaminen), ei ole tässä yhteydessä merkityksellinen eikä vaikuta millään tavoin Itävallan huoltoavustuksen maksuihin perustumattomaan luonteeseen.

27. Saksan mukaan kantajalla ei ole oikeutta myöskään Saksan hoitoetuuteen, koska hän ei kuulu tämän valtion hoitovakuutuksen piiriin. Hoitovakuutuksen piiristä poissulkeminen on kuitenkin oikeutettua, koska kyseinen hoitovakuutusetuus, joka rahoitetaan sosiaaliturvamaksuilla, on asetuksen 19 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu sairausvakuutusetuus. On kuitenkin syytä korostaa, ettei kaikkia pääasian kantajan oikeuksia missään tapauksessa evätä. Kantaja voi nimittäin hoitoetuuden sijasta saada Saksan hoitovakuutuksen useita luontoisetuuksia (kotiapua, sijaisen suorittamaa kotiapua, apuvälineitä ja teknistä apua, asuinympäristön parantamistoimia, päivä- tai yöhoitoa sekä lyhytaikaista tai tarvittaessa kokopäiväistä hoitoa sairaalassa).

28. Saksan mukaan nämä etuudet myöntää toimivaltainen (eli tässä Itävallan) laitos asetuksen 19 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti luontoisetuuksina Saksan hoitoetuusvakuutuksista.

c) *Ranskan hallitus*

29. Ranskan hallituksen mukaan asian ratkaisu riippuu asetuksen N:o 1247/92 aineellisen soveltamisalan ja siten myös kyseisellä asetuksella asetukseen N:o 1408/71 sisällytettyjen artiklojen (4 artiklan 2 a kohta ja 10 a artikla) määrittelystä. Ranskan hallitus kiinnittää näin ollen huomiota asetuksen N:o 1247/92 antamisajankohdan olosuhteisiin. Lähtökohdaksi olisi otettava tuolloin vahvistettu sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaalihuoltoavustusten välinen ero. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tietyt sekalaiset sosiaalietuudet kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan. Ranskan hallituksen mukaan tällaisia etuuksia varten asetukseen N:o 1408/71 lisättiin 4 artiklan 2 a kohdalla erityinen säännös maksuihin perustumattomista erityisetuuksista. Maksuihin perustumattomien etuuksien erityisluonteen huomioon ottamiseksi asetukseen lisättiin 10 a artikla, jossa säädetään nimenomaisesta poikkeuksesta alkuperäiseen yhteensovittamisjärjestelmään.

30. Näin ollen on syytä tarkastella sitä, onko asetuksen liitteeseen II otettuun etuuteen sovellettava välttämättä edellä mainittua poikkeusta. Ranskan hallituksen mukaan 10 a artiklaa on tulkittava suppeasti, koska kyseessä on poikkeus. Kummankin ehdon on täytyttävä samanaikaisesti, jotta poikkeusta voidaan soveltaa. Kyseessä olevan etuuden on kuuluttava ensinnäkin 4 artiklan 2 a kohdan soveltamisalaan, minkä lisäksi siitä on oltava maininta asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a.

31. Tuomioistuimen, joka soveltaa poikkeussäännöstä, on ehdottomasti varmistettava, että kyseessä on maksuihin perustumaton erityisetuus. Kyseisen etuuden on siten oltava yhteydessä sosiaaliseen ympäristöön ja se on rahoitettava yleisistä verotuloista. Pelkästään etuuden maininta liitteessä II a ei riitä oikeuttamaan poikkeuksen soveltamista, koska myös säännöksen erityispiirteitä ja tavoitetta on tarkasteltava.

32. Ranskan hallitus ehdottaa, että ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

Huoltoavustuksen kaltaisen etuuden myöntämisen ehtona oleva asuinpaikkalauseke ei ole asetuksen vastainen, jos kyseinen etuus on kirjattu asetuksen liitteeseen II a ja jos etuuden erityispiirteiden ja tavoitteiden tarkastelusta käy ilmi, että kyseessä on asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus.

d) *Alankomaiden hallitus*

33. Alankomaiden hallitus ilmaisi suullisessa käsittelyssä kantansa kolmesta asiasta: ensiksi siitä, mikä merkitys etuuksien kirjaamisella asetuksen liitteeseen II a on, toiseksi etuuksien rahoittamistavan merkityksestä niiden luokittelun kannalta ja kolmanneksi erityisetuuden käsitteestä.

34. Alankomaiden hallituksen mukaan etuuden maininta asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a on riittävä peruste luokitella etuus asetuksen 10 a artiklan mukaisesti. Yhteisön lainsäätäjä on vahvistanut liitteen, minkä vuoksi sitä ei ole syytä tarkastella uudelleen. Asiassa Snares annettu tuomio vahvistaa tämän näkökannan.

35. Alankomaiden hallitus katsoo, että ainoastaan etuuden objektiivisella rahoitustavalla on merkitystä etuuden luokittelun kannalta. Etuuden antamisajankohdan olosuhteilla ei ole merkitystä. Tämän vuoksi myöskään sillä seikalla, että sairausvakuutusmaksuja nostettiin samanaikaisesti kyseisen etuuden käyttöönoton kanssa, ei ole merkitystä, jos etuus rahoitetaan objektiivisesti julkisista varoista.

36. Tarkasteltaessa erityisetuuden käsitettä on otettava huomioon myönnetyn etuuden yhteys välittömään taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön. Tässä yhteydessä ei

ole syytä myöskään aliarvioida jäsenvaltioiden valmiuksia muokata sosiaaliturvajärjestelmiään. Jäsenvaltioiden lainsäätäjät voivat siten vapaasti päättää sosiaalisen suojelun tason, eikä niiden tarvitse noudattaa millään muotoa muissa jäsenvaltioissa tehtäviä lainsäädäntöä koskevia päätöksiä.

37. Alankomaiden hallitus vastustaa komission toissijaista huomautusta siitä, että asuinpaikkalauseke saattaa johtaa yhteisön oikeuden vastaiseen syrjintään. Jos komission huomautus hyväksyttäisiin, asetuksen 10 a artikla ja liite II a olisivat merkityksettömiä. Alankomaiden hallitus katsoo, että ennakkoratkaisukysymys on jo ratkaistu asiassa Snares annetussa tuomiossa. Alankomaiden hallitus päättelee näin ollen, että koska kyseessä oleva etuus mainitaan asetuksen liitteessä II a, se on maksuihin perustumaton erityisetuus, joka kuuluu asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan soveltamisalaan.

e) *Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus*

38. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus otti suullisessa käsittelyssä kantaa ensisijaisesti kahteen näkökohtaan. Se tukee ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Partridge ja Swaddling antamissa tuomioissa [7] vahvistamaa näkemystä siitä, että etuuden mainitsemisesta liitteessä II a seuraa selvästi se, että kyseinen etuus on maksuihin perustumaton ja kuuluu asetuksen 10 a artiklan soveltamisalaan (eikä siihen siten sovelleta 19 artiklaa). Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmaisee näkemyksensä myös siitä, onko asuinpaikkalausekkeeseen sidotun etuuden soveltaminen välillistä syrjintää kansalaisuuden perusteella ja onko se siten EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) vastaista.

39. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan asetuksen 10 a artiklan soveltamiselle on vain yksi edellytys, jonka mukaisesti etuuden on oltava kirjattu asetuksen liitteeseen II a. Etuuden maininta liitteessä merkitsee sen mukaan ainoastaan sitä, että etuuteen on sovellettava asuinpaikkalausekkeen kumoavaa poikkeusta. Etuuden yksittäiset tunnusmerkit on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan arvioitu jo ennen sen kirjaamista liitteeseen.

40. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että kysymykseen siitä, onko asuinpaikkalauseke mahdollisesti syrjivä EY:n perustamissopimuksen 48 ja 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) nojalla,

7 — Ks. alaviitteet 4—6.

on vastattu epäsuorasti asioissa Snares,[8] Partridge[9] ja Swaddling[10] annetuissa tuomioissa. Jos asuinpaikkalauseketta voitaisiin pitää syrjivänä, yhteisöjen tuomioistuin ei olisi voinut pitää asetusta N:o 1247/92 pätevänä. Tässä yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus kiinnittää huomiota neuvoston laajaan harkintavaltaan toteuttaa EY:n perustamissopimuksen 51 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 42 artikla) tarkoitettuja yhteensovittamistoimenpiteitä.

41. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo näin ollen, että asetuksen liitteeseen II a kirjattu etuus kuuluu 10 a artiklan soveltamisalaan, minkä vuoksi siihen ei sovelleta asetuksen 19 artiklan 1 kohtaa.

f) *Komissio*

42. Komissio toteaa aluksi, että ennakkoratkaisukysymyksessä on kyse siitä, onko riidanalainen etuus tosiasiallisesti asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa ja 10 a artiklassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus. Komission mukaan tämän kansallisen oikeuden tulkintaa edellyttävän kysymyksen voi ratkaista ainoastaan kansallinen tuomioistuin. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin antaa kansalliselle tuomioistuimelle vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisia ohjeita edellä mainitun käsitteen tulkitsemiseksi yhteisön oikeuden mukaisesti.

43. Komission mukaan ratkaisevana edellytyksenä sille, että etuus voidaan luokitella maksuihin perustumattomaksi, on etuuden rahoittaminen yleisillä verotuloilla eikä sosiaaliturvamaksuilla. Tämän edellytyksen katsotaan yleisesti täyttyvän, kun etuuden myöntävä järjestelmä rahoitetaan joko yksinomaan yleisistä verotuloista tai kun se kuuluu osana toiseen järjestelmään, joka rahoitetaan yleisistä verotuloista peräisin olevilla valtion maksuilla tai avustuksilla, ja kun eri rahoituslähteet voidaan erottaa selvästi ja voidaan varmistaa, että kyseinen etuus on rahoitettu yksinomaan yleisistä verotuloista (erityistalousarvio).

44. Komissio katsoo, että Itävallan liittovaltion huoltoavustuslain 23 §:n mukaan valtion on korvattava toimivaltaisille laitoksille kustannukset, jotka ovat aiheutuneet maksuihin perustumattomista etuuksista. Kuten kansallinen tuomioistuin on todennut, näyttää kuitenkin siltä, että keskeiset tekijät osoittavat päinvastaista. Näitä tekijöitä ovat erityisesti sairausvakuutusmaksun korottaminen ja samanaikainen eläkevakuutuslaitosten sairausvakuutusmaksuosuuden pienentäminen huoltoavustuksen lisäkustannuksia vastaavan summan mukaisesti silloin, kun huoltoavustuslaki tuli voimaan.

8 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia C-20/96.
9 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia C-297/96.
10 — Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-90/97.

45. Komission mukaan kyseessä olevaa etuutta ei voida pitää asetuksen 10 a artiklassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena. Näin on erityisesti silloin, kun sitä verrataan asiassa Molenaar kyseessä olleeseen Saksan etuuteen, koska kummankin etuuden tarkoituksena on rahoittaa hoidon tarpeesta aiheutuvat lisäkustannukset. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, että hoitoavustus on sosiaaliturvaetuus, joka maksetaan rahana sairausetuutena ja jolla on tarkoitus kattaa hoidon tarpeesta aiheutuvat kustannukset ja parantaa tällä tavoin hoidon tarpeessa olevien henkilöiden terveydentilaa ja elämänlaatua.

46. Komissio päättelee näin ollen, ettei Itävallan huoltoavustus täytä maksuihin perustumattoman erityisetuuden edellytyksiä eikä sitä olisi siten pitänyt kirjata liitteeseen II a. Tässä yhteydessä ei ole syytä tulkita asiassa Snares annettua tuomiota siten, että pelkästään etuuden kirjaamisella liitteeseen II a olisi oikeutta perustava luonne yksittäistapauksen tosiseikoista riippumatta.

47. Komissio katsoo, että vaikka huoltoavustus ei olisikaan maksuihin perustumaton erityisetuus, asiassa Molenaar annettua tuomiota voidaan hyödyntää ennakkoratkaisukysymyksen ratkaisemisessa, koska kyseisessä tuomiossa oli kyse pitkälti samankaltaisesta kansallisesta lainsäädännöstä kuin nyt esillä olevassa asiassa. Kyseisestä tuomiosta käy erityisesti ilmi, että kantajalla on oikeus huoltoavustukseen asuinpaikastaan riippumatta.

48. Komissio ehdottaa näin ollen, että ennakkoratkaisukysymykseen vastattaisiin, että se seikka, että oikeus huoltoavustuksen kaltaiseen etuuteen on ainoastaan henkilöillä, joiden tavanomainen asuinpaikka on valtiossa, jossa nämä kuuluvat vakuutuksen piiriin, on asetuksen 19 artiklan 1 kohdan, 25 artiklan 1 kohdan ja 28 artiklan 1 kohdan vastainen, jos etuus rahoitetaan osittain tai kokonaan vakuutusmaksuilla.

49. Komissio toteaa, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin pitää huoltoavustusta maksuihin perustumattomana erityisetuutena, asetuksen edellä mainittuja artikloja ei voida soveltaa kyseiseen etuuteen. Kansallinen säädös, jonka mukaan oikeus huoltoavustukseen riippuu edunsaajan tavanomaisesta asuinpaikasta kyseisessä jäsenvaltiossa, on kuitenkin ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen niiden määräysten kanssa, joissa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä (6 artikla ja 48 artikla).

50. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellä mainituilla määräyksillä selkeästi kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä sekä kaikki syrjintä, jossa eri erotteluperusteilla päädytään samaan tulokseen. Komissio katsoo, että itävaltalaiset työntekijät asuvat

yleensä pysyvästi maassaan ja heillä on siten oikeus huoltoavustukseen, kun taas siirtotyöläiset jättävät usein aktiivisen työelämän päättyessä maan, jossa he olivat työssä ja rajatyöntekijöiden tavanomainen asuinpaikka ei käytännössä koskaan ole maassa, jossa he käyvät töissä. Huoltoavustuslaissa kohdellaan siten siirtotyöläisiä perusteettomasti huonommin kuin maan kansalaisia, jotka eivät käytä liikkumisenvapauden oikeuttaan.

V Tapauksen tarkastelu

a) *Alustavat huomautukset*

51. Hoitoavustukseen liittyvää aihepiiriä käsiteltiin ensimmäisen kerran yhteisöjen tuomioistuimessa asiassa Molenaar. Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi on jälleen saatettu huoltoetuuksia koskeva ongelma, joka liittyy Itävallan valtion myöntämiin sosiaalietuuksiin. Kuten julkisasiamies Cosmas totesi havainnollisesti asiassa Molenaar,[11] hoidon tarvetta on ollut aina. Sosiaaliturva on kuitenkin kattanut huollettavuuden riskin vasta vähän aikaa. Tämä lienee myös syy siihen, ettei asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan luetteloon asetuksen soveltamisalaan kuuluvista etuuksista sisälly huollettavaksi joutumisen riskin kattamista. Tämän vuoksi esitettiin esillä olevan asian ratkaisun kannalta merkityksellinen ennakkoratkaisukysymys siitä, sovelletaanko kyseessä olevaan etuuteen asetuksen 4 artiklan 2 a kohtaa. Jos huollettavaksi joutumisen riskin kattaminen olisi nimenomaisesti mainittu 4 artiklan 1 kohdassa, huollettavaksi joutumisen yhteydessä myönnettävää etuutta pidettäisiin selvästi tavanomaisena sosiaaliturvaetuutena, johon sovelletaan yleisiä yhteensovittamissääntöjä, kuten muun muassa asuinpaikkalausekkeen kumoavaa 10 artiklaa.

52. Asia Molenaar koski hoitovakuutusta, ja sen lähtökohtana oli niin ikään Saksan oikeuden mukaisesti myönnettävä hoitoavustus. Asian ennakkoratkaisukysymys koski asetuksen N:o 1408/71 soveltamista. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli asianosaisten[12] huomautusten perusteella, että

"kaikki asian käsittelyyn osallistuneet ovat yhtä mieltä siitä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen järjestelmä kuuluu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan".[13]

11 — Julkisasiamies G. Cosmasin 9.12.1997 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-160/96, (Kok. 1998, s. I-843, ratkaisuehdotuksen 3 kohta).

12 — Oikeudenkäynnissä asianosaisina olivat pääasian kantaja ja vastaaja, Saksan, Itävallan ja Ruotsin hallitukset sekä komissio.

13 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 16 kohta.

53. Asianosaiset olivat kuitenkin eri mieltä siitä, mihin riskiin kyseessä olleet etuudet liittyivät. Jotkut asianosaiset katsoivat, että etuudet olivat sairausetuuksia. [14] Pääasian kantajat väittivät, että ne oltaisi voitu luokitella myös vanhuusetuuksiksi. [15] Komissio katsoi lopuksi, ettei etuuksien voida katsoa kuuluvan yksinomaan mihinkään asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa mainituista sosiaaliturvan aloista. "Näillä etuuksilla on yhtäläisyyksiä a, b ja c alakohdissa tarkoitettuihin sairaus-, työkyvyttömyys- ja vanhuusetuuksiin eikä niitä voida pitää ehdottomasti jonakin niistä". [16]

54. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti aiemmin oikeuskäytännössä vahvistetusta perusteesta, jonka mukaan asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvien ja sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien etuuksien välinen ero perustuu ennen kaikkea kunkin etuuden keskeisiin ominaisuuksiin ja erityisesti niiden tavoitteisiin ja myöntämisedellytyksiin eikä siihen, pidetäänkö etuutta kansallisessa lainsäädännössä sosiaaliturvaetuutena. [17] "Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos sen myöntäminen etuudensaajalle perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan yksilöllisestä tarveharkinnasta riippumatta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan — — . Tämä luettelo on sillä tavoin tyhjentävä, että sellaista sosiaaliturvan alaa, jota luettelossa ei ole mainittu, ei voida katsoa siihen kuuluvaksi siitä huolimatta, että tämän sosiaaliturvan alaa koskevan sääntelyn mukaan tietty oikeudellinen asema antaa etuudensaajalle oikeuden etuuteen — — ". [18]

55. Julkisasiamies ehdotti kyseisessä asiassa, että pääasiassa kyseessä ollut hoitoavustus *rinnastettaisiin* rahalliseen sairausetuuteen. [19]

56. Yhteisöjen tuomioistuin määritteli kyseisen etuuden keskeiset ominaisuudet ja analysoi samalla hoitovakuutusetuuksien tavoitteita todeten, että niillä pyritään lisäämään hoidon tarpeessa olevien henkilöiden itsenäisyyttä ja erityisesti taloudellista riippumattomuutta. "Käyttöön otetulla järjestelmällä on erityisesti tarkoitus tukea ennaltaehkäisemistä ja kuntouttamista hoidon sijasta ja tukea kotihoitoa laitoshoidon sijasta". [20] Hoitoavustuksen tavoitteesta yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sillä taataan, että vakuututettu voi

14 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 17 kohta.

15 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 17 kohta.

16 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 18 kohta.

17 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 19 kohta.

18 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 20 kohta.

19 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu julkisasiamies Cosmasin tekemä ehdotus ennakkoratkaisun IX osassa.

20 — Katso edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 22 kohta.

valita vapaasti hoitomuodon ja esimerkiksi maksaa tavalla tai toiselle häntä avustaville henkilöille. [21]

57. Analyysin päätteeksi yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Tämänkaltaisilla etuuksilla pyritään ennen kaikkea täydentämään sairausvakuutusetuuksia, joita käsitellään hallinnollisesti yhdessä, ja parantamaan tällä tavoin hoidon tarpeessa olevien henkilöiden terveydentilaa ja elämän laatua. Näin ollen vaikka tällaisilla etuuksilla onkin omia erityispiirteitä, niitä on pidettävä asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuina 'sairausetuuksina'". [22]

58. Itävallan huoltoavustuksen tavoitteista voidaan todeta, että avustus on pääosin Saksan hoitoavustuksen kaltainen. Itävallan lainsäätäjä on siten määritellyt huoltoavustuslain 1 §:ssä huoltoavustuksen tavoitteeksi "taata kertasuorituksena huollettaville henkilöille tukea ja apua sekä mahdollisuudet vietää sellaista itsenäistä elämää, joka vastaa heidän tarpeitaan".

21 — Katso edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 23 kohta.

22 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 24 ja 25 kohta.

59. Näin ollen on syytä tarkastella sitä, vaikuttaako yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Molenaar antama tuomio huoltoavustuksen luokitteluun asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti.

60. On syytä pitää kuitenkin mielessä, että asiasta Molenaar poiketen nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva huoltoavustus ei perustu sairausvakuutukseen vaan vanhuusvakuutukseen. Lisäksi Itävallan huoltoavustus nimenomaisesti mainitaan asetuksen liitteessä II a, minkä vuoksi ennakkoratkaisukysymyksen ratkaisun kannalta merkityksellisiä ovat tämän maininnan seuraukset. Ensinnäkin olisi tarkasteltava sitä, vaikuttaako etuuden mainitseminen asetuksen liitteessä II a etuuden luokitteluun siten, ettei sen maksuihin perustumattoman erityisetuuden aineellinen arviointi ole enää tarpeen ja että kyseiseen etuuteen voidaan siten lähes automaattisesti soveltaa asetuksen 10 a artiklan erityisiä yhteensovittamissääntöjä.

b) *Etuuden kirjaamisesta asetuksen liitteeseen II a johtuvat oikeusvaikutukset*

61. Kullakin asetuksen N:o 1408/71 kahdeksalla liitteellä on erityinen sisältönsä ja merkityksensä. Esimerkiksi liitteessä I määritellään asetuksen henkilöllinen soveltamisala eli luokitellaan henkilöryhmät palkattuihin työntekijöihin ja/tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin kunkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Liitteessä I käsitellään siis asetuksen sovel-

tamisalaan kuuluvia säännöksiä. Liitteessä II sen sijaan rajataan säännösten aineellista soveltamisalaa siltä osin kuin se koskee itsenäisten ammatinharjoittajien erityisjärjestelyjä.

62. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut muun muassa, että liitteen V sisällöllä ei voida täydentää asetuksen palkatun työntekijän käsitettä [23] eikä liitettä voida tulkita laajasti tai analogisesti. [24] Oikeuskäytäntöä asetuksen N:o 1408/71 ja sen täytäntöönpanosta annetun asetuksen N:o 574/72 [25] liitteistä on olemassa runsaasti.

63. Mikäli edellä mainitusta halutaan päätellä jotain vireillä olevaa menettelyä varten, kussakin tapauksessa on mielestäni tarkasteltava kyseessä olevan liitteen sisältöä ja tavoitteita sekä ennen kaikkea liitteen tarkoitusta asetuksen niiden aineellisten säännösten kannalta, jotka liitteessä on tarkoitus täsmentää.

64. Liite II a lisättiin asetukseen vasta samanaikaisesti 4 artiklan 2 a kohdan ja 10 a artiklan kanssa. Kyseisen liitteen otsikko on "Maksuihin perustumattomat erityisetuudet (Asetuksen 10 a artikla)". Näin ollen on ilmaistu selkeästi, että liite vaikuttaa 10 a artiklan tulkintaan. Kyseiseen artiklaan sisältyvät erityiset yhteensovittamissäännöt [26] maksuihin perustumattomista erityisetuuksista. Säännöksissä vahvistetaan poikkeus 10 artiklan asuinpaikkalausekkeen kumoamiseen. Koska kyseessä on 10 artiklaan sovellettava poikkeus, 10 a artiklan sääntöjä on tulkittava erityisen varovasti. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksia on periaatteessa tulkittava suppeasti.

65. 10 a artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti:

"Sen estämättä, mitä 10 artiklassa ja III osastossa säädetään, henkilöille, 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, *edellyttäen että nämä etuudet on lueteltu liitteessä II a*". [27]

23 — Asia 17/76, Brack, tuomio 29.9.1976 (Kok. 1976, s. 1429) ja asia 143/79, Walsh, tuomio 22.5.1980 (Kok. 1980, s. 1639).

24 — Asia 150/79, komissio v. Belgia, tuomio 11.7.1980 (Kok. 1980, s. 2621).

25 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21 päivänä maaliskuuta 1972 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72 (EYVL L 74, s. 1); konsolidoitu toisinto (EYVL 1992, C 325, s. 96).

26 — Ks. asetuksen N:o 1247/92 johdanto-osan kuudes perustelukappale: "asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 nykyisin säädetystä eroava [— —] yhteensovittamisjärjestelmä".

27 — Kursivointi tässä.

66. Virkkeen muotoilu antaa viitteitä siitä, että etuuden maininta liitteessä II a on *edellytyksenä* poikkeuksen *soveltamiselle*. Virkkeessä ei kuitenkaan kerrota, onko tällöin kyseessä oleva etuus välttämättä 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus. Etuus on kuitenkin luokiteltava maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi, jotta 10 a artiklaa voidaan soveltaa.

Lisäksi 10 a artiklan sanamuodosta käy ilmi, että tämä säännös merkitsee, että siinä tarkoitetut etuudet kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan soveltamisalaan, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asetuksella N:o 1247/92.

67. Yhteisöjen tuomioistuimen oli otettava kantaa 10 a artiklan vaikutuksesta asetuksen liitteeseen II a asioissa Snares,[28] Partridge[29] ja Swaddling[30] antamissaan tuomioissa. Kyseinen kohta asiassa Snares annetussa tuomiossa kuuluu seuraavasti:

Tästä syystä on katsottava, että vammaisen elämisavustuksen kaltaiseen etuuteen sovelletaan yksinomaan 10 a artiklan yhteensovittamissääntöjä ja että se on näin ollen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus, koska se on mainittu liitteessä II a".[31]

"Sen, että yhteisön lainsäätäjä mainitsee asetuksessa N:o 1408/71 olevassa liitteessä II a vammaisen elämisavustusta koskevan asetuksen kaltaisen lainsäädännön, on katsottava olevan osoitus siitä, että tämän kansallisen asetuksen perusteella myönnetyt etuudet ovat maksuihin perustumattomia erityisetuuksia, jotka kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan soveltamisalaan (ks. mm. asia 24/54, Dingemans, tuomio 2.12.1964, Kok. 1964, s. 1254, 1275).

68. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, miten nämä tuomion kohdat olisi ymmärrettävä, eli siitä, osoittaako etuuden maininta liitteessä sen olevan 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus vai onko tämä osoitettava erikseen. Jälkimmäisen näkemyksen kannattajat korostavat, että asiassa Snares ei tarkasteltu sitä, oliko kyseessä maksuihin perustumaton erityisetuus, vaan riita-asia koski yksinomaan oikeudellisia seurauksia eli sitä, sovellettiinko asiassa 10 a artiklaa.

28 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia C-20/96.

29 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia C-297/96.

30 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia C-90/97.

31 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Snares annetun tuomion 30—32 kohta.

69. Seuraavaksi on syytä tarkastella, puolletaanko asioissa Partridge ja Swaddling annetuilla tuomioilla, joissa vahvistetaan asiassa Snares annetussa tuomiossa esitetty näkökanta, jompaakumpaa näkemystä. Molemmissa tuomioissa viitataan asiassa Snares annetun tuomion edellä mainittuihin 30 ja 31 kohtaan. Viittaukset eivät ole aivan kirjaimellisia, minkä vuoksi — ainakin näiden kohtien saksankielisessä käännöksessä — korostuu selkeästi se, että etuus on asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus, kun se on kirjattu asetuksen liitteeseen II a. Tuomion keskeiset kohdat ovat:

"Näin ollen hoitoavustuksen kaltaiseen etuuteen sovelletaan 10 a artiklan yhteensovittamissääntöjä ja se on siten 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus, koska se on mainittu liitteessä II a — — ." [32]

[Dans ces conditions, une prestation telle que l'AA, du fait qu'elle figure à l'annexe II bis, relève des règles de coordination de l'article 10 bis et, partant, constitue une prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis [...])".

"Koska IS:n kaltainen etuus mainitaan liitteessä II a, siihen sovelletaan 10 a artiklan yhteensovittamissääntöjä ja se on näin ollen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus — — ." [33]

["Une prestation telle que l'IS, du fait qu'elle figure à l'annexe II bis, relève des règles de coordination de l'article 10 bis et, partant, constitue une prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis [...])".

70. Tuomiosta neuvoteltiin ranskaksi, ja sen ranskankielisessä toisinnossa kyseinen yhteys ei ole yhtä selvä:

"Dans ces conditions, une prestation telle que la DLA, du fait qu'elle figure à l'annexe II bis, doit être considérée comme étant exclusivement régie par les règles de coordination de l'article 10 bis et, partant, comme relevant des prestations spéciales à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis."

71. Kun tarkastellaan asiassa Dingemans annettua tuomiota, [34] johon yhteisöjen

32 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa Partridge annetun tuomion 33 kohta.

33 — Ks. edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Swaddling annetun tuomion 24 kohta.

34 — Asia 24/64, tuomio 2.12.1964 (Kok. 1964, s. 1259).

tuomioistuin nimenomaisesti viittasi asiassa Snares antamassaan tuomiossa [35] ja jossa työkyvyttömyysetuus luokiteltiin B-tyypin etuudeksi, [36] voidaan huomata, että asiassa Dingemans antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin luokitteli liitteeseen F tehdyn muutoksen perusteella riidanalaisen (Alankomaiden) lainsäädännön B-tyypin lainsäädännöksi ja kyseessä olleet etuudet B-tyypin etuuksiksi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi nimenomaisesti seuraavaa:

"Tämän muutoksen säännönmukaisuutta ei pyritty kiistämään.

Yhteisöjen tuomioistuin voi näin ollen ainoastaan todeta oikeudellisen tilanteen." [37]

72. Asioissa Snares, [38] Partridge [39] ja Swaddling [40] annetuissa tuomioissa ei kyseenalaistettu kyseisten etuuksien luokittelemista maksuihin perustumattomiksi erityisetuuksiksi. Asiassa Snares annetussa tuomiossa oli kyse asetuksen N:o 1247/92 ajallisesta pätevyydestä, kun taas asiassa Partridge annetussa tuomiossa kyse oli asetuksen N:o 1247/92 5 artiklan mukaisen julistuksen vaikutuksista. Asiassa Swaddling puolestaan oli kyse siitä, rikkooko asuinpaikkalauseke sellaisenaan EY:n perustamissopimuksen 48 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla).

73. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asioissa Snares ja Partridge antamissaan tuomioissa lähes yhtäläisesti seuraavaa:

"Lisäksi 10 a artiklan sanamuodosta käy ilmi, että tämä säännös *merkitsee*, että siinä tarkoitetut etuudet kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan soveltamisalaan, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asetuksella N:o 1247/92." [41]

74. Tämä muotoilu mahdollistaa mielestäni kyseisen etuuden aineellisen arvioinnin tapauksissa, joissa epäillään sitä tai riidellään siitä, kuuluuko riidanalainen etuus maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, jotka luetellaan asetuksen liitteessä II a. Asetuksen 10 a artiklaa voidaan nimittäin soveltaa ainoastaan niihin maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, jotka on mainittu asetuksen liitteessä II a. Etuuden maininta liitteessä voi antaa viitteitä etuuden luonteesta. Maininta ei saa kuitenkaan olla esteenä 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitetulle tarkastelulle, jos asiasta on epäilyksiä.

35 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Snares annetun tuomion 30 kohta.

36 — Ks. siirtotyöläisten sosiaaliturvasta annetun neuvoston asetuksen N:o 3 24 artiklan 1 kohta (EYVL 16.12.1958, s. 561). Artiklassa säädetään, että näitä ovat lainsäädännöt, joiden mukaan työkyvyttömyysetuuksia lasketaan pääasiassa ottaen huomioon kuluneiden kausien kesto.

37 — Ks. edellä alaviitteessä 34 mainitussa asiassa Dingemans annettu tuomio, s. 1390.

38 — Ks. alaviite 4.

39 — Ks. alaviite 5.

40 — Ks. alaviite 6.

41 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Snares annetun tuomion 31 kohta (kursivointi tässä). Tuomion ranskankielinen toisinto kuuluu seuraavasti: "Il ressort en outre du libellé de l'article 10 bis que cette disposition implique que les prestations qu'elle vise relèvent par ailleurs de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement n° 1408/71, tel que modifié par le règlement n° 1247/92."

75. Asetuksen N:o 1247/92 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale, jossa maksuihin perustumattomat erityisetuudet liitetään nimenomaisesti asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, kuuluu seuraavasti:

"tästä huolimatta on tarpeellista varmistaa, että olemassa olevaa asetuksen (ETY) N:o 1408/71 mukaista yhteensovittamisjärjestelmää sovelletaan edelleen etuuksiin, jotka *joko* eivät kuulu niiden etuuksien ryhmään, joihin viitataan, *tai* joita ei nimenomaisesti ole sisällytetty tämän asetuksen liitteeseen". [42]

76. Myös tästä muotoilusta käy ilmi, että maininta liitteessä II a on vain *yksi* 10 a artiklan soveltamisen edellytyksistä.

77. Mielestäni ei ole mitään syytä siihen, että yhteisön lainsäätäjän asetukseen N:o 1408/71 hyväksymää liitettä sovellettaisiin ehdottomammin kuin muita yhteisön johdetun oikeuden säännöksiä, joiden yhteensopivuutta niihin nähden ensisijaisten lainsäädäntönormien kanssa on aina mahdollista tutkia. Tämän vuoksi pitäisi olla mahdollista tutkia myös liitteissä mainittujen etuuksien sisältöä.

42 — Kursivointi tässä.

78. Suullisessa käsittelyssä todettiin, että liitteitä — tai koko asetusta — voidaan muuttaa vain yksimielisesti tehdyllä päätöksellä. Jollei yksimielisyyteen pyrittäisi, asetukseen voisi jäädä mahdollisesti virheellisiä mainintoja. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen huomautus mahdollisuudesta aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ei tunnu asianmukaiselta, koska sen avulla on vaikeaa vaikuttaa jäsenvaltioiden käyttäytymiseen yhteisön oikeutta koskevassa lainsäädäntömenettelyssä. Ei ole mitään syytä siihen, ettei etuutta voitaisi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi siksi, että se on kirjattu liitteeseen.

79. Katson näin ollen, että 4 artiklan 2 a kohdan on mahdollistettava riidanalaisen etuuden aineellinen arviointi. Tämän vuoksi on tarkasteltava kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä ja arvioitava, onko riidanalainen etuus 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus.

c) *Asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettujen maksuihin perustumattomien erityisetuuksien ominaispiirteet*

80. Jotta voidaan määritellä 10 a artiklan oikeusvaikutus, on selvitettävä, onko riidanalainen etuus 4 artiklan 2 a kohdassa

tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus. Tällaisten erityisetuuksien ominaispiirteiden määrittelemiseksi on tukeuduttava ensisijaisesti asetukseen N:o 1247/92, jolla asetukseen liitettiin 4 artiklan 2 a kohta, 10 a artikla ja liite II a. Johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa annetaan tietoja asetuksen hyväksymisen taustasta ja tavoitteista. Perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

" — — on myös tarpeellista ottaa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan tietyt kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetut etuudet saattavat samanaikaisesti kuulua sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon alaan tällaisten lakien soveltamisalaan kuuluvien henkilöryhmien, niiden päämäärien ja niiden soveltamistapojen vuoksi,

yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että lainsäädäntö, jonka mukaan tällaiset etuudet annetaan, muistuttaa joiltain ominaisuuksiltaan sosiaalihuoltoa sikäli, että tarve on olennainen soveltamisperuste, eikä etuuden saaminen perustu työskentely- tai maksukausien yhteenlaskemiseen, kun taas lainsäädäntö toisilta ominaisuuksiltaan muistuttaa sosiaaliturvaa sikäli, että tällaisten etuuksien antamistavassa ei käytetä harkintavaltaa ja etuudensaajilla on laillisesti määritelty asema".

81. Asetuksessa tulisi näin ollen selvittää, että tietyt ominaisuuksiltaan moniulotteiset sosiaalietuudet kuuluvat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tietyin edellytyksin *asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan*. Kun kyseessä *eivät ole* selkeästi perinteiset sosiaaliturvaetuudet, myös erityinen yhteensovittaminen on perusteltua. Alun perin sisällyttämällä kyseiset etuudet asetuksen soveltamisalaan pyrittiin vain parantamaan aiempaa tilannetta. Aikaisemmin lähtökohtana oli nimittäin kahden sellaisen sosiaaliturvajärjestelmän päällekkäisyys,[43] joista sosiaalihuoltoa koskeva järjestelmä oli nimenomaisesti jätetty asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla voitiin tapauskohtaisesti selvittää, kumpaan järjestelmään luokittelemattomat etuudet todella kuuluvat.

82. Asetuksella N:o 1247/92 pyrittiin kuitenkin muun muassa varmistamaan, että "olemassa olevaa asetuksen (ETY) N:o 1408/71 mukaista yhteensovittamisjärjestelmää sovelletaan edelleen etuuksiin, jotka — — eivät kuulu niiden etuuksien ryhmään, joihin viitataan".[44] Tämän vuoksi myös etuuksien erityisryhmän ominaispiirteet on määriteltävä, jotta nämä etuudet voidaan luokitella.

83. Ensinnäkin etuuksien on oltava maksuihin perustumattomia. Tämä edellytys ei kuitenkaan voi olla yksistään ratkaiseva,

43 — Ks. asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohta.

44 — Ks. asetuksen johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

koska asetuksen 4 artiklan 2 alakohtaa sovelletaan "yleisiin ja erityisiin *sosiaaliturvajärjestelmiin* riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia tai *maksuihin perustumattomia*".[45] Etuus on lisäksi todettava erityisetuudeksi, jotta siihen voidaan soveltaa 4 artiklan 2 a kohtaa.

1. Maksuihin perustumattomuus

84. Kansallinen tuomioistuin pohtii erityisesti sitä, onko kyseessä oleva etuus maksuihin perustumaton, ja kiinnittää huomiota nimenomaan samanaikaisesti kyseisen etuuden käyttöönoton kanssa tehtyihin budjettivarojen siirtoihin, jotka vaikuttivat myös kantajaan nousseiden sairausvakuutusmaksujen muodossa.

85. Huoltoavustuksiin ja vanhuusetuuksiin sovelletaan yhteisiä sekä hallinnollisia että etuuden myöntämisedellytyksiä koskevia järjestelyjä. Itävallassa vanhuusvakuutuksella on perinteisesti ollut kolme rahoituslähdettä: työntekijä- ja työnantajamaksut sekä valtion täydentävä tuki. Eläkevakuutuslaitokset taas maksavat sairausvakuutusmaksuja. Huoltoavustuksen käyttöönoton yhteydessä vanhuuseläkkeitä ja sairausvakuutusta muutettiin korottamalla sairausvakuutusmaksua 0,8 prosenttia. Tällä tavoin voitiin vähentää eläkevakuutuslaitosten etuuksia koskevaa rahoitusosuutta säilyttäen samalla etuuksien suuruustaso. Vanhuusetuuksista vapautettiin näin ollen varoja huoltoavustuksen rahoittamiseen. Valtion eläkevakuutuslaitoksille myöntämiä varoja varten on talousarvioon perustettu erityinen budjettikohta huoltoavustuksille. Tämän perusteella sekä Itävallan toteamukset siitä, että huoltoavustus rahoitetaan verotuloista, että komission väite siitä, että huoltoavustuksen käyttöönotolla ei ole ollut vaikutusta valtion talousarvioon, pitävät paikkansa.

86. Edellä kuvatuille sairausvakuutuksen, vanhuusvakuutuksen ja huoltoavustuksen välisille suhteille on tyypillistä, että huoltoavustuksen mahdolliset edunsaajat osallistuvat epäsuorasti sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuuluvina vakuutettuina kyseisen etuuden rahoittamiseen sairausvakuutusmaksujen korotuksen vuoksi. Liittymäkohtana tässä on sosiaaliturvavakuutussuhteen olemassaolo.

87. Se seikka, että huoltoavustukselle on oma budjettikohtansa — minkä Itävallan hallitus toi nimenomaisesti esille suullisessa

45 — Kursivointi tässä.

käsittelyssä — puoltaa virallista kantaa siitä, että etuus on maksuihin perustumaton. Tätä tukee myös huoltoavustuslain 28 §:ssä vahvistettu sääntö, jonka mukaan liittovaltio palauttaa toimivaltaisille eläkevakuutuslaitoksille huoltoavustusten maksuista johtuvat todennetut menot sekä muut menot.

88. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että valtio rahoitti osittain sairausvakuutusta jo ennen huoltoavustuksen käyttöönottoa. Koska eläkevakuutuslaitokset pystyivät säästämään sairausvakuutusmaksuissa, kun valtion varoja osoitettiin huoltoavustukseen, voidaan ajatella, että maksuilla rahoitettavien eläke-etuuksien osuus kasvoi suhteellisesti. Koska riidanalainen etuus on läheisessä yhteydessä maksuilla rahoitettavaan sosiaaliturvajärjestelmään ja koska sitä rahoitetaan suoraan sosiaaliturvamaksuilla, etuutta ei voida tulkita ilman yksityiskohtaisempaa analyysia maksuihin perustumattomaksi.

89. Itsenäiset ammatinharjoittajat voidaan ammattiedustajiensa pyynnöstä sulkea huoltoavustuslain soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen lain 3 §:n nojalla. Laissa kuitenkin nimenomaisesti säädetään, että tästä aiheutuvat kustannukset katetaan erityismaksuilla. Tällaisen tilanteen voidaan katsoa puoltavan kyseisten etuuksien maksuihin perustumattomuutta.

90. Merkityksellistä ei ole ainoastaan kyseisen etuuden maksuihin perustumattomuus — kuten aikaisemmin on todettu — vaan myös se, onko kyseessä erityisetuus. Tämän vuoksi seuraavaksi on syytä tutkia, onko huoltoavustus asiaa koskevassa säännöksessä tarkoitettu erityisetuus.

2. Erityisetuus

91. Yhteisön lainsäätäjä ei todellakaan ole määritellyt täsmällisesti asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettua erityisetuutta. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa kuitenkin viitataan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.[46]

92. Yhteisöjen tuomioistuin oli useaan kertaan ilmaissut[47] kantansa siitä, oliko joidenkin sosiaaliturvaetuuksia täydentävien sosiaalietuuksien myöntäminen asetuksen säännösten mukaista eli oliko

46 — Ks. asetuksen N:o 1247/92 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

47 — Asia 24/74, Biason, tuomio 9.10.1974 (Kok. 1974, s. 999); yhdistetyt asiat 379/85—381/85 ja 93/86, Giletti, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 955); asia C-236/88, komissio/Ranska, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3163; Kok. Ep. X, s. 489) ja asia C-356/89, Newton, tuomio 20.6.1991 (Kok. 1991, s. I-3017).

asuinpaikkalauseke tarvittaessa kumottava.

93. Yhdessä tähän liittyvässä aikaisemmassa asiassa,[48] jossa käsiteltiin asetusta N:o 3, kyse oli täydentävästä etuudesta, jota maksettiin työkyvyttömyyseläkkeen lisäksi. Kyseisen asian kantajalta oli evätty oikeus tähän etuuteen, koska hän oli muuttanut asuinpaikkansa toiseen jäsenvaltioon. Yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Asetuksen soveltamiseksi saattaa vaikuttaa toivottavalta erottaa sosiaaliturvaa ja sosiaalihuoltoa koskevat säännökset selkeästi toisistaan. Ei voida kuitenkaan poissulkea sitä, että lainsäädännössä käsitellään henkilölliseltä soveltamisalaltaan, tarkoitukseltaan ja soveltamistavaltaan samanaikaisesti molempia näitä ryhmiä eikä siihen sisälly mitään kokonaisluokittelua. Kun tällaisessa lainsäädännössä jätetään arvioimatta yksittäistapausten tarpeet, mikä on tyypillistä huoltojärjestelmän ollessa kyseessä, ja määritellään etuudensaajien laillinen asema, siihen sovelletaan yhteisön lainsäädännön mukaista sosiaaliturvajärjestelmää. Sama koskee sellaista lainsäädäntöä, jossa säädetään ylimääräisistä työkyvyttömyysasteesta riippuvista etuuksista, joilla on tarkoitus lisätä työkyvyttömyyseläkettä. Se seikka, että samassa säädöksessä säädetään myös huoltoetuutta muistuttavista etuuksista, ei muuta yhteisön säännöksissä työkyvyttömyysetuuteen sidotun etuuden, joka lainmukaisesti täydentää työkyvyttömyysetuutta, sosiaaliturvan mukaista luonnetta."[49]

94. Myöhemmin asiassa Giletti[50] annetussa tuomiossa kyse oli vanhuusetuuksien, jälkeen jääneiden etuuksien ja työkyvyttömyysetuuksien lisäosasta, joka määriteltiin "verovaroista rahoitettavaksi solidaarisuusavustukseksi, jolla on tarkoitus taata yleinen vähimmäistoimeentulo ja jota maksetaan toisen maksuihin perustuvan tai perustumattoman etuuden lisäksi kantajan varallisuuden perusteella ottamatta kuitenkaan huomioon tämän ammatillista toimintaa ja joka mahdollisesti peritään tietyin edellytyksin takaisin edunsaajan jäämistöstä".[51]

Kyseisen etuuden luokittelemiseksi yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, ettei etuuden rahoitus ole ratkaiseva, koska 4 artiklan 2 kohdan mukaan maksuihin perustumattomia etuuksia ei ole suljettu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Yhteisöjen tuomioistuin totesi näin ollen, että "ennakkoratkaisukysymyksen aiheena olevan kaltaisella lainsäädännöllä on tosiasiassa *kaksoistehtävä*, johon kuuluu toisaalta taata vähimmäistoimeentulo sitä

48 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Biason.

49 — Ks. edellä alaviitteessä 47 mainitussa asiassa Biason annetun tuomion 9—12 kohta.

50 — Edellä alaviitteessä 47 mainitut yhdistetyt asiat 379/85—381/85 ja 93/86.

51 — Ks. tuomion 4 kohta.

tarvitseville ja toisaalta taata täydentävät tulot niille, jotka saavat riittämättömiä sosiaaliturvaetuuksia". [52]

Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi seuraavaa:

"Sikäli kuin tällaisessa lainsäädännössä myönnetään oikeus täydentäviin etuuksiin, joilla on tarkoitus korottaa sosiaaliturvasta maksettavia eläkkeitä ilman sosiaalihuollolle tyypillistä tapauskohtaista arviointia ja yksilöllistä tarveharkintaa, kyseiset etuudet kuuluvat asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitetun sosiaaliturvajärjestelmän piiriin. Se seikka, että samassa säädöksessä säädetään myös huoltoetuutta muistuttavista etuuksista, ei muuta yhteisön säännöksissä työttömyysetuuteen sidotun etuuden, joka lainmukaisesti täydentää työkyvyttömyyseläkettä, vanhuuseläkettä tai jälkeenjääneiden eläkettä, sosiaaliturvan mukaista luonnetta". [53]

95. Myöhemmin Ranskaa vastaan nostettiin kanne [54] jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin vuoksi Ranskassa voimassa olleen asuinpaikkalausekkeen vuoksi. Asuinpaikkalauseke koski sellaisen täydentävän avustuksen myöntämistä, jolla oli tarkoitus taata vähimmäistulotaso Ranskassa. Yhteisöjen tuomioistuin perusti Ranskalle antamansa tuomion asioissa Biason [55] ja Giletti [56] aikaisemmin antamiinsa tuomioihin.

96. Asiassa Newton annettu tuomio [57] koski vammaisille tarkoitetun "liikkumisavustuksen" [58] myöntämistä. Liikkumisavustusta myönnetään asiaa koskevan oikeusperustan [59] mukaisesti "kaikille ruumiillisesta vammasta kärsiville henkilöille, jotka eivät vammansa vuoksi pysty tai eivät käytännössä pysty kävelemään, jos kyseinen henkilö on oleskellut tietyn ajan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos hän oleskelee yhä siellä tai jos hänen tavanomainen asuinpaikkansa on siellä. Liikkumisavustusta myönnetään rahana viikoittain, ja sen kokonaissumma on kiinteä eikä se riipu etuudensaajan tuloista". [60]

Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä yhteydessä seuraavaa:

"Koska kyseessä olevan etuuden kohteena olevan ryhmän määritelmä on laaja, kyseisellä lainsäädännöllä on tosiasiassa *kaksoistehtävä*. Ensinnäkin etuudella on tarkoitus taata kokonaan sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle jääneiden vammaisten vähimmäistoimeentulo. Toiseksi etuudella täydennetään niiden sosiaaliturvan etuudensaajien tuloja, joilla

52 — Ks. tuomion 10 kohta (kursivointi tässä).
53 — Ks. tuomion 11 kohta.
54 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia C-236/88, Biason.
55 — Ks. alaviite 47.
56 — Ks. alaviite 47.
57 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia C-356/89.
58 — Ks. tuomion 2 kohta.
59 — Ks. tuomion 5 kohta.
60 — Ks. tuomion 5 kohta.

on liikkumiskykyä haittaava ruumiillinen vamma.

Tämän vuoksi palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan osalta, joka jo kuuluu työhistoriansa vuoksi sen valtion sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, jonka lainsäädäntöön vedotaan, on todettava kyseisen lainsäädännön kuuluvan ETY:n perustamissopimuksen 51 artiklan nojalla sosiaaliturvan piiriin, vaikka *lainsäädännön voitaisiin katsoa soveltuvan myös muihin etuudensaajien ryhmiin.*" [61]

97. Asiassa Hughes annetussa tuomiossa oli kyse [62] perhe-etuuden (family credit) luokittelemisesta. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi seuraavalla tavalla Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitteeseen siitä, ettei kyseessä oleva perhe-etuus kuulu mihinkään asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa luetelluista etuuksista: [63]

"Asian tosiseikoista käy ilmi, että perhe-etuudella on kaksi tehtävää. Ensinnäkin, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus totesi, sen tarkoituksena on pitää heikosti palkatut työntekijät työssä. Toiseksi sillä korvataan perhekustannuksia, mikä ilmenee erityisesti siitä, ettei sitä myönnetä, ellei etuudensaajan perheessä ole lapsia, ja siitä, että sen suuruus riippuu lasten iästä." [64]

Yhteisöjen tuomioistuin totesi näin ollen, että family credit -etuus on asetuksessa tarkoitettu perhe-etuus.

98. Edellä mainituille asioille on yhteistä, että niissä kyseessä olleita etuuksia saattoivat hakea myös henkilöt, jotka eivät ole saaneet sosiaaliturvaetuuksia. Lisäksi näillä etuuksilla oli tapauksissa kaksoistehtävä.

99. Esillä olevassa asiassa kyseessä olevan etuuden rakenne on perustavanlaatuisesti erilainen. Oikeus huoltoavustukseen on ainoastaan *henkilöillä, joilla on oikeus myös eläkkeeseen.* Kuten myös suullisessa käsittelyssä todettiin, liittovaltion huoltoavustuslain sanamuodon mukaisesti lähtökohdaksi on otettava oletus, ettei tässä asiassa kyse ole pelkästään oikeudesta vanhuuseläkkeeseen vaan että esimerkiksi myös jälkeen jääneiden eläkkeen kautta voi syntyä oikeus kyseessä olevan etuuden

61 — Ks. tuomion 14 ja 15 kohta (kursivointi tässä).

62 — Asia C-78/91, Hughes, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4839).

63 — Ks. tuomion 18 kohta.

64 — Ks. tuomion 19 kohta (kursivointi tässä).

saantiin. Ratkaisevaa on, että huoltoavustus täydentää eläkeoikeutta.

100. Itävallan hallitus puhuu asiaa koskevassa vastineessaan tässä yhteydessä kuvaavasti myös "pääetuudesta". Koska Itävallan huoltoavustus on erottamaton osa sosiaaliturvaetuutta, huoltoavustus myönnetään sosiaaliturvaoikeuden tarkastelun perusteella. Huoltoavustukseen liittyy näin ollen myös perinteisen sosiaaliturvaetuuden piirteitä.

101. Huoltoavustuksen tarkoituksena on huoltoavustuslain 1 §:n oikeudellisen määritelmän mukaisesti varmistaa, että huollettavat henkilöt voivat viettää sellaista itsenäistä elämää, joka vastaa heidän tarpeitaan. Huoltoavustus on näin ollen melko riippumaton sosiaalisesta ympäristöstä, jossa sitä myönnetään. [65] Huollettavaksi joutumisen riskillä ei ole mitään käytännön yhteyttä jäsenvaltiossa vallitseviin taloudellisiin tai sosiaalisiin olosuhteisiin. Myöskään huollettavan henkilön mahdollisuus saada taloudellista tukea ei ole sidottu tiettyyn sosiaaliseen tai kulttuuriseen ympäristöön. Huollettavien mahdollisuus määritellä itse tarpeensa edellyttää, että heillä on myös tietty vapaus valita sosiaalinen ympäristönsä. [66]

102. Itävallan huoltoavustusten tavoitteena on siten puuttua huollettavuuden riskiin sosiaalisena ilmiönä. Ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan — kuten Itävallan hallitus toteaa vastineessaan — siihen, että huollettavaksi joutumisen riskin kattamiseksi luodun uuden Itävallan järjestelmän tavoitteena on "perustaa sellainen kattava järjestelmä huollettavaksi joutumisen riskin kattamiseksi, jossa tunnustetaan ensimmäistä kertaa selkeästi, että huollettavaksi joutuminen muodostaa erillisen sosiaalisen riskin ja että huollettavuuden riskistä on kannettava yhteiskunnallinen vastuu".

103. Kuten aiemmin on todettu, huollettavaksi joutuminen ei muodosta tällä hetkellä asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua riippumatonta riskiä. Huollettavaksi joutumisen riski voi kuitenkin liittyä useisiin artiklassa nimenomaisesti mainittuihin riskeihin. Huollettavuus voi olla näin ollen sidoksissa ikään. [67] Huollettavuus voidaan kuitenkin myös tulkita sairaudeksi [68] tai sen voidaan katsoa liittyvän invaliditeettiin [69] tai työkyvyttömyyteen. [70] Myös jälkeen jääneet voivat olla huollettavia.

65 — Ks. asia 313/86, Lenoir, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5391, 16 kohta; Kok. Ep. IX, s. 703) ja edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Snares annetun tuomion 43 kohta.

66 — Mahdollisuus saada ulkopuolisen henkilön apua, hoitaville läheisille maksettava palkka sekä varojen myöntäminen erilaisiin tarkoituksiin.

67 — Ks. 4 artiklan 1 kohdan c alakohta.

68 — Ks. 4 artiklan 1 kohdan a alakohta ja edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annettu tuomio.

69 — Ks. 4 artiklan 1 kohdan b alakohta.

70 — Ks. 4 artiklan 1 kohdan e alakohta.

Itävallan huoltoavustuslainsäädännön [71] mukaan jälkeen jääneiden eläkettä saavilla voi olla oikeus myös huoltoavustukseen.

104. Analyysin tässä vaiheessa voitaisiin tarkastella uudelleen asiassa Molenaar esille tullutta kysymystä huoltoavustuksen luokittelusta. Se ei mielestäni ole kuitenkaan tarpeen. Yhteisöjen tuomioistuin luokitteli kyseessä olleen riskin 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin riskeihin, koska olosuhteiden mukaan huollettavuuden riski voi ilmetä monissa eri muodoissa. Asiassa Molenaar yhteisöjen tuomioistuin käytti tätä luokittelua sen suhteen perusteella, joka on sosiaaliturvajärjestelmän hallinnoinnissa hoitovakuutusetuuksien ja sairausvakuutusetuuksien välillä. [72] Näin ollen mielestäni ei ole mitään estettä huoltoavustuksen luokittelemiselle johonkin muuhun riskiin liittyväksi, jos jäsenvaltion lainsäätäjä on liittänyt huollettavuuden riskin johonkin toiseen riskiin. Koska huoltoavustus täydentää pääetuudeksi luokiteltavaa eläkettä, se on mielestäni myös luokiteltava samalla tavalla.

105. Tästä näkökulmasta katsottuna huoltoavustus on selvästi asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu ja 1 kohdassa lueteltu etuus. Huoltoavustus ei näin ollen ole 4 artiklan 2 a kohdan b alakohdassa tarkoitettu erityisetuus, joka on tarkoitettu "vain vammaisten erityistä suojelemista varten". Ensinnäkin olisi voitava todeta, että kyse todellakin on erityisetuuden maksamisesta, mikä ei ole esillä olevassa asiassa täysin mahdollista. Toisaalta sosiaalisena ilmiönä huoltoavustusta ei voida rinnastaa käsitteellisesti vammaisuuden kanssa. Lisäksi myös vammainen henkilö voi joutua huollettavaksi. On kuitenkin olemassa myös lukuisia muita syitä, jotka voivat aiheuttaa huollettavaksi joutumisen. Näitä ovat esimerkiksi sairaus, onnettomuus tai vanhuus, jotka eivät liity vammaisuuteen.

106. Koska huoltoavustusta ei voida pitää 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena, siihen ei voida soveltaa 10 a artiklaa. Koska erityisiä yhteensovittamissääntöjä ei voida soveltaa, noudatetaan yleisiä sääntöjä, joiden mukaan asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan nojalla kyseisiin etuuksiin ei sovelleta asuinpaikkalauseketta.

107. Koska riidanalainen etuus ei ole piirteiltään maksuihin perustumaton erityisetuus ja koska siihen ei yhteisön oikeuden mukaisesti voida tämän vuoksi soveltaa asuinpaikkalauseketta, ei ole tarpeen ottaa kantaa komission toissijaiseen väitteeseen, jossa pyrittiin korostamaan EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) mukaisia oikeuksia esillä olevan asian kaltaisessa tapauksessa, jossa rajatyöntekijä maksoi 40 vuoden ajan sosiaaliturvamaksuja jäsenvaltiolle ja jossa tältä

71 — Ks. 4 artiklan 1 kohdan d alakohta.

72 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Molenaar annetun tuomion 24 kohta.

evättiin etuuden saanti asuinpaikkalausekkeen perusteella.

108. Jotkut esillä olevan riita-asian osapuolet ovat olleet huolissaan muun muassa siitä, että asetuksen tavoitteet voisivat vääristyä, koska asetuksessa N:o 1247/92 sallitaan asuinpaikkalausekkeen soveltaminen maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin. Tällaiset huolenaiheet ovat täysin perusteettomia. Itse asiassa 10 a artikla ja liite II a olisivat tällöin käytännössä merkityksettömiä ja niillä olisi pelkästään symbolinen arvo, mikä ei varmastikaan ole ollut lainsäätäjän tarkoituksena.

109. Asetuksen N:o 1247/92 mukaisten etuuksien ja riidanalaisen etuuden olennainen ero on riidanalaisen etuuden yhteys sosiaaliturvaan. Koska tämän vuoksi 10 a artiklaa voidaan soveltaa, asetuksen 19 artiklaa, jota sovelletaan ainoastaan sairausetuuksiin, ei voida soveltaa.

110. Koska kyseinen täydentävä etuus riippuu sosiaaliturvaetuudesta, joka on maksuihin perustuva, on sekin maksuihin perustuva, sillä sen edellyttämä huollettavuuden tarve ei yksin oikeuta siihen. Korostan tätä vielä, vaikkei sillä olekaan merkitystä ratkaisuehdotukseni kannalta. Se seikka, että huoltoavustusta ei rahoiteta sairausvakuutuksesta (jonka maksuja on korotettu) vaan valtion rahoituslähteistä, ei ole ristiriidassa tämän toteamuksen kanssa, koska tässä yhteydessä kyse on rahoituksen uudelleenjaosta eikä järjestelmien selkeästä erottamisesta. Jälkimmäinen olisi kyseessä ainoastaan silloin, jos huoltoavustuksen myöntäminen kuuluisi sosiaalivakuutuksen piiriin.

111. Itävallan hallituksen esiin tuoma väite siitä, että valtion varoista tehdyt maksut olivat kyseisenä ajanjaksona korkeammat kuin sairausvakuutusmaksujen korotusten kautta saadut summat, ei muuta edellä esitettyä (oikeaksi oletettua) näkemystä. Itävallan näkemys on muodostettu matemaattisten laskelmien lopputuloksena, eikä se perustu järjestelmien muuttamiseen. Järjestelmiä olisi muutettava — ja siten sovellettava toista sääntöä — ainoastaan, jos jokaisella huollettavalla henkilöllä olisi oikeus saada valtiolta huoltoavustusta eikä ainoastaan niillä henkilöillä, joilla on oikeus jonkinlaiseen eläkkeeseen. Etuus on maksuihin perustumaton erityisetuus ainoastaan silloin, kun huollettavilla on yleinen oikeus huoltoavustukseen.

112. Asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklaa ei näin ollen sovelleta esillä olevassa asiassa. Sitä sovellettaisiin ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseessä oleva etuus olisi maksuihin perustumaton, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettu erityisetuus.

VI Ratkaisuehdotus

113. Ehdotan, että kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

Tällä hetkellä voimassa oleva Bundespflegegeldgesetz (BGBl. nro 110/1993; Itävallan huoltoavustuslaki) on sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna 30.4.1992 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1247/92, 10 artiklan vastainen siltä osin kuin huoltoavustuslaissa säädetään, että huoltoavustuksen (Pflegegeld) suorittaminen edellyttää huollettavan henkilön tavanomaisen asuinpaikan olevan Itävallassa, koska kyseinen etuus ei ole maksuihin perustumaton erityisetuus.