YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

6 päivänä marraskuuta 2003 *

Asiassa C-311/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. Michard ja H. van Vliet, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään H. G. Sevenster ja I. van der Steen,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut 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 ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6), 69 ja 71 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on estänyt

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

kokonaan työttömiä rajatyöntekijöitä käyttämästä kyseisen asetuksen 69 artiklassa säädettyä mahdollisuutta lähteä kyseisessä säännöksessä säädetyin edellytyksin yhteen tai useampaan jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä säilyttäen silti oikeutensa työttömyysetuihin,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit A. La Pergola (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, P. Jann ja S. von Bahr,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehenään H. van Vliet, ja Alankomaiden kuningaskunnan, asiamiehenään N. A. J. Bel, 12.12.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.2.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 7.8.2001 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut 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 ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6; jäljempänä asetus N:o 1408/71), 69 ja 71 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on estänyt kokonaan työttömiä rajatyöntekijöitä käyttämästä kyseisen asetuksen 69 artiklassa säädettyä mahdollisuutta lähteä kyseisessä säännöksessä säädetyin edellytyksin yhteen tai useampaan jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä säilyttäen silti oikeutensa työttömyysetuihin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Asetuksen N:o 1408/71 johdanto-osassa todetaan muun muassa seuraavaa:

” — — työn etsimisen helpottamiseksi eri jäsenvaltioissa olisi ennen muuta myönnettävä [työttömäksi jääneelle] työntekijälle etu käyttää rajoitetun ajan sen jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyjä työttömyysetuuksia, jonka lainsäädännön alainen hän on viimeksi ollut — — ” *

* — Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska asetuksen suomenkielinen versio on virheellinen.

3 Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan o alakohdan mukaan asetusta sovellettaessa "toimivaltaisella laitoksella" tarkoitetaan:

"i) laitosta, jossa se, jonka etua asia koskee, on vakuutettu hakiessaan etuutta;

ii) laitosta, josta sillä, jonka etua asia koskee, on oikeus tai olisi oikeus etuuksiin, jos hän tai hänen perheenjäsenensä asuisivat sen jäsenvaltion alueella, jossa laitos sijaitsee;

iii) laitosta, jonka kysymyksessä olevan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen nimeää, tai

— — "

4 Mainitun asetuksen 1 artiklan q alakohdan mukaan "'toimivaltaisella valtiolla' tarkoitetaan jäsenvaltiota, jonka alueella toimivaltainen laitos sijaitsee".

5 Asetuksen N:o 1408/71 III osaston 6 luvun 2 jaksossa, jonka otsikkona on "Muuhun jäsenvaltioon kuin toimivaltaiseen valtioon lähtevät työttömät", olevan 69 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Etuutta koskevan oikeuden säilyttämisen edellytykset ja rajoitukset

1. Palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka on kokonaan työtön ja täyttää jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset oikeudesta etuuksiin ja joka lähtee yhteen tai useampaan muuhun jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä, säilyttää oikeutensa tällaisiin etuuksiin seuraavin edellytyksin ja rajoituksin:

a) ennen lähtöään hänet on täytynyt rekisteröidä työnhakijana, ja hänen täytyy pysyä toimivaltaisen valtion työvoimaviranomaisten käytettävänä vähintään neljän viikon ajan työttömäksi tulemisen jälkeen. Kuitenkin toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat antaa luvan hänen lähtöönsä ennen tällaisen ajan päättymistä;

b) hänen täytyy rekisteröityä työnhakijana jokaisen sellaisen jäsenvaltion työvoimaviranomaisissa, joihin hän lähtee, ja kuulua niiden valvontamenettelyn alaisuuteen. Tämä edellytys katsotaan täytetyksi ajalta ennen rekisteröitymistä, jos se, jonka etua asia koskee, rekisteröityy seitsemän päivän kuluessa siitä päivästä, jolloin hän lakkasi olemasta työvoimaviranomaisten käytettävissä valtiossa, josta hän lähti. Poikkeuksellisissa tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat jatkaa tätä aikaa;

c) oikeus etuuksiin jatkuu kolmen kuukauden enimmäisajan siitä päivästä, jona se, jonka etua asia koskee, lakkasi olemasta lähtövaltionsa työvoimaviranomaisten käytettävissä edellyttäen, että etuuksien kokonaiskesto ei ylitä niiden etuuksien kestoa, joihin hänellä oli oikeus tämän valtion lainsäädännön mukaan. Kausityöntekijän kohdalla tämä kesto voidaan kuitenkin rajoittaa sen kauden jäljellä olevaan aikaan, jona hän työskentelee.

2. Jos se, jonka etua asia koskee, palaa toimivaltaiseen valtioon ennen sen kauden loppumista, jonka aikana hänellä on oikeus etuuksiin 1 kohdan c alakohdan säännösten mukaisesti, hänellä on edelleen oikeus etuuksiin tämän valtion lainsäädännön mukaan; hän menettää kaikki oikeudet etuuksiin toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaan, jos hän ei palaa sinne ennen tämän kauden päättymistä. Poikkeuksellisissa tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat jatkaa tätä määräaikaa."

6 Asetuksen 1408/71 70 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Edellä 69 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa etuudet antaa kunkin sellaisen valtion laitos, johon työtön lähtee hakeakseen työtä.

Sellaisen jäsenvaltion toimivaltainen laitos, jonka lainsäädäntöä palkattuun työntekijään tai itsenäiseen ammatinharjoittajaan sovellettiin hänen viimeisen työskentelynsä aikana, on velvollinen korvaamaan tällaisten etuuksien määrän."

7 Asetuksen N:o 1408/71 III osaston 6 luvun 3 jaksossa, jonka otsikkona on "Työttömät, jotka viimeisen työskentelynsä aikana asuivat muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa valtiossa", olevassa 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Työtön, joka aiemmin oli työssä ja joka viimeisen työskentelynsä aikana asui muun jäsenvaltion kuin toimivaltaisen valtion alueella, saa etuudet seuraavien säännösten mukaisesti:

a) — —

ii) rajatyöntekijä, joka on kokonaan työtön, saa etuudet sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella hän asuu, niin kuin hän olisi ollut tämän lainsäädännön alainen viimeksi työskennellessään; nämä etuudet antaa asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan;"

Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

8 Lorenz, joka asuu Alankomaissa ja joka on työskennellyt Saksassa rajatyöntekijänä, on saanut jäätyään kokonaan työttömäksi Alankomaiden laitosten kustannuksella asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa säädetyt työttömyysetuudet.

9 Lorenz harkitsi lähtemistä Ranskaan hakeakseen siellä työtä ja tiedusteli tämän vuoksi Nederlandse Gemeenschappelijk Administratiekantoorilta (jäljempänä GAK), tulisiko hän edelleen saamaan työttömyysetuuksia sinä aikana, jolloin hän oleskelisi kyseisessä jäsenvaltiossa. Hänelle vastattiin, että ottaen huomioon hänen asemansa rajatyöntekijänä, hänen edukseen ei voitaisi soveltaa asetuksen N:o 1408/71 69 artiklassa säädettyä järjestelmää.

10 Asianomaisen henkilön kanneltua tästä komissiolle, tämä tiedusteli asiaa Alankomaiden sosiaali- ja työministeriöltä, joka vastasi olevansa asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan tulkinnan osalta samaa mieltä kuin GAK.

11 Komissio päätti aloittaa EY 226 artiklassa määrätyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja kehotti 29.5.1998 päivätyllä virallisella huomautuksella Alankomaiden kuningaskuntaa esittämään komissiolle huomautuksensa. Kyseinen jäsenvaltio vastasi 2.10.1998, että se kiisti komission sitä vastaan esittämät väitteet.

12 Koska Alankomaiden kuningaskunnan esittämät selvitykset eivät tyydyttäneet komissiota, tämä lähetti 30.7.1999 kyseiselle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa. Koska Alankomaiden kuningaskunta ilmoitti 8.10.1999 päivätyllä kirjeellä, että se pysyttäytyi kannassaan, komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

13 Komissio väittää, että Alankomaissa noudatettavalla hallinnollisella käytännöllä, jonka mukaan asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitetulla kokonaan työttömällä rajatyöntekijällä, joka asuu Alankomaissa ja joka haluaisi lähteä toiseen jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä, ei ole oikeutta kyseisen asetuksen 69 artiklassa säädettyyn järjestelmään, rikotaan mainittuja säännöksiä.

14 Komission mukaan asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan sanamuodosta ilmenee nimittäin, että tällainen työntekijä saa työttömyysetuudet asuinvaltion lainsäädännön mukaan, niin kuin hän olisi ollut tämän lainsäädännön alainen viimeksi työskennellessään, ja että nämä etuudet antaa asuinvaltion laitos omalla kustannuksellaan, sillä kyseistä laitosta ja mainittua jäsenvaltiota on pidettävä asetuksen 1 artiklan o ja q alakohdassa ja 69 artiklassa tarkoitettuina "toimivaltaisena laitoksena" ja "toimivaltaisena valtiona". Tästä seuraa komission mukaan se, että tällaisella työntekijällä on oltava oikeus viimeksi mainitulla säännöksellä luotuun järjestelmään sen jäsenvaltion kustannuksella, jossa hän asuu.

15 Komission mukaan sen esittämä tulkinta on myös edellä mainittujen säännösten päämäärän mukainen.

16 Yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin katsonut, että 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdalla pyritään turvaamaan siirtotyöläiselle — mukaan luettuna rajatyöläiset — työttömyysetuuksien saanti edellytyksin, jotka ovat mahdollisimman suotuisia uuden työpaikan etsimiselle, rinnastamalla rajatyöntekijöihin sovellettava työttömyysetuusjärjestelmä niihin työntekijöihin sovellettavaan järjestelmään, jotka ovat työskennelleet viimeksi asuinvaltiossaan.

17 Asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan osalta komissio toteaa, että tämän tuomion 2 kohdassa esitetystä kyseisen asetuksen perustelukappaleesta ja III osaston 6 luvun 2 jakson — jonka alla mainittu 69 artikla on — otsikosta seuraa, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut työn etsimisen helpottaminen muissa jäsenvaltioissa erotuksetta kaikille työttömille. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, tämän säännöksen tarkoituksena on näin ollen myötävaikuttaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

18 Komission mukaan Alankomaiden kuningaskunnan esittämä tulkinta johtaisi siihen, että kyseistä säännöstä ei sovellettaisi rajatyöntekijöiden eduksi, elleivät nämä muuttaisi asumaan siihen jäsenvaltioon, jossa he ovat viimeksi työsken-

nelleet. Tällainen tulkinta johtaisi myös syrjintään sellaisen työttömän, joka asuu siinä jäsenvaltiossa, jossa hän on viimeksi työskennellyt, ja jonka eduksi sovelletaan asetuksen N:o 1408/71 69 artiklaa, ja sellaisen rajatyöntekijän välillä, jonka eduksi kyseistä säännöstä ei sovellettaisi. Kyseisellä tulkinnalla loukataan sekä välttämättömyyttä tulkita mainittua asetusta siten, että rajat ylittävää työskentelyä ei saateta vähemmän houkuttelevaksi, että asetuksen päämäärää, jolla pyritään takaamaan toisaalta kaikille jäsenvaltioiden kansalaisille yhtäläinen kohtelu kansallisiin lainsäädäntöihin nähden ja toisaalta sosiaaliturvaetuudet työntekijöille riippumatta siitä, missä he työskentelevät ja asuvat.

19 Puolustuksekseen Alankomaiden kuningaskunta esittää ensinnäkin, että asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan soveltaminen edellyttää, kuten kyseisen säännöksen sanamuodosta käy ilmi, että työttömän oikeus saada työttömyysetuuksia perustuu kansalliseen lainsäädäntöön tässä lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti, eikä johonkin muuhun asetuksen N:o 1408/71 säännökseen, jolla kyseinen henkilö liitetään oikeudellisen fiktion perusteella mainittuun kansalliseen lainsäädäntöön, kuten asetuksen 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa.

20 Tällainen tulkinta on Alankomaiden kuningaskunnan mukaan omaksuttava, kun otetaan huomioon ensinnäkin se, että 69 artiklaa on tulkittava suppeasti, koska sillä myönnetään asianosaisille henkilöille oikeus, josta ei säädetä jäsenvaltioiden sisäisessä lainsäädännössä (yhdistetyt asiat 41/79, 121/79 ja 796/79, Testa ym., tuomio 19.6.1980, Kok. 1980, s. 1979, Kok. Ep. V, s. 249, 4 ja 5 kohta), ja toiseksi se, että henkilö, jolle on syntynyt oikeus etuuteen ainoastaan asetuksen N:o 1408/71 nojalla, ei voi vedota kyseiseen oikeuteen saadakseen etuuksia, joiden on mainitun asetuksen mukaan perustuttava kansalliseen lainsäädäntöön (asia C-59/95, Bastos Moriana ym., tuomio 27.2.1997, Kok. 1997, s. I-1071, 19 kohta).

21 Alankomaiden hallitus toteaa toiseksi, että asuinvaltiota ei voida pitää "toimivaltaisena valtiona" asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

22 Ensinnäkin asetuksen N:o 1408/771 III osaston 6 luvun 3 jakson otsikosta ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että se jäsenvaltio, jossa henkilö viimeksi työskenteli, säilyy toimivaltaisena valtiona, koska kyseisellä valtiolla olevat velvollisuudet on ainoastaan jäädytetty mutta niitä ei ole lakkautettu (asia 145/84, Cochet, tuomio 7.3.1985, Kok. 1985, s. 801, 15 ja 24 kohta ja asia C-131/95, Huijbrechts, tuomio 13.3.1997, Kok. 1997, s. I-1409, 24—26 kohta). Etuudet ainoastaan lasketaan asuinvaltion lainsäädännön mukaisesti, mutta ne eivät perustu kyseiseen lainsäädäntöön.

23 Alankomaiden hallitus toteaa toiseksi, että missään säännöksessä ei nimenomaisesti säädetä, että asuinvaltion laitos olisi asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan soveltamisen kannalta toimivaltainen laitos ja näin ollen kyseistä jäsenvaltiota ei myöskään voi pitää asetuksen 1 artiklan q alakohdassa tarkoitettuna "toimivaltaisena valtiona".

24 Kolmanneksi komission puolustama kanta ei ole yhteensopiva asetuksen N:o 1408/71 70 artiklan säännöksen kanssa, jonka mukaan sellaisen jäsenvaltion toimivaltainen laitos, jonka lainsäädäntöä työntekijään sovellettiin hänen viimeisen työskentelynsä aikana, on velvollinen korvaamaan asetuksen 69 artiklassa tarkoitetun etuuden määrän sen jäsenvaltion laitokselle, johon työtön henkilö on lähtenyt hakeakseen työtä.

25 Neljänneksi Alankomaiden hallitus väittää, ettei ainoastaan asetuksen N:o 1408/71 71 artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä voida johtaa sitä, että yhteisöjen tuomioistuin olisi katsonut, että asetuksen III osaston koko 6 luvun tarkoituksena olisi varmistaa toiseen maahan siirtyvälle työntekijälle työttömyysetuuksien saanti edellytyksin, jotka ovat mahdollisimman suotuisia uuden työpaikan etsimiselle. Alankomaiden hallitus väittää päinvastoin, että yksi syy kyseisen säännöksen 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan olemassaoloon — eli se, että työttömän mahdollisuudet löytää työtä ovat suuremmat hänen asuinvaltiossaan — häviää lähdettäessä pois kyseisestä valtiosta, eikä näin ollen

voida vaatia, että asuinvaltio "siirtää toiseen maahan" työttömyysetuudet, varsinkaan kun kyseinen henkilö ei ole suorittanut maksuja kyseiseen jäsenvaltioon viimeisen työskentelynsä aikana.

26 Tämän tuomion 2 kohdassa esitetyn asetuksen N:o 1408/71 perustelukappaleen osalta Alankomaiden hallitus väittää, ettei kyseinen perustelukappale voi myöskään tarkoittaa sitä, että rajatyöntekijällä myönnetään olevan sellainen oikeus, jota hänelle ei ole nimenomaisesti myönnetty mainitulla asetuksella, varsinkaan kun kyseisen perustelukappaleen sanamuoto — jossa viitataan sen jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyjen etuuksien, jonka lainsäädännön alainen työtön on viimeksi ollut, siirtämiseen toiseen maahan — puoltaa ennemminkin Alankomaiden hallituksen esittämää kantaa.

27 Viidenneksi Alankomaiden hallituksen esittämää kantaa vahvistaa vielä sekin seikka, että komissio on aikanaan tehnyt muutosehdotuksen neljännen alakohdan lisäämiseksi asetuksen N:o 1408/71 69 artiklaan, jotta kyseistä säännöstä sovellettaisiin sellaisten rajatyöntekijöiden eduksi, jotka ovat kokonaan työttömiä ja saavat työttömyysetuuksia asuinvaltiosta (ks. KOM(80) 312 lopull.; EYVL 1980, C 169, s. 22).

28 Yhteenvetona Alankomaiden hallitus esittää, että kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1408/71 69 artiklassa tarkoitetussa järjestelmässä olevien oikeudellisten aukkojen vakavuus, olisi oikeusvarmuuden vastaista, että näitä aukkoja paikattaisiin tuomioistuinteitse, sillä yhteisöjen lainsäätäjän toimenpiteet ovat tarpeen tämän tehtävän toteuttamiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

29 Ensimmäiseksi on todettava, että kuten komissio perustellusti on korostanut, asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan sanamuodosta seuraa, että rajatyöntekijä, joka on kokonaan työtön, saa etuudet sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella hän asuu. Tästä seuraa myös, että kyseisen asuinvaltion laitos on toimivaltainen laitos työttömyysetuuksien myöntämisessä (asia 67/79, Fellinger, tuomio 28.2.1980, Kok. 1980, s. 535, 5 kohta).

30 Kuten komissio muistuttaa, yhteisöjen tuomioistuin on aikaisemmin todennut, että poikkeuksena yleiseen sääntöön, jonka mukaan henkilöllä on liittymä työskentelyvaltion lainsäädäntöön, kyseisellä säännöksellä luodaan työttömyysetuuksien osalta erityinen liittymä sen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään, jossa henkilö asuu, käytännöllisistä ja tehokkuuteen liittyvistä syistä, joiden vuoksi tällainen liittymä vaikuttaa soveliaammalta ja enemmän rajatyöntekijöiden etujen mukaiselta (ks. asia 58/87, Rebmann, tuomio 29.6.1988, Kok. 1988, s. 3467, 13—15 kohta ja asia C-102/91, Knoch, tuomio 8.7.1992, Kok. 1992, s. I-4341, 32 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on jopa täsmentänyt, että kyseessä olevassa säännöksessä selvästi säädetään ainoastaan asuinvaltion lainsäädännön soveltamisesta ja että näin ollen työskentelyvaltion lainsäädännön soveltaminen ei ole mahdollista (asia C-201/91, Grisvard ja Kreitz, tuomio 1.10.1992, Kok. 1992, s. I-5009, 16 kohta), ja kyseinen rajatyöntekijä voi näin ollen vaatia ainoastaan asuinvaltion työttömyysetuuksia (ks. asia 1/85, Miethe, tuomio 12.6.1986, Kok. 1986, s. 1837, 12 kohta).

31 Vastoin Alankomaiden kuningaskunnan esittämää kantaa, se seikka, että asuinvaltion lainsäädäntöä sovelletaan 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan soveltamisalaan kuuluvaan kokonaan työttömään rajatyöntekijään sellaisen oikeudellisen olettaman perusteella, jonka mukaan kyseisen työntekijän on mainittua lainsäädäntöä sovellettaessa katsottava olleen tämän lainsäädännön alainen viimeksi työskennellessään, ei ole näin ollen omiaan vaikuttamaan joh-

topäätökseen, jonka mukaan tällainen työntekijä on puheena olevalla alalla ainoastaan asuinvaltion toimivallan alainen.

32 Tätä johtopäätöstä ei saateta kyseenalaiseksi myöskään sillä seikalla, että jäsenvaltio, jossa henkilö viimeksi työskenteli ja jolla olevat velvollisuudet on jäädytetty siksi ajaksi kun työtön henkilö asuu toisen jäsenvaltion alueella mutta niitä ei ole lakkautettu, alkaa uudelleen käyttää sillä tällä alalla periaatteessa olevaa toimivaltaansa siinä tapauksessa, että kyseinen työntekijä asettuu asumaan tähän jäsenvaltioon (em. asia Cochet, tuomion 15 ja 16 kohta ja em. asia Huijbrechts, tuomion 24 kohta). Lisäksi on muistettava, että tällaisessa tilanteessa määräävää seikkaa asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan soveltamisessa kokonaisuudessaan eli asianomaisen asumista muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka lainsäädännön alainen hän oli viimeksi työskennellessään (ks. mm. asia C-454/93, Van Gestel, tuomio 29.6.1995, Kok. 1995, s. I-1707, 24 kohta), ei enää ole olemassa ja näin kyseisen säännöksen 1 kohdan a alakohdan ii alakohtaa ei enää sovelleta (em. asia Huijbrechts, tuomion 28 kohta).

33 Koska ainoastaan se jäsenvaltio, jossa henkilö asuu, on toimivaltainen — lainsäädäntönsä mukaisesti ja laitostensa välityksellä — suorittamaan työttömyysetuuden asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitetulle työttömälle rajatyöntekijälle, tästä seuraa, että niin ikään ainoastaan kyseinen jäsenvaltio voi varmistaa näiden etuuksien mahdollisen säilymisen rajatyöntekijällä, kun hän lähtee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä.

34 Tältä osin on toiseksi todettava, että vastoin Alankomaiden hallituksen esittämää kantaa, millään perusteella ei voida katsoa, ettei asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan säännöksiä olisi tarkoitus soveltaa kyseisenlaiseen työntekijään.

35 Alankomaiden hallituksen esittämä tulkinta on ensinnäkin vastoin asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan päämäärää, joka on — kuten komissio paikkansa pitävästi muistuttaa — rajatyöntekijöihin sovellettavan työttömyysetuusjärjestelmän rinnastaminen niihin työntekijöihin sovellettavaan järjestelmään, jotka ovat työskennelleet viimeksi asuinvaltiossaan (em. asia Grisvard ja Kreitz, tuomion 17 kohta).

36 Asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan sanamuoto tai sen henki eivät viittaa siihen, että yhteisöjen lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut jättää rajatyöntekijät kyseisen säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

37 Kyseisessä 69 artiklassa täsmennetään nimittäin, että sitä sovelletaan jokaiseen "palkattuun työntekijään tai itsenäiseen ammatinharjoittajaan, joka on kokonaan työtön ja täyttää jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset oikeudesta etuuksiin". Asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitetun rajatyöntekijän tilanne on tällainen, ja kuten tämän tuomion 29—33 kohdasta käy ilmi, hän saa työttömyysetuudet sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella hän asuu, ja kyseisen jäsenvaltion toimivaltainen laitos antaa nämä etuudet omalla kustannuksellaan.

38 Tämän tuomion 2 kohdassa esitetyllä asetuksen N:o 1408/71 perustelukappaleella ei suinkaan tehdä eroa rajatyöntekijöiden ja muiden työntekijöiden välillä, vaan se osoittaa yhteisön lainsäätäjän halua säilyttää työttömäksi jääneen työntekijän oikeus työttömyysetuuksiin työn etsimisen helpottamiseksi eri jäsenvaltioissa.

39 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan tavoitteena on edesauttaa työnhakijoiden liikkuvuutta ja edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta EY 42 artiklan mukaisesti (asia C-163/89, Di Conti, tuomio 10.5.1990, Kok. 1990, s. I-1829, 13 kohta ja asia C-215/00, Rydergård, tuomio 21.2.2002, Kok. 2002, s. I-1817, 25 kohta).

40 Näin ollen on todettava, että tämän tavoitteen kanssa ristiriidassa on sellainen asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan tulkinta, jonka seurauksena tämän artiklan mukaisten etujen ulkopuolelle suljettaisiin saman asetuksen 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitetut kokonaan työttömät rajatyöntekijät. Tällaisella kohtelulla työttömyysetuuksien yhteydessä asetettaisiin mainitut työntekijät huonompaan asemaan verrattuna työntekijöihin yleensä, joiden osalta työskentelyvaltio — jossa he asuvat tai oleskelevat — on normaalisti toimivaltainen valtio, ja kyseinen kohtelu olisi näin ollen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asettamien vaatimusten vastaista (ks. vastaavasti em. asia Fellinger, tuomion 6 kohta). Kyseisille rajatyöntekijöille olisi vähemmän houkuttelevaa tai jopa mahdotonta lähteä toiseen jäsenvaltioon löytääkseen sieltä työtä, koska he eivät siellä enää saisi työttömyysetuuksia. Tämän lisäksi kyseisiä rajatyöntekijöitä rangaistaisiin heidän käytettyään perustamissopimuksella taattua vapaata liikkumisoikeutta, koska toisin kuin sellaiset työntekijät, jotka ovat työskennelleet siinä jäsenvaltiossa, jossa he asuvat, rajatyöntekijät eivät voisi vedota edellä mainitussa 69 artiklassa säädettyihin oikeuksiin.

41 Näin ollen on myönnettävä, että asetuksen N:o 1408/71 edellä mainitussa perustelukappaleessa olevaa täsmennystä, jonka mukaan etuudet, joiden on pysyttävä voimassa, ovat sen jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyjä etuuksia, "jonka lainsäädännön alainen [työntekijä] on viimeksi ollut", ei voida ymmärtää siten, että sillä tarkoitetaan välttämättä sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa henkilö on viimeksi työskennellyt, vaan — kuten komissio paikkansa pitävästi esittää — se on ymmärrettävä siten, että siinä viitataan yleisemmin lainsäädäntöön, jonka nojalla kyseiselle työntekijälle maksettiin työttömyysetuuksia ennen kuin hän lähti toiseen jäsenvaltioon etsiäkseen sieltä työtä.

42 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan säännöksiä on tulkittava siten, että niitä sovelletaan saman asetuksen 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuihin kokonaan työttömiin rajatyöntekijöihin ja näin ollen sen jäsenvaltion, jossa kyseiset työntekijät asuvat, on taattava heille 69 artiklassa säädetyin edellytyksin, että oikeus työttömyysetuuksiin säilyy.

43 Kuten julkisasiamies on huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa, sillä seikalla, että komissio on esittänyt muutosehdotuksia asetuksen N:o 1408/71 69 artiklaan, ei ole merkitystä tämän tulkinnan kannalta.

44 Vastoin Alankomaiden hallituksen väitteitä, tätä tulkintaa ei voida horjuttaa myöskään sillä seikalla, että asetuksen N:o 1408/71 70 artiklassa säädetään, että asetuksen 69 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa etuudet antaa sen jäsenvaltion laitos, johon työtön lähtee hakeakseen työtä, ja että sen jäsenvaltion, jonka lainsäädäntöä työntekijään sovellettiin hänen viimeisen työskentelynsä aikana, toimivaltainen laitos korvaa myöhemmin nämä etuudet.

45 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetty ja erityisesti fiktio, jonka mukaan asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitetun kokonaan työttömän työntekijän on sovellettaessa sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa hän asuu, katsottava olleen tämän lainsäädännön alainen viimeksi työskennellessään, asetuksen 70 artiklaa on tällaisen työntekijän osalta tulkittava siten, että kun kyseinen henkilö vetoaa 69 artiklan säännöksiin, sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen, jossa henkilö asuu, on korvattava ne etuudet, jotka on antanut sen jäsenvaltion toimivaltainen laitos, jossa työn hakeminen on tapahtunut.

46 Mitä tulee siihen Alankomaiden hallituksen korostamaan seikkaan, että tämän tuomion 42 kohdassa esitetyllä tulkinnalla sallitaan rajatyöntekijän saada työttömyysetuuksia sellaisesta jäsenvaltiosta, johon hän ei ole suorittanut maksuja viimeisen työskentelynsä aikana, riittää, kun todetaan, että kyseessä on yhteisön lainsäätäjän haluama seuraus ja yhteisön lainsäätäjän pyrkimyksenä on ollut

parantaa työntekijöiden mahdollisuuksia ammatillista uudelleensijoittautumista varten (ks. vastaavasti em. asia Van Gestel, tuomion 26 kohta).

47 Edellä esitettyjen perustelujen valossa on katsottava, että komissio on oikeassa väittäessään, että Alankomaissa noudatettavalla hallinnollisella käytännöllä, jonka mukaan asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitetulla kokonaan työttömällä rajatyöntekijällä, joka asuu Alankomaissa ja joka haluaisi lähteä toiseen jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä, ei ole oikeutta kyseisen asetuksen 69 artiklassa säädettyyn järjestelmään, rikotaan mainittuja säännöksiä.

48 Näin ollen kanne on hyväksyttävä ja on todettava, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut asetuksen N:o 1408/71 69 ja 71 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on estänyt kokonaan työttömiä rajatyöntekijöitä käyttämästä kyseisen asetuksen 69 artiklassa säädettyä mahdollisuutta lähteä kyseisessä säännöksessä säädetyin edellytyksin yhteen tai useampaan jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä säilyttäen silti oikeutensa työttömyysetuihin.

Oikeudenkäyntikulut

49 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Alankomaiden kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut 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 ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83, 69 ja 71 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on estänyt kokonaan työttömiä rajatyöntekijöitä käyttämästä kyseisen asetuksen 69 artiklassa säädettyä mahdollisuutta lähteä kyseisessä säännöksessä säädetyin edellytyksin yhteen tai useampaan jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä säilyttäen silti oikeutensa työttömyysetuihin.**

2) **Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

La Pergola Jann von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä marraskuuta 2003.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti