JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
16 päivänä syyskuuta 1997 *

A Johdanto

1. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä on arvioitava joko asetuksen N:o 1408/71 [1] tai asetuksen N:o 1612/68 [2] aineellista soveltamisalaa suhteessa korvaukseen, joka maksetaan Alankomaiden lainsäädännön nojalla kertasuorituksena maataloustyöntekijöille, jotka ovat jääneet työttömiksi peltoja koskevien kesannointitoimenpiteiden vuoksi.

2. Nederlandse Raad van State on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavaan asiayhteyteen liittyvän ennakkoratkaisukysymyksen: Kantaja on Saksan kansalainen, joka on työskennellyt Alankomaissa sijaitsevalla maatilalla. Hän oli seurannut sinne työnantajaansa mutta säilyttänyt asuinpaikkansa Saksassa. Kantaja jäi työttömäksi hänen työnantajansa suorittamien peltojen kesannointitoimenpiteiden johdosta, ja hänelle myönnettiin Saksassa työttömyyskorvaus. Kantaja haki maatalousalalta lähteville työntekijöille maksettavia korvauksia koskevien sääntöjen [3] mukaista kertakorvausta. Kantaja nosti kanteen hylkäyspäätöksestä. Kansallinen tuomioistuin esitti tämän asian yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Sovelletaanko asetusta N:o 1408/71 *Vergoedinsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw*'lla (maatalousalalta lähteville työntekijöille maksettavia korvauksia koskevat säännöt) käyttöön otettuun etuuteen, joka ei riipu työttömyyden kestosta ja joka on osa niitä toimenpiteitä, joilla parannetaan maatalousalan rakennetta erityisesti edistämällä täydellistä tai osittaista maatilojen lakkauttamista ja maanviljelijöiden [4] luopumista viljelystä?

Millä muilla seikoilla on tältä osin mahdollisesti merkitystä?

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna viimeksi 27 päivänä kesäkuuta 1997 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1290/97 (EYVL L 176, s. 1).

2 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2; korjaus julkaistu EYVL:ssä 1968 L 295, s. 12), sellaisena kuin se on muutettuna viimeksi 27 päivänä heinäkuuta 1992 annetulla asetuksella (ETY) N:o 2434/92 (EYVL L 245, s. 1).

3 — "*Vergoedingsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw*"; Stichting ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouwin (maatalouden kehitys- ja terveydyttämisrahasto) päätös (bestuurbesluit) nro 403, Staatscourant 1988, nro 114; päätöstä on sittemmin useaan otteeseen muutettu (jäljempänä korvaussäännöt tai korvaussäännöistä tehty päätös).

4 — "Maanviljelijällä" tarkoitetaan ilmeisesti henkilöä, joka hoitaa maatilaa itsenäisesti (alaviite ratkaisuehdotuksen tekijän).

2. Jos vastaus kysymykseen 1 on kieltävä, onko *Vergoedinsregeling voor uittreding van werknemers in de landbouw*'n (maatalousalalta lähteville työntekijöille maksettavia korvauksia koskevat säännöt) mukaista etuutta pidettävä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna? Jos on, onko sellaista edellytystä, jonka mukaan työntekijän on asuttava Alankomaissa, pidettävä asetuksen 7 artiklassa kiellettynä kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä?"

3. Perusteluissaan kansallinen tuomioistuin toteaa, että kyseisen etuuden myöntämiseen liittyy useita edellytyksiä, kuten hakijan ikä, sosiaaliturvalainsäädännön mukaiset vähimmäisedellytykset, aikaisempien työsuhteiden pituus, ilmoittautuminen työvoimatoimistoon ja oikeus (uuden) *Werkloosheidswet*in (työttömyyslaki) mukaisiin työttömyysetuuksiin. [5] Etuutta on haettava määräajassa, joka riippuu työsuhteiden päättymisajankohdasta. [6]

4. Edellytys, jonka mukaan hakijalla on oltava oikeus Alankomaiden lainsäädännön mukaiseen työttömyyskorvaukseen, on sikäli esteenä korvaussääntöjen mukaisen etuuden myöntämiselle, että *Werkloosheidswet*in 19 §:n 1 momentin f alakohdassa säädetään, että Alankomaiden ulkopuolella asuvalla työntekijällä ei ole oikeutta etuuteen. Kantaja ei näin ollen saa *Werkloosheidswet*in mukaista etuutta, minkä vuoksi häneltä evätään korvaussäännöistä tehdyssä päätöksessä nimenomaisesti oikeus näiden sääntöjen mukaiseen etuuteen.

5. Kansallinen tuomioistuin yhtyy kantajan esittämiin huomautuksiin tämän lopputuloksen yhdenmukaisuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Kansallisen tuomioistuimen mukaan pelkkä mainittujen säännösten soveltaminen voi olla vastoin asetusta N:o 1408/71 ja asetusta N:o 1612/68.

6. Viitaten asiassa Scrivner 27.3.1985 annettuun tuomioon [7] kansallinen tuomioistuin käsittelee ensiksi asetuksen N:o 1408/71 säännöksiä. Se epäilee vakavasti sitä, että kyseessä oleva etuus kuuluu asetuksen aineelliseen soveltamisalaan. Kansallisen tuomioistuimen mukaan kantaja jää kokonaan työttömänä rajatyöntekijänä mahdollisesti alankomaalaisen työttömyysetuuden ulkopuolelle asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan mukaisesti, sillä tämän säännöksen mukaan hän kuuluu työttömyystapauksissa asuinpaikan eli Saksan lainsäädännön alaisuuteen.

5 — Korvaussäännöistä tehdyn päätöksen 4 §:n a—e kohta.

6 — Korvaussäännöistä tehdyn päätöksen 4 §:n f kohta ja 3 §.

7 — Asia 122/84, Scrivner, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 1027).

Kansallinen tuomioistuin ei voi yhtyä kantajan näkökantaan, jonka mukaan häntä olisi pidettävä asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna epätyypillisenä rajatyöntekijänä.

B Asian arviointi

I *Alkuhuomautus*

Mikäli nyt käsiteltävä etuus ei kuitenkaan kuuluisi asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, on tutkittava, kielletäänkö asetuksessa N:o 1612/68 sellaisen asumisedellytyksen voimassapitäminen, joka asetetaan korvaussäännöissä viittaamalla *Werkloosheidswet*iin. Kansallinen tuomioistuin ei pidä mahdottomana, että asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu käsite "sosiaaliset edut" käsittäisi myös korvaussääntöjen mukaisen etuuden. Asumisedellytystä voitaisiin siten pitää välillisenä kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä, joka kielletään asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 1 kohdassa.

8. Etuus, joka kansallisen tuomioistuimen on määriteltävä, voisi kuulua yhtä hyvin sekä asetuksen N:o 1408/71 että asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan.

9. Asiassa Castelli, [8] joka koski vastaavanlaisia kysymyksiä eli vanhuksien vähimmäistoimeentulon määrittelemistä, yhteisöjen tuomioistuin käsitteli aluksi perusteellisesti asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaa. Koska yhteisöjen tuomioistuin arvioi, että kansallinen tuomioistuin saattoi ratkaista asian sen näin määrittämien seikkojen perusteella, se ei enää tutkinut niitä kysymyksiä, jotka oli esitetty asian ratkaisemiseksi asetuksen N:o 1408/71 valossa. [9]

7. Alankomaiden hallitus ja komissio ovat osallistuneet oikeudenkäyntiin väliintulijoina kirjallisessa käsittelyssä. Alankomaiden hallitus on vastannut kirjallisesti yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin etuuksia myöntävän toimielimen säännöistä ja sen toimivallasta antaa säännöksiä. Myös Ranskan hallitus on osallistunut oikeudenkäyntiin väliintulijana suullisessa käsittelyssä. Palaamme niiden esittämiin näkökantoihin tuonnempana.

10. Yhteisöjen tuomioistuin päätti vain kahdeksan kuukautta myöhemmin asiassa Scrivner, [10] jossa myös oli kyse sekaluonteisesta etuudesta eli Belgian lainsäädännössä vahvistetusta "taattuun vähimmäistoimeentuloon kuuluvasta taloudellisesta avustuksesta", että

8 — Asia 261/83, Castelli, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 3199).
9 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainitun tuomion 13 kohta.
10 — Mainittu edellä alaviitteessä 7.

ensin oli tutkittava, kuuluuko tällainen etuus asetuksen N:o 1408/71 aineelliseen soveltamisalaan. "[A]inoastaan niissä tapauksissa, joissa on todettu, että kyse ei ole asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitetusta sosiaaliturvaetuudesta, tutkitaan, määritelläänkö etuus mahdollisesti asetuksen N:o 1612/68 7 artiklassa tarkoitetuksi 'sosiaaliseksi eduksi'". [11]

11. Tämä seikka on erityisen tärkeä esillä olevan asian kannalta, sillä määriteltäessä kyseessä oleva etuus yksinkertaisesti sosiaaliturvaetuudeksi on mahdollista, että kantajalta evätään oikeus etuuteen rajatyöntekijöihin sovellettavien erityisten säännösten perusteella. [12]

12. Kuitenkin yhteisöjen tuomioistuin päätti Luxemburgin suurherttuakuntaa vastaan nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen johdosta 10.3.1993 antamassaan tuomiossa, [13] että koska asetuksen N:o 1612/68 soveltamisala on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta yleinen, sen 7 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa sosiaalisiin etuihin, jotka kuuluvat samanaikaisesti asetuksen N:o 1408/71 erityiseen soveltamisalaan, [14] joten vaikka nyt käsittelemämme etuus määriteltäisiinkin sosiaaliturvaetuudeksi, se ei välttämättä merkitsisi etuuden lopullista epäämistä kantajalta. Asiassa Scrivner annetussa tuomiossa [15] omaksutussa järjestyksessä käsittelen siis ensiksi kansallisen tuomioistuimen ensimmäistä kysymystä, joka koskee asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaa.

II *Ensimmäinen kysymys*

13. Jotta ensimmäiseen kysymykseen voidaan vastata, on tutkittava, kuuluuko maatalousalalta lähteville työntekijöille maksettavia korvauksia koskevien sääntöjen mukainen kertasuorituksena maksettava korvaus asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan aineelliseen soveltamisalaan.

14. Nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisissä asetuksen 4 artiklan kohdissa säädetään seuraavaa:

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

a) — f) — —

11 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainitun tuomion 16 kohta.

12 — Ks. asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohta.

13 — Asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993 (Kok. 1993, s. I-817).

14 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainitun tuomion 21 kohta.

15 — Mainittu edellä alaviitteessä 7.

g) työttömyysetuuksia;

h) — —

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

2 a Tätä asetusta sovelletaan *maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin*, jotka annetaan muun kuin 1 kohdassa tarkoitun 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 — —

b) — —

2 b—3.— —

4. Tätä asetusta ei sovelleta sosiaalihuoltoon ja lääkinnälliseen huoltoon, sodan tai sen seurauksien uhrien etuusjärjestelmiin eikä virkamiesten ja sellaisina pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmiin". [16]

15. Väliintulijat ovat yksimielisiä siitä, että riidanalainen etuus ei ole asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettu sosiaaliturvaetuus.

Alankomaiden hallitus perustelee kantaansa pääasiassa seuraavalla tavalla: se viittaa ensinnäkin etuuden luonteeseen ja tavoitteeseen. Korvaussäännöt, joilla etuus on otettu käyttöön, on antanut yksityisoikeudellinen toimielin eli maatalouden kehitys- ja tervehdyttämisrahasto, joka saa käytössään olevat varat Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij'n (maatalous-, ympäristö- ja kalastusministeriö) talousarviosta. [17] Nyt kyseessä olevan luonteisille etuuksille varattu talousarvio on 1 miljoona Alankomaiden guldenia vuodessa. Korvaussäännöissä tarjotaan korvaus niille työntekijöille, jotka jäävät työttömiksi, kun maanviljelijöitä kannustetaan rajoittamaan tuotantoaan tukijärjestelmien avulla. Kyseessä on siis korvaus, joka maksetaan, kun työsopimus päättyy tietynlaisissa olosuhteissa.

16 — Kursivointi tässä.

17 — Rahaston tarkoituksena on pääasiallisesti yhteisön oikeuden rakenteellisten toimenpiteiden toteuttaminen, ottaen huomioon, että kyseessä olevaa etuutta on kuitenkin pidettävä kansallisen lainsäädännön mukaisena toimenpiteenä.

Viitaten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön [18] Alankomaiden hallitus toteaa, että asetuksen N:o 1408/71 soveltamisala määräytyy pääasiallisesti kunkin etuuden perustekijän ja erityisesti niiden tavoitteiden ja myöntämisedellytysten perusteella. Alankomaiden hallitus on epävarma siitä, kuuluvatko korvaussäännöt, joilla etuus on otettu käyttöön, asetuksen N:o 1408/71 4 artiklassa tarkoitettuihin lainsäädännön aloihin. Kansallinen tuomioistuin on huomauttanut täydellä syyllä, että yleisessä hollantilaisessa terminologiassa korvaussäännöistä annettu päätös ei ole säädös vaan toimintaohje.

Lisäksi, ottaen huomioon käytettävissä olevien varojen rajallisuus, Alankomaiden hallitus on epävarma siitä, onko kyseessä sosiaaliturvaetuus. Varojen loppuessa toimielimen puheenjohtaja voi Alankomaiden hallituksen mukaan päättää, että hakemuksia ei oteta enää vastaan. Kyse onkin sen mielestä avustusjärjestelmästä eikä sosiaaliturvaetuudesta.

Vain jos nämä arviot olisivat virheellisiä, olisi täsmennettävä, liittyykö etuus välittömästi työttömyyteen. Ei voida kiistää välittömän yhteyden olemassaoloa siinä merkityksessä, että oikeus kyseessä olevaan etuuteen riippuu oikeudesta työttömyysetuuteen. Siltä osin kuin työttömyyden jatkuminen [19] on työttömyysetuuden perustekijä, on kuitenkin todettava, että korvaussäännöissä ei aseteta tällaista edellytystä. On myös tärkeää huomata, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetään työttömyysetuudelle luonteenomaisena sitä, että sen tarkoituksena on työttömyyden johdosta menetetyn palkan korvaaminen ja että sillä tuetaan työntekijän toimeentuloa. [20] Nämä seikat eivät ole kuitenkaan määräämiä korvaussäännöissä. Aikaisemmalla palkalla ja työsuhteiden tai työttömyyden kestolla ei ole mitään merkitystä. Vain työntekijän ikä on ratkaiseva. Korvaussääntöjen tavoite on maatalouspoliittinen. Tästä seuraa, että kyseistä korvausta ei voida pitää työttömyysetuutena. Vaikka tältäkään osin ei haluttaisi yhtyä Alankomaiden hallituksen näkökantaan, kantaja kuuluu kuitenkin kokonaan työttömänä rajatyöntekijänä Saksan lainsäädännön alaisuuteen asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan mukaisesti.

16. *Komissio* katsoo, että kyseessä oleva korvaus ei ole asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettu työttömyysetuus. Hakijan on korvausta hakiessaan tosin pitänyt ilmoittautua työttömäksi ja hänellä pitää olla oikeus Alankomaiden lainsäädännön mukaisiin korvauksiin. Etuuden tavoitteena ei kuitenkaan ole menetetyn palkan korvaaminen. Tavanomaisen työttömyyskorvauksen maksamista ei myöskään keskeytetä, jos etuus myönnetään. Etuuden määrä ei riipu aikaisemmasta palkasta vaan ainoastaan hakijan iästä, ja se maksetaan kertasuorituksena. On huomattava, että etuuden saajan ei tarvitse palauttaa etuutta kokonaan tai osittain, vaikka hän tekee uuden työsopimuksen eikä näin ollen ole enää työtön. Etuuden palautusvelvollisuus on olemassa ainoastaan silloin, kun

18 — Asia C-78/91, Hughes, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4839) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Luxemburg.

19 — Asiassa C-66/92, Acciardi, 2.8.1993 annetun tuomion mukaisesti (Kok. 1993, s. I-4567, 17 kohta).

20 — Asia C-102/91, Knoch, tuomio 8.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4341, 44 kohta).

etuuden saaja menee uudelleen entisen työnantajansa palvelukseen 12 kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä, minkä perusteella voidaan havaita korvaussääntöjen todellinen merkitys eli niiden kustannusten keventäminen, joita maanviljelijälle aiheutuu, kun hän irtisanoo työntekijöitään lakkauttaessaan maatilansa kokonaan tai osittain. Tämä suora yhteys maatalouspolitiikan tavoitteisiin ilmenee selvästi siitä tavasta, jolla etuuden myöntämisedellytykset on laadittu.

17. *Ranskan hallitus* viittasi suullisessa käsittelyssä tältä osin komission ja Alankomaiden hallituksen esittämiin näkökantoihin.

18. Kuten väliintulijoiden näkökantoja esittäessäni olen jo todennut, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee tiettyjä perustekijöitä, joiden perusteella voidaan määritellä, onko etuus työttömyysetuus. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [21] mukaan asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvat etuudet ja sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät etuudet erotetaan toisistaan ennen kaikkea kunkin etuuden perustekijöiden perusteella, joita ovat erityisesti sen tavoitteet ja myöntämisedellytykset. Ratkaisevaa ei lopulta ole se, katsotaanko etuus jäsenvaltion lainsäädännössä sosiaaliturvaetuudeksi vai ei. [22]

19. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut useissa tapauksissa, "etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos sitä ei myönnetä etuuden saajille harkinnanvaraisesti kussakin yksittäistapauksessa heidän henkilökohtaisia tarpeitaan arvioimalla, vaan laissa määritellyn tilanteen perusteella, ja jos etuus koskee jotain asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti lueteltua vakuutustapahtumaa". [23]

20. On siis tutkittava, onko kyseessä oleva etuus ensinnäkin "laissa määritelty oikeus", [24] joka lisäksi liittyy työttömyyteen vakuutustapahtumana.

21. Sitä, onko kyse laissa määritellystä oikeudesta, voidaan epäillä jo siksi, että rahasto on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Tämä epäilys voidaan kuitenkin poistaa. Rahasto hoitaa julkisia tehtäviä, se saa budjettivaransa ainoastaan valtiolta, sen päätöksentekijät ovat pääasiassa toimivaltaisen

21 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 28 kohta ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Hughes, tuomion 14 kohta.

22 — Tältä osin edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Luxemburg ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Hughes.

23 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 29 kohta ja siinä mainitut viittaukset.

24 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 30 kohta ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Hughes, tuomion 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

ministeriön virkamiehiä ja sen toimintaa valvoo maatalousministeriö. Rahasto palvelee siten julkista eikä yksityistä päämäärää. Sen toimivalta antaa nyt käsittelemämme korvaussäännöt perustuu julkisoikeuteen.

22. Lisäksi on epävarmaa, vastaako oikeudellinen toimenpide, jolla etuutta säännellään, luonteeltaan "laissa määritellyn oikeuden" edellytyksiä. Kysymys on itse asiassa suurelta osin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan mukaisen arviointiperusteen "lainsäädäntö" [25] tutkimisesta.

Kansallinen tuomioistuin on kuvaillut etuutta sääntelevää oikeudellista perustaa "toimintaohjeeksi". [26] On selvää, että korvaussäännöistä tehty päätös ei ole muodollinen laki. Alankomaiden hallitus, jolle yhteisöjen tuomioistuin esitti kysymyksen korvaussäännöistä tehdyn päätöksen oikeudellisesta luonteesta, totesi, että kyseessä ovat hierarkkisesti alemmat oikeussäännöt. Tämän tyyppiset oikeussäännöt ovat tavallisesti lakien täytäntöönpanosäännöksiä. Niiden sitovan vaikutuksen osalta on todettava, että oikeus etuuteen on olemassa (käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa), jos hakija täyttää korvaussäännöistä tehdyssä päätöksessä vahvistetut edellytykset. Alankomaiden hallitus vahvisti tämän sille suullisessa käsittelyssä esitetyn kysymyksen johdosta. Kansallisen tuomioistuimen ja Alankomaiden hallituksen ilmoitusten mukaan kyseessä olevan päätöksen kaltaisesta päätöksestä voidaan poiketa yksittäistapauksissa erityisten syiden vuoksi erityisesti asianomaisten eduksi silloin, kun pelkkä korvaussäännöistä tehdyn päätöksen soveltaminen voisi johtaa kohtuuttoman ankaraan lopputulokseen.

23. Täytäntöönpanosäännökset täyttävät "laissa määritellyn oikeuden" edellytykset, jos ne perustuvat lakiin ja jos niissä annetaan niiden vastaanottajille subjektiivisia oikeuksia. [27] Esillä olevassa asiassa korvaussäännöistä tehty päätös on Alankomaiden hallituksen ilmoituksen mukaan tehty yhteisön maatalousalan asetusten eli asetusten (ETY) N:o 797/85 ja (ETY) N:o 1760/87 muuttamisesta maatalousmaan viljelykäytöstä poistamisen sekä tuotannon laajaperäistämisen ja tuotantosuunnan muutoksen osalta 29 päivänä huhtikuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1094/88, [28] ja siihen liittyvän asetuksen eli maatalousmaan viljelykäytöstä poistamista kannustavan tukijärjestelmän soveltamissäännöistä 29 päivänä huhtikuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1272/88, [29] täytäntöönpanemiseksi. Mielestäni asetusten muodossa oleva yhteisön oikeuteen kuuluva oikeudellinen perusta vastaa tältä osin kansallisen oikeuden lakiin perustuvaa oikeudellista perustaa.

25 — Ks. asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan j alakohta. Tätä käsitettä on periaatteessa tulkittava laajasti; ks. yhdistetyt asiat 82/86 ja 103/86, Laborero ja Sabato, tuomio 9.7.1987 (Kok. 1987, s. 3401, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

26 — Beleidsregeling.

27 — Tämä käsitys vastaa asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan j alakohdassa olevaa "lainsäädännön" määritelmää, jonka mukaan tällä käsitteellä tarkoitetaan jokaisen jäsenvaltion osalta "lakeja, asetuksia ja *muita määräyksiä sekä kaikkia muita täytäntöönpanotoimenpiteitä*, nykyisiä tai tulevia, jotka liittyvät 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin tai järjestelmiin" (kursivointi tässä).

28 — EYVL L 106, s. 28.

29 — EYVL L 121, s. 36.

24. Joka tapauksessa voidaan epäillä "laissa määritellyn oikeuden" olemassaoloa, sillä mikäli varat loppuvat, toimielimen puheenjohtaja voi päättää Staatscourantissa julkaistavassa päätöksessä, että hakemuksia ei enää kuluvan budjettikauden aikana oteta vastaan. Tässä on kyse vain hypoteettisesta mahdollisuudesta, sillä näin ei ole vielä koskaan käytännössä tapahtunut — kuten Alankomaiden hallitus, jolta asiaa kysyttiin, ilmoitti suullisessa käsittelyssä.

25. Mielestäni voidaan siten lähteä liikkeelle siitä ajatuksesta, että on olemassa subjektiivinen oikeus, joka perustuu lakiin.

26. Varojen rajoittaminen määrättyyn summaan on kuitenkin epätyypillistä sosiaaliturvaetuudelle, minkä vuoksi vaikuttaa epävarmalta, "koskevatko" säännökset sellaisenaan asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja "sosiaaliturvan aloja". Tämä arviointiperuste voi estää sen, että korvaussääntöjä pidettäisiin "lainsäädäntönä, joka koskee sosiaaliturvan aloja".

27. Asetusta sovelletaan sen 4 artiklan 2 a kohdan mukaan kuitenkin myös maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, jotka kuuluvat muuhun kuin 1 kohdassa tarkoitettuun järjestelmään, kun näillä etuuksilla annetaan lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa sellaista tapahtumaa vastaan, joka kuuluu 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin. [30]

28. Kuten edellä, kyse on siis siitä, liittyykö korvaus nimenomaisesti johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuun vakuutustapahtumaan. Ensisilmäykseltä vaikuttaa siltä, että kyse olisi työttömyysetuudesta, sillä etuuden saamisen eräänä edellytyksenä on oikeus *Werkloosheidswet*in mukaiseen etuuteen.

29. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksi työttömyysetuuden ominaisuus on sen merkitys korvaavana tulona. Etuudella ei ole tätä ominaisuutta, koska se on kertasuoritus, joka ei riipu aikaisemman palkan suuruudesta, työsuhteiden pituudesta eikä työttömyyden kestosta. Tämä arviointiperuste on ehdottomasti sitä käsitystä vastaan, että kyseessä olisi työttömyysetuus, koska yhteisöjen tuomioistuin on edellyttänyt työttömyyden jatkumista [31] etuuden perustana ja siten työttömyysetuuden perusarviointiperusteena.

30. Vaikka hakija tekee myöhemmin uuden työsopimuksen toisen työnantajan kanssa,

30 — Asetuksen 10 a artiklassa säädetään kuitenkin, että maksuihin perustumattomat rahalliset erityisetuudet kuuluvat asuinpaikan jäsenvaltion toimivaltaan sen lainsäädännön mukaisesti.

31 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Acciardi.

etuus maksetaan hänelle aina kokonaisuudessaan, mutta hänen on palautettava etuus, jos hän palaa vuoden kuluessa aikaisemman työnantajansa palvelukseen. Tämä osoittaa, että etuus perustuu aikaisempaan työsopimukseen tai sen päättämiseen. Etuudella korvataan siten tietyn maanviljelijän kanssa tehdyn tietyn työsopimuksen päättäminen.

31. Nyt käsiteltävällä etuudella epäilemättä autetaan maanviljelijää alentamaan tuotantoaan tai lopettamaan se kokonaan vapauttamalla maanviljelijä osittain siitä sosiaalisesta vastuusta, joka hänellä on niitä työntekijöitään kohtaan, jotka hänen on irtisanottava taloudellisista syistä ja jotka jäävät siten työttömiksi.

32. Asiassa Mouthaan [32] irtisanotun työsopimuksen ja niiden etuuksien, joihin työttömyyden johdosta oli oikeus, välillä oli yhtä läheinen yhteys. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä asiassa 15.12.1976 antamassaan tuomiossa, että haettuja etuuksia ei pitänyt rinnastaa asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuihin työttömyysetuuksiin. Asiassa oli tosin kyse osittain ammatillisen järjestön maksamista etuuksista, joilla kompensoitiin konkurssiin menneeltä työnantajalta olevien, työsuhteen aikana syntyneiden saatavien menetyksiä. Kuitenkin tämä asia ja nyt käsittelemämme asia ovat vastaavia siten, että etuuden peruste pohjautuu konkreettiseen työsuhteeseen eikä yleensä ottaen työttömyyteen.

33. Mielestäni tätä lähestymistapaa tukee se seikka, että nyt käsiteltävän luonteinen etuus voidaan myöntää työntekijälle toiseen kertaan. [33] Näin tuetaan myös sitä, että toinen työnantaja irtisanoo jälleen työntekijän taloudellisista syistä; esimerkiksi työttömyyden kesto ei ole korvauksen peruste.

34. Tästä näkökulmasta katsottuna tuotantosuunnan muutosta koskevien toimenpiteiden rahoittamisen, joka voidaan toteuttaa myös korvausjärjestelmän perusteella, merkitys on samansuuntainen, koska sillä pyritään tukemaan maatalousalaa. [34] Maatalouspolitiikan tavoitteiden kannalta nyt käsiteltävänä oleva korvaus kannustaa peltojen kesannointiin. Maataloustyöntekijöiden työttömyys on tältä osin vain tämän toimenpiteen seuraus, jota on lievennettävä taloudellisesti.

35. Tässä asiayhteydessä työttömyysetuutta koskevan oikeuden olemassaololla on vain rajoitettu merkitys. Alankomaiden hallituksen mukaan näin voidaan varmistua siitä, että työnantaja tekee aloitteen työsopimuksen päättämisestä. Jos työntekijä irtisanoo työsopimuksen, hänelle ei *Werkloosheidswet*in perusteella makseta mitään työttömyyskorvausta. Sikäli kuin tämän etuuden saamiseksi asetetun edellytyksen tarkoituksena on ainoastaan työsopimuksen päättämistavan var-

32 — Asia 39/76, Mouthaan, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1901).

33 — Korvaussäännöistä tehdyn päätöksen 5 §:n a alakohta.

34 — Korvaussäännöistä tehdyn päätöksen 7 §:n 2 kohta.

mistaminen, sen perusteella olisi väärin päätellä, että haettu etuus on asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettu työttömyysetuus.

36. Jos etuutta ei siten ole pidettävä työttömyysetuutena, muita asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan soveltamisedellytyksiä ei tarvitse tutkia. Asetuksen säännökset ovat joka tapauksessa selkeitä, koska 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa viitataan kokonaan työttömälle rajatyöntekijälle maksettavien työttömyyskorvausten osalta sen valtion lainsäädäntöön, jonka alueella työntekijä asuu, eli esillä olevassa asiassa Saksan liittotasavallan lainsäädäntöön. Tosiseikkojen perusteella ei voida katsoa, että kantaja olisi 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitettu "epätyypillinen rajatyöntekijä", jolla olisi "valintaoikeus" [35] joko asuin- tai työskentelyvaltion työvoimapalvelujen välillä. Tämän seikan arviointi kuuluu yksinomaan kansalliselle tuomioistuimelle, [36] ja ennakkoratkaisun esittänyt tuomioistuin on sulkenut tämän mahdollisuuden pois esillä olevassa asiassa.

37. Ensimmäiseen kysymykseen on tämän vuoksi vastattava seuraavasti: asetusta N:o 1408/71 ei sovelleta sellaisen etuuden kaltaiseen etuuteen, josta on määrätty maatalousalalta lähteville työntekijöille maksettavia korvauksia koskevissa säännöissä ja joka ei riipu työttömyyden kestosta ja joka on osa niitä toimenpiteitä, joilla parannetaan maatalousalan rakennetta erityisesti edistämällä täydellistä tai osittaista maatilojen lakkauttamista ja maanviljelijöiden luopumista viljelystä.

III *Toinen kysymys*

38. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko korvaussääntöjen mukaista etuutta pidettävä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna. Tarvittaessa on päätettävä, onko välillisesti asetettu asumisedellytys asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa kiellettyä syrjintää.

39. Koska olen edellä todennut, että tällainen etuus ei kuulu asetuksen N:o 1408/71 aineelliseen soveltamisalaan, on nyt tutkittava järjestelmällisesti asetusta N:o 1612/68. [37] Vaikka oltaisiinkin päädytty siihen lopputulokseen, että etuus on sosiaaliturvaetuus, se ei olisi syy olla soveltamatta asetusta N:o 1612/68, kuten voidaan päätellä yhteisöjen tuomioistuimen 10.3.1993 antamasta tuomiosta asiassa komissio vastaan Luxemburg. [38]

35 — Asia 1/85, Miethe, tuomio 12.6.1986 (Kok. 1986, s. 1837, 9 kohta).

36 — Ks. edellä alaviitteessä 35 mainitun tuomion 19 kohta.

37 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Scrivner.

38 — Mainittu edellä alaviitteessä 13, tuomion 21 kohta.

40. Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden."

41. Väliintulijat ovat eri mieltä toiseen kysymykseen annettavasta vastauksesta. Kun kansallinen tuomioistuin ei pidä sitä mahdottomana, että käsite "sosiaalinen etu" kattaa korvaussääntöjen perusteella myönnetyn etuuden, jolloin välillisesti asetettu asumisedellytys voi olla välillistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, joka on kiellettyä, Alankomaiden ja Ranskan hallitukset puolustavat sitä käsitystä, että asumisedellytys on perusteltu. Komissio sen sijaan katsoo, että kantaja voi vedota perustellusti asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaan.

42. *Alankomaiden hallitus* tosin katsoo, että korvausta on pidettävä asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna sosiaalisena etuna, koska se täyttää tällaiselle etuudelle oikeuskäytännössä asetetut edellytykset. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on kuitenkin pääteltävä, että työntekijä voi hakea säännöksessä tarkoitettua sosiaalista etua ainoastaan, jos hän myös asuu siinä jäsenvaltiossa, jossa etuutta haetaan. Ei riitä, että rajatyöntekijä asuu tässä valtiossa vain tietyn vähimmäisajan. Sosiaalisten etujen tarkoitus on ainoastaan helpottaa työntekijän sopeutumista työskentelyvaltioon. Rajatyöntekijä, joka asuu tarkoituksellisesti toisessa jäsenvaltiossa, ei tarvitse tällaista erityistä sopeutumista varten annettua avustusta.

43. Jos asumisedellytystä ei voitaisi soveltaa kokonaan työttömiin rajatyöntekijöihin, tällä olisi lisäksi erittäin vakavia seurauksia. Alankomaiden hallitus selvittää tätä näkökantaa mainiten esimerkkinä sosiaalihuollon, joka ei kuulu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan sen 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Sosiaalihuoltoa ei voida antaa 10 artiklan mukaisesti sellaiselle työntekijälle, joka asuu toisessa jäsenvaltiossa. Sosiaalihuollon etuudet ovat epäilemättä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja sosiaalisia etuja. Vaarana on se, että asetuksen N:o 1612/68 ja asetuksen N:o 1408/71 väliset erot häviävät.

44. Lopuksi Alankomaiden hallitus esittää, että viittausta *Werkloosheidswet*in nojalla maksettavaan työttömyysetuuteen ei voida

suppeasti tulkiten pitää etuuteen liitettynä asumisedellytyksenä. Tämän viittauksen tarkoituksena on pikemminkin sen vahvistaminen, että työsopimusta ei ole päätetty työntekijän aloitteesta. *Werkloosheidswet*issä säädetään keinoista, joilla työntekijä voi puolustautua irtisanomista vastaan. Viittauksella tämän lain mukaista työttömyysetuutta koskevaan oikeuteen pyritään takaamaan, että kaikkia näitä mahdollisuuksia on käytetty. Oikeudella saada työttömyysetuuksia toisesta jäsenvaltiosta ei siten voida korvata *Werkloosheidswet*in mukaisella oikeudella työttömyysetuuteen, sillä toisissa jäsenvaltioissa maksettaviin työttömyysetuuksiin liittyvät edellytykset ovat erilaisia.

45. *Ranskan hallitus* näkee nyt käsiteltävässä asiassa perustavanlaatuisen ongelman, joka koskee mahdollisuutta viedä asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuja sosiaalisia etuja maasta. Ensinnäkään kyse ei ole asumista koskevasta ehdosta sen tavanomaisessa merkityksessä. Asumisedellytyksiä koskevaa oikeuskäytäntöä [39] ei siten voida soveltaa tähän asiaan. Tärkeämpää on kuitenkin selvittää, missä määrin *raja*työntekijä voi vedota asetukseen N:o 1612/68. Asetuksessa N:o 1612/68 ei säädetä nimenomaisesti mahdollisuudesta viedä sosiaalisia etuja maasta. On hyviä syitä uskoa, että rajatyöntekijät kuuluvat työttömyysetuuksien osalta asuinvaltion lainsäädännön alaisuuteen.

39 — Ks. asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153); asia C-279/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 17.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5785) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Luxemburg.

46. Koska kyseessä oleva Alankomaiden järjestelmä perustuu objektiivisiin eroihin, se ei sisällä välillistä syrjintää. Työttömän rajatyöntekijän tilanne on objektiivisesti erilainen kuin työskentelyvaltioon sijoittautuneen työttömän siirtotyöläisen tilanne.

47. Koska rajatyöntekijät mainitaan asetuksen N:o 1612/68 johdanto-osan perustelukappaleessa, ilman että asetuksen varsinaisessa säädösosassa olisi heitä koskevaa säännöstä, voidaan tehdä se johtopäätös, että asetuksessa N:o 1612/68 ei säädetä erityisiä sääntöjä rajatyöntekijöitä varten. Asetuksella N:o 1612/68 ei voida myöskään asettaa kyseenalaiseksi asetuksessa N:o 1408/71 olevia erityisiä sääntöjä.

48. Asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettujen sosiaalisten etujen vieminen maasta — silloin kun se ylimalkaan voi tapahtua — on mahdollista vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa. Etuuden mahdollinen myöntäminen on rajoitettava tapauksiin, joissa on olemassa suora yhteys työsopimukseen tai aikaisempaan työsopimukseen toisessa jäsenvaltiossa. Esillä olevassa asiassa voitaisiin ottaa huomioon se, että asianomaisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten alaisuuteen kuuluvat tilanteet ovat toisiinsa verrattavissa. Kuten tiedetään, kantaja kuuluu Saksan eikä Alankomaiden työttömyyttä koskevan lainsäädännön alaisuuteen. Tätä seikkaa voidaan mahdollisesti pitää samanarvoisena.

49. *Komissio* toteaa, viitaten yhteisöjen tuomioistuimen asian kannalta merkitykselliseen oikeuskäytäntöön, [40] että kyseinen korvaus on asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu. Lisäksi komissio katsoo, että kyseessä olevaan alankomaalaiseen järjestelmään sisältyy peiteltyä välillistä syrjintää, joka on vastoin asetuksen N:o 1612/68 7 artiklaa. Komission mukaan ei voida todeta mitään sellaista seikkaa, jolla tätä erilaista kohtelua voitaisiin perustella.

50. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sosiaalisina etuina pidetään kaikkia sellaisia etuja, "jotka — riippumatta siitä, liittyvätkö ne työsopimukseen — yleisesti myönnetään kotimaisille työntekijöille ensisijaisesti siksi, että he ovat objektiivisesti arvioiden työntekijän asemassa, — — ; näiden etujen — — ulottaminen koskemaan työntekijöitä, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, vaikuttaa siten työntekijöiden liikkuvuutta yhteisön alueella helpottavalta toimenpiteeltä". [41]

51. Kuten on jo todettu tutkittaessa sitä, onko kyseessä oleva etuus työttömyysetuus, tämä etuus johtuu suoraan aikaisemmasta irtisanotusta työsopimuksesta. Näin ollen mielestäni voidaan todeta vaikeuksitta, että kyseessä on etu, joka myönnetään työntekijälle hänen objektiivisen työntekijäasemansa perusteella. Etuuden myöntämiseen ei olisi ehdottomasti mitään syytä, jos hakija ei olisi ollut tietyt edellytykset täyttävä työntekijä. Työskentelyvaltioon sijoittautuneen työntekijän ja rajatyöntekijän tilanteet ovat tältä osin objektiivisesti samanlaiset. [42] Sikäli kuin korvauksella lievennetään ainakin osittain niitä taloudellisia seurauksia, joita tahtomattaan työttömäksi jääneelle työntekijälle aiheutuu, se on myös luonteeltaan liikkuvuutta yhteisössä helpottava. Odotettavissa olevan työttömyyden taloudelliset riskit voivat siten johtaa siihen, että varotaan ryhtymästä ammattitoiminnan harjoittamiseen toisessa jäsenvaltiossa. Kaikilla toimenpiteillä, joilla voidaan lieventää työttömyyden seurauksia, helpotetaan siten mielestäni liikkuvuutta. Tietoisuus siitä, että työttömyyden vuoksi ei jouduta liian suuriin taloudellisiin vaikeuksiin, voi tämän vuoksi edistää aikeita työskennellä toisessa jäsenvaltiossa.

52. Mielestäni tätä arviota ei ole tarpeen tarkastella uudelleen sen vuoksi, että varoja voidaan rajoittaa ja etuuden saaminen siten mahdollisesti evätä. Ensinnäkin budjettivarojen loppuminen on joka tapauksessa aikaisemmin ollut pelkästään hypoteettista. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt jopa harkinnanvaraisesta päätöksestä riippuvan edun säännöksessä tarkoitetuksi sosiaaliseksi eduksi. [43] Perusteltu toive etuuden saamisesta asianomaisen vakuutustapahtuman toteutuessa vaikuttaa jo riittävältä liikkuvuutta helpottavalta kannustimelta. Esillä

40 — Asia 39/86, Lair, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3161); asia 44/72, Marsman, tuomio 13.12.1972 (Kok. 1972, s. 1243) ja asia 65/81, Reina, tuomio 14.1.1982 (Kok. 1982, s. 33).

41 — Edellä alaviitteessä 40 mainittu asiassa Reina, tuomion 12 kohta; asia 249/83, Hoeckx, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 973, 20 kohta); asia 157/84, Frascogna, tuomio 6.6.1985 (Kok. 1985, s. 1739, 20 kohta); edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Lair, tuomion 21 kohta ja asia C-310/91, Schmid, tuomio 27.5.1993 (Kok. 1993, s. I-3011, 18 kohta).

42 — Ks. asia C-80/94, Wielockx, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2493, 20 kohta.

43 — Ks. edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Reina.

olevassa asiassa — kuten olen jo edellä osoittanut — kyse on jopa subjektiivisesta oikeudesta. Siten on todettava, että objektiiviseen työntekijäasemaan liittyvä etu voi helpottaa työntekijöiden liikkuvuutta.

53. Kun Alankomaiden hallitus totesi, että sosiaalisten etujen saamisen tarkoituksena on ainoastaan helpottaa sopeutumista työskentelyvaltioon [44] ja että niitä ei tämän vuoksi voida myöntää rajatyöntekijälle, joka väistämättä asuu toisessa jäsenvaltiossa, kyseessä oli mielestäni yksipuolinen ja -oikoinen lähestymistapa.

54. Voidaan todeta, että "keskiverto siirtotyöläinen", jota voidaan kutsua myös siirtotyöläisen stereotyypiksi, asuu työskentelyvaltiossa. Helpotettaessa hänen sopeutumistaan uuteen asuinpaikkaan edistetään siten myös hänen liikkuvuuttaan.

55. Asetusten N:o 1408/71 ja N:o 1612/68 rakenne osoittaa, että yhteisön lainsäätäjän lähtökohtana on tällainen "keskiverto" siirtotyöläinen. Rajatyöntekijä on tältä osin poikkeus, joka otetaan asetuksessa N:o 1408/71 nimenomaisesti huomioon. [45] Asetus N:o 1612/68 ei sisällä nimenomaisesti tämän laatuisia erityisiä poikkeussäännöksiä rajatyöntekijöitä varten. Kuitenkin on katsottava, että yhteisön lainsäätäjä ajatteli rajatyöntekijöitä antaessaan asetuksen N:o 1612/68. Rajatyöntekijä [46] mainitaan nimenomaisesti asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa edunsaajana.

56. Tästä voidaan mielestäni vain päätellä, että rajatyöntekijä saa kaikki ne oikeudet, jotka asetuksessa N:o 1612/68 annetaan siirtotyöläisille. Mielestäni tämä on myös johdonmukaista, sillä myös rajatyöntekijä on kiistatta siirtotyöläinen, joka siirtyy paikasta toiseen aloittaakseen työsuhteen toisessa jäsenvaltiossa. Sikäli kuin ei ole objektiivisia syitä kohdella rajatyöntekijää erityisellä tavalla, kuten asetuksessa N:o 1408/71, hänen on saatava kaikki yhteisön oikeudesta johtuvat oikeudet.

57. Alankomaiden ja Ranskan hallituksen pelko siitä, että tällainen rajatyöntekijän aseman arviointi johtaa siihen, että sosiaalihuollon etuudet voidaan viedä maasta, mikä pyritään estämään nimenomaisesti asetuksessa N:o 1408/71 [47] ja implisiittisesti asetuksessa N:o 1612/68, on mielestäni aiheeton.

44 — Asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1071).

45 — Ks. esim. asetuksen N:o 1408/71 71 artikla.

46 — Tämä alaviite koskee vain ratkaisuehdotuksen saksankielistä versiota.

47 — Ks. asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohta ja 10 a artikla.

58. Sosiaalisen edun myöntämisen on liityttävä konkreettiseen työsuhteeseen. Yhteisöjen tuomioistuin viittaa objektiiviseen työntekijäasemaan sosiaalisia etuja määritellessään ja ottaa jo ainakin pääasiallisesti huomioon tämän vaatimuksen. Kaikkia sosiaalihuollon etuuksia ei tarvitse tulevaisuudessa maksaa maan rajojen ulkopuolelle asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan perusteella. Perinteisiä sosiaalihuollon etuuksia ei nimittäin saa ilman niiden liittymisellä työntekijäasemaan ja työsopimukseen.

59. Tässä yhteydessä on tutkittava, ovatko etuutta koskevaan oikeuteen liitetyt edellytykset laadittu siten, että ne merkitsevät kansalaisuuteen perustuvaa peiteltyä syrjintää.

60. Korvaussäännöt eivät sisällä nimenomaista asumisedellytystä, joka kuitenkin seuraa siitä, että korvaussäännöissä viitataan *Werkloosheidswet*iin. Siinä oleva asumisedellytys on kuitenkin pakottava. Se on kaikkiin *Werkloosheidswet*istä johtuviin oikeuksiin liittyvä välttämätön edellytys, jota ilman oikeutta korvaussääntöjen mukaiseen etuuteen ei voida saada. Tämän pakollisen liittymisen vuoksi asumisedellytystä on pidettävä korvaussääntöjen mukaisen etuuden saamisen edellytyksenä.

61. Asumisedellytyksessä puolestaan ei tehdä nimenomaisesti hakijan kansalaisuuteen perustuvaa eroa. Kuitenkin myös samaan lopputulokseen johtava peitelty syrjintä on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kiellettyä. [48] Edellytyksellä siitä, että asuinpaikka sijaitsee kyseisessä maassa, voi olla juuri tällainen vaikutus, koska Alankomaiden kansalaiset täyttävät edellytyksen yleensä helpommin, [49] kun taas siirtotyöläisten on ensin vaihdettava asuinpaikkaansa [50] tai — kuten rajatyöntekijän tapauksessa — säilytettävä asuinpaikkansa ulkomailla.

62. Eron tekemistä sillä perusteella, onko mahdollisen etuuden saajan asuinpaikka kyseisessä maassa vai ulkomailla, ei kuitenkaan voida määritellä kielletyksi syrjinnäksi, silloin kun siihen on objektiiviset perusteet. Edellytys voi epäilemättä olla perusteltu *Werkloosheidswet*in yhteydessä ja johtaa yhteisön oikeuden vastaisiin lopputuloksiin ainoastaan, kun siihen viitataan korvaussäännöissä.

63. Kun Alankomaiden hallitus toteaa, että viittauksessa *Werkloosheidswet*iin ei loppujen lopuksi ole kyse työntekijän asuinpaikasta, vaan pyrkimyksestä taata tietyt työsopimuksen päättämistapaa koskevat aineelliset edel-

48 — Ks. edellä alaviitteessä 39 mainittu asia Sotgiu, tuomion 11 kohta; saman suuntaisesti myös asia C-175/88, Biehl, tuomio 8.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1779, 13 kohta).

49 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 10 kohta.

50 — Edellä alaviitteessä 39 mainittu asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 42 kohta.

lytykset, tämän laatuisia perusteluja on mielestäni pidettävä perusteltuna pyrkimyksenä.

64. Sikäli kuin edellytykset on kuitenkin laadittu siten, että etuuden hakijan hakemus hylätään niiden perusteella ennen kuin olennaisia olosuhteita on edes tutkittu, ero on joka tapauksessa suhteeton. Rajatyöntekijän tapauksessa nimittäin riittää, kun asianomaista vaaditaan todistamaan, että työsopimuksen päätti hänen työnantajansa eikä hän itse.

65. *Werkloosheidswetin* mukaiselle oikeudelle asetettu edellytys, joka johtaa siihen, että etuutta ei makseta, jos asuinpaikka ei sijaitse kyseisessä maassa, on näin ollen jätettävä rajatyöntekijän tapauksessa huomioon ottamatta.

66. Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava seuraavasti: korvaussääntöjen mukaista etuutta on pidettävä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna. Edellytystä, jonka mukaan kyseisen työntekijän on asuttava Alankomaissa, on tältä osin pidettävä tämän asetuksen 7 artiklassa kiellettynä kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä.

C Ratkaisuehdotus

67. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaisiin seuraavasti:

1. Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71 ei sovelleta maatalousalalta lähteville työntekijöille maksettavia korvauksia koskevien sääntöjen mukaisen etuuden kaltaiseen etuuteen, joka ei riipu työttömyyden kestosta ja joka on osa niitä toimenpiteitä, joilla parannetaan maatalousalan rakennetta erityisesti edistämällä täydellistä tai osittaista maatilojen lakkauttamista ja maanviljelijöiden luopumista viljelystä.

2. Korvaussääntöjen mukaista etuutta on pidettävä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna. Edellytystä, jonka mukaan kyseisen työntekijän on asuttava Alankomaissa, on tältä osin pidettävä 7 artiklassa kiellettynä kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä.