YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2007 *

Asiassa C-287/05,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Centrale Raad van Beroep (Alankomaat) on esittänyt 15.7.2005 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.7.2005, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

D. P. W. Hendrix

vastaan

Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, P. Kūris ja E. Juhász sekä tuomarit G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus ja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.11.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Hendrix, edustajanaan advocaat M. J. Klinkert,

– Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, edustajanaan Senior jurist F. W. M. Keunen,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään H. G. Sevenster ja M. de Grave,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään C. White ja Z. Bryanston-Cross, avustajanaan D. Anderson, QC,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään D. Martin ja P. van Nuffel,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.3.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja saatettuna ajan tasalle 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 4.6.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1223/98 (EYVL L 168, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71), 4 artiklan 2 a kohdan tulkintaa sekä EY 12, EY 18, EY 39 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 7 artiklan 1 kohdan ulottuvuutta.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Hendrix ja Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (työntekijöiden vakuutusten hallinnoinnista vastaavan laitoksen hallitus, jäljempänä UWV). Pääasian valittaja riitauttaa sen, että viimeksi mainittu on kieltäytynyt myöntämästä hänelle työkyvyttömille nuorille vammaisille maksettavasta avustuksesta 24.4.1997 annetun lain (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten; Stbl. 1997, nro 177; jäljempänä Wajong) mukaista etuutta sillä perusteella, että hän ei asu Alankomaissa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Asetuksen N:o 1408/71 2 artiklassa määritellään asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tätä asetusta sovelletaan palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja opiskelijoihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön piiriin ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia – –, sekä heidän perheenjäseniinsä tai jälkeenjääneisiinsä."

4 Asetuksen N:o 1408/71 4 artikla, jonka otsikko on "Asiallinen ulottuvuus", 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 ylläpitämien tai parantamien;

– –

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 vammaisten erityistä suojelemista varten.

– –

4. Tätä asetusta ei sovelleta sosiaalihuoltoon – –."

5 Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettujen maksuihin perustumattomien erityisetuuksien osalta tämän asetuksen 10 a artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"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."

6 Asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a olevassa J alakohdassa luokitellaan etuudet, jotka Alankomaissa myönnetään Wajongin nojalla, maksuihin perustumattomiksi erityisetuuksiksi.

7 Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklassa, joka on annettu EY:n perustamissopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten soveltamiseksi, 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.

– –"

Kansallinen lainsäädäntö

8 Työkyvyttömyysvakuutuksesta 18.2.1966 annetun lain (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering; Stbl. 1966, nro 84; jäljempänä WAO) nojalla työntekijät on vakuutettu työkyvyttömyydestä johtuvaa palkanmenetystä vastaan. Mainittu vakuutus rahoitetaan maksuilla, jotka työnantajien on maksettava työntekijöille suorittamansa palkan perusteella. Korvauksen saaminen WAO:n nojalla edellyttää, että työntekijä on ollut vakuutettuna työkyvyttömyyden sattuessa.

9 Yleisestä työkyvyttömyysvakuutuksesta 11.12.1975 annetussa laissa (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet; Stbl. 1975, nro 674; jäljempänä AAW) säädettiin vuoteen 1998 asti yleisestä pakollisesta vakuutuksesta, jolla vakuutettiin koko väestö pitkäaikaisesta työkyvyttömyydestä aiheutuvia taloudellisia seurauksia vastaan.

10 AAW korvattiin yhtäältä itsenäisten ammatinharjoittajien työkyvyttömyysvakuutuksesta 24.4.1997 annetulla lailla (Wet arbeidsongeschiktheids-verzekering zelfstandigen; Stbl. 1997, nro 176), jota sovelletaan itsenäisiin ammatinharjoittajiin, ja toisaalta Wajongilla, jolla pyritään suojelemaan nuoria vammaisia pitkäaikaisen työkyvyttömyyden aiheuttamia taloudellisia seurauksia vastaan.

11 Wajongissa säädetään vähimmäisetuuden maksamisesta nuorille, jotka olivat kokonaan tai osittain pitkäaikaisesti työkyvyttömiä jo ennen työmarkkinoille siirtymistään. Nuorina vammaisina pidetään maassa asuvia henkilöitä, jotka olivat työkyvyttömiä jo 17 vuotta täyttäessään tai jotka ovat tulleet työkyvyttömiksi myöhemmin ja jotka olivat opiskelleet vähintään kuuden kuukauden ajan työkyvyttömyyden syntymispäivää välittömästi edeltävän vuoden aikana. Etuutta ei voida saada ennen 18:tta syntymäpäivää.

12 Wajongin nojalla maksettavan etuuden määrä riippuu työkyvyttömyysasteesta – tätä varten on vahvistettu 25 prosentin kynnys – ja se on 70 prosenttia lain mukaisesta vähimmäispalkasta, mikäli henkilö on täysin työkyvytön. Oikeus kyseiseen etuuteen ei edellytä vakuutusmaksun tai muun suorituksen maksamista, eikä sen osalta aseteta etuuden saajan omaa varallisuutta koskevia edellytyksiä. Sitä voidaan kuitenkin alentaa, jos etuuden saaja saa työtuloja tai jos kyseinen etuus kumuloituu muiden työkyvyttömyysetuuksien kanssa.

13 Wajongissa säädetyn etuuden maksaa Arbeidsongeschiktheidsfonds jonggehandicapten (nuorten vammaisten työkyvyttömyysrahasto), ja se rahoitetaan julkisista varoista (Wajongin 64 §:n a kohta).

14 Wajong poikkeaa AAW:stä siltä osin, että Wajongin mukaista etuutta ei makseta, jos sen saaja ei asu Alankomaissa, kun taas AAW:ssä ei säädetty mistään tällaisista rajoituksista. Wajongin 17 §:n 1 momentissa säädetään, että "oikeus työkyvyttömyysetuuteen lakkaa – – sitä kuukautta, jonka kuluessa nuori vammainen asettui asumaan Alankomaiden ulkopuolelle, seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä".

15 Tästä säännöstä voidaan kuitenkin poiketa, jos etuuden saamista koskevan oikeuden lakkauttaminen johtaisi "huomattavan epäoikeudenmukaiseen" tilanteeseen (Wajongin 17 §:n 7 momentti).

16 UWV täsmensi 29.4.2003 tekemällään päätöksellä, että kyseessä on "huomattava epäoikeudenmukaisuus", jos nuorella vammaisella on pakottavia syitä asettua asumaan Alankomaiden ulkopuolelle ja jos on syytä olettaa, että kyseisen etuuden maksamisen keskeyttäminen aiheuttaa hänelle merkittävää vahinkoa. Pakottavina syinä pidetään muun muassa tietyn mittaisen lääketieteellisen hoidon saamista, sellaisen työpaikan hyväksymistä, joka tarjoaa mahdollisuuden tietynasteiseen uudelleenintegroitumiseen, tai tarvetta seurata niitä henkilöitä, joista nuori vammainen on riippuvainen, mikäli näiden henkilöiden on muutettava pois Alankomaista.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

17 Hendrix on syntynyt 26.9.1975, ja hän on Alankomaiden kansalainen. Hän kärsii lievästä psyykkisestä vammasta. Hänelle myönnettiin 26.9.1993 AAW:n nojalla

etuus, joka muutettiin 1.1.1998 Wajongin mukaiseksi etuudeksi. Hendrixin katsotaan yhä olevan 80–100-prosenttisesti työkyvytön, koska vapailla työmarkkinoilla ei ole riittävästi työpaikkoja, joihin hänen voimiensa ja kykynsä voitaisiin objektiivisesti katsoa riittävän.

18 Hendrix työskenteli 1.2.1994 alkaen vammaisille mukautetuissa työtehtävissä Formido Bouwmarktin palkkaosastolla Maastrichtissa (Alankomaat). Hän sai palkkaa tästä tehtävästä, mutta hän sai edelleen Wajongin mukaista etuutta, jota vähennettiin hänen palkkansa huomioon ottaen. Hän ei ole työskennellyt Alankomaiden ulkopuolella.

19 Hendrix muutti 1.6.1999 Belgiaan ja jatkoi edelleen työskentelyä Alankomaissa. UWV päätti tällöin 28.6.1999 tekemällään päätöksellä lopettaa Wajongin mukaisen avustuksen maksamisen Hendrixille 1.7.1999 alkaen tämän lain 17 §:n 1 momentin c alakohdan nojalla; siinä säädetään, että oikeus etuuteen lakkaa sitä kuukautta, jonka kuluessa nuori vammainen asettui asumaan Alankomaiden ulkopuolelle, seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.

20 UWV totesi 17.9.1999 tekemässään päätöksessä, että Hendrixin 28.6.1999 tehdystä päätöksestä esittämä oikaisuvaatimus oli perusteeton.

21 Rechtbank Amsterdam totesi 16.3.2001 antamassaan tuomiossa, että Hendrixin 17.9.1999 tehdystä päätöksestä tekemä valitus oli perusteeton. Hendrix valitti kyseisestä tuomiosta Centrale Raad van Beroepiin.

22 Centrale Raad van Beroep, joka katsoo asian ratkaisun vaativan yhteisön oikeuden tulkintaa, päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko Wajongin perusteella maksettavaa avustusta, joka mainitaan asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a, pidettävä kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena siten, että pääasian valittajan kaltaiseen henkilöön on sovellettava ainoastaan mainitun asetuksen 10 a artiklassa säädettyä yhteensovittamissääntöä? Onko tähän kysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, että asianomainen henkilö sai alun perin AAW:n perusteella nuorille vammaisille maksettavaa (maksuihin perustuvaa) avustusta, joka 1.1.1998 alkaen muutettiin lailla Wajongin perusteella maksettavaksi avustukseksi?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi, voiko työntekijä vedota EY 39 artiklaan, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön asetuksen N:o 1612/68 7 artiklalla, sitä jäsenvaltiota vastaan, jonka kansalainen hän on, silloin kun hän on työskennellyt ainoastaan kyseisessä jäsenvaltiossa mutta asuu toisen jäsenvaltion alueella?

3) Jos ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi, onko EY 39 artiklaa, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdalla, tulkittava siten, että kyseisen määräyksen kanssa yhteensopivana on pidettävä sellaistakin lakisääteiseen järjestelmään sisältyvää säännöstä, jossa etuuden myöntämisen tai voimassa pitämisen edellytykseksi asetetaan se, että henkilö asuu sen jäsenvaltion alueella, jonka järjestelmää sovelletaan, silloin kun kyseisessä järjestelmässä säädetään asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitetusta maksuihin perustumattomasta erityisetuudesta ja kun kyseinen etuus mainitaan mainitun asetuksen liitteessä II a?

4) Jos ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi ja kolmanteen kysymykseen kieltävästi, onko yhteisön oikeutta (ja erityisesti asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaa ja EY 39 artiklaa sekä EY 12 ja EY 18 artiklaa) tulkittava siten, että Wajongiin perustuvan järjestelmän ominaispiirteistä on löydettävissä riittävä perustelu sille, että asuinpaikkavaatimukseen voidaan vedota sellaista unionin kansalaista vastaan, joka työskentelee kokopäiväisesti Alankomaissa ja johon näin ollen sovelletaan yksinomaan Alankomaiden lainsäädäntöä?"

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen kysymys

23 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee, onko Wajongin nojalla maksettava etuus maksuihin perustumaton erityisetuus, johon sovelletaan asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohtaa ja 10 a artiklaa yhdessä, mistä seuraa, että sen maksamisen pätevänä edellytyksenä voisi olla asumisedellytys. Se kysyy myös, onko hyötyä ottaa huomioon pääasian valittajan aikaisempi tilanne.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

24 Pääasian valittaja väittää ensinnäkin, että ainoastaan etuuksia, jotka eivät kuulu asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön soveltamisalaan, voidaan pitää maksuihin perustumattomina erityisetuuksina.

25 Toiseksi hän väittää, että tarpeeseen perustuva etuus on erityisetuus. Hän väittää siten, että Wajongissa säädetty etuus on tarkoitettu kattamaan jonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn riskin toteutumisesta johtuva tulojen pienentyminen.

26 Pääasian valittaja lisää, että mainittu etuus korvaa toisen, AAW:n mukaisesti maksetun etuuden, joka oli maastavientikelpoinen. Hän päättelee tästä voivansa vedota asetuksen N:o 1408/71 muuttamisesta 30.4.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1) 2 artiklan siirtymäsäännöksiin ja vaatia siten etuuden viemistä.

27 Pääasian vastapuoli katsoo, että Wajongissa säädetty etuus on erityisetuus, koska siitä ei ole säädetty tulojen menettämisen korvaamiseksi (koska silloin olisi kyseessä sosiaaliturvaetuus), vaan oletettujen tulojen menetyksen perusteella, koska nuoria vammaisia ei rinnasteta työntekijöihin.

28 Alankomaiden hallitus katsoo, että mainittu etuus on korvaava etuus, joka on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät täytä vakuutusedellytyksiä tavanomaisen työkyvyttömyysetuuden saamiseksi.

29 Euroopan yhteisöjen komissio katsoo, että Wajongissa säädetty etuus on sekalainen etuus, joka kuuluu samalla sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon alaan.

30 Siten mainittu etuus on erityisetuus, koska vaikka se kattaakin saman riskin, se koskee henkilöitä, jotka eivät ole koskaan olleet WAO:n tai itsenäisten ammatinharjoittajien työttömyysvakuutuksesta 24.4.1997 annetun lain nojalla vakuutettuja ja jotka eivät ole koskaan voineet olla sitä, koska heillä ei ole ammatillista historiaa.

31 Pääasian vastapuoli, Alankomaiden hallitus sekä komissio katsovat, että se seikka, että Hendrix sai samanlaisen etuuden toisen lain nojalla ennen Wajongin mukaisen etuuden käyttöön ottamista, on vailla merkitystä.

32 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että jotta Wajongissa säädetty etuus voitaisiin luokitella maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi, sen täytyy täyttää perusedellytykset, joita ovat samalla sekä erityisetuuden että maksuihin perustumattoman etuuden luonne ja se, että etuus on kirjattu asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a olevaan luetteloon.

33 Etuuden maksuihin perustumattomasta luonteesta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että Wajongissa säädetty etuus on tällainen, koska se on rahoitettu julkisista varoista.

34 Kysymyksen toisesta osasta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että merkitystä ei ole sillä, että pääasian valittaja sai alun perin muun etuuden, joka oli luonteeltaan samanlainen, koska tämä tilanne ei muuta ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämän kysymyksen sisältöä.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

– Kysymyksen ensimmäinen osa

35 Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-154/05, Kersbergen-Lap ja Dams-Schipper, 6.7.2006 antamassaan tuomiossa (Kok. 2006, s. I-6249) todennut, että Wajongin nojalla suoritettavaa etuutta on pidettävä asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena.

– Kysymyksen toinen osa

36 Edellä mainitussa asiassa Kersbergen-Lap ja Dams-Schipper antamassaan tuomiossa (43 kohta) yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että pääasian valittajan tilanteessa olevalla henkilöllä ei voi olla oikeutta säilyttää ennen Wajongin antamista AAW:n nojalla saamiaan etuuksia. Niitä oikeudellisia seurauksia (Wajongin nojalla suoritettavan etuuden maastavientikelpoisuus tai -kelvottomuus), joita asettumisesta asumaan Alankomaiden ulkopuolelle aiheutuu, on täten arvioitava niiden sääntöjen valossa, joita sovellettiin kyseisten tosiseikkojen tapahtuessa, eli näin ollen uusien säännösten valossa.

37 Lisäksi pääasian valittajan esittämistä väitteistä, jotka perustuvat asetuksen N:o 1247/92 2 artiklaan, on todettava, että vaikka henkilöt, jotka ennen 1.6.1992, joka oli mainitun asetuksen voimaantulopäivä, saivat AAW:n mukaisen etuuden tai täyttivät sen saamisen edellytykset, voivat tämän 2 artiklan nojalla edelleen vedota asetuksen N:o 1408/71 10 artiklassa säädettyyn periaatteeseen asuinpaikkaedellytyksestä luopumisesta, pääasian valittajan kaltaisten henkilöiden tilanne on täyttänyt nämä edellytykset vasta edellä mainitun päivämäärän jälkeen, ja siihen sovelletaan sitä vastoin viimeksi mainitun asetuksen 10 a artiklaa (ks. vastaavasti asia C-297/96, Partridge, tuomio 11.6.1998, Kok. 1998, s. I-3467, 39 kohta).

38 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle on siis vastattava, että Wajongin perusteella maksettavaa etuutta on pidettävä asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena, mistä seuraa, että pääasian valittajan kaltaiseen henkilöön on sovellettava ainoastaan mainitun asetuksen 10 a artiklassa säädettyä yhteensovittamissääntöä ja että tämän etuuden maksaminen voidaan pätevästi varata henkilöille, jotka asuvat etuuden maksavan jäsenvaltion alueella. Se, että asianomainen henkilö sai alun perin nuorille vammaisille maksettavaa avustusta, joka oli maastavientikelpoinen, on merkityksetöntä mainittujen säännösten soveltamisen kannalta.

Toinen ja kolmas kysymys

39 Toisella ja kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee lähtökohtaisesti, voiko pääasian valittaja vedota EY 39 artiklaan, sellaisena kuin se on asetuksen N:o 1612/68 7 artiklalla täytäntöön pantuna, ja estävätkö nämä oikeussäännöt hänen tilanteessaan Wajongin nojalla maksettujen etuuksien maksamisen keskeyttämisen sillä perusteella, että hän on muuttanut pois Alankomaista.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

40 Pääasian valittaja katsoo, että häntä on pidettävä työntekijänä, joka on käyttänyt oikeuttaan yhteisön oikeudessa tarkoitettuun vapaaseen liikkuvuuteen. Hän vetoaa erityisesti asiassa C-18/95, Terhoeve, 26.1.1999 annettuun tuomioon (Kok. 1999, s. I-345), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteisön kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja tehneet työtä toisessa jäsenvaltiossa, kuuluvat asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta. Hän korostaa myös, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-57/96, Meints, 27.11.1997 antamassaan tuomiossa

(Kok. 1997, s. I-6689), että asetuksessa N:o 1612/68 ei sallita sitä, että sosiaalisen edun myöntämisen edellytykseksi asetetaan se, että tällaisen edun saajat asuvat edun suorittavan jäsenvaltion alueella.

41 Pääasian vastapuoli myöntää, että oikeussubjekti voi vedota myös EY 39 artiklaan sitä jäsenvaltiota vastaan, jonka kansalainen hän on, kunhan hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen (ks. mm. em. asia Terhoeve, tuomion 27 ja 28 kohta). Se väittää kuitenkin, että tämän oikeuden käyttämiseen on liityttävä toiseen jäsenvaltioon muuttaminen tarkoituksena harjoittaa taloudellista toimintaa tai jatkaa sen harjoittamista tai sen on ainakin jotenkin liityttävä ammatilliseen toimintaan, olipa tämä tulevaisuudessa tapahtuvaa tai ei.

42 Hendrixin tilanne ei kuitenkaan ole tällainen. Hän on tosin muuttanut pois lähtövaltiostaan, mutta vain asuakseen toisessa jäsenvaltiossa eikä työskennelläkseen siellä. Koska hän ei ole koskaan työskennellyt Alankomaiden ulkopuolella, hän ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan työntekijän vapaaseen liikkuvuuteen. Pääasian vastapuolen mukaan on sovellettava EY 39 artiklan puitteissa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-112/91, Werner, 26.1.1993 antamassa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-429, Kok. Ep. XIV, s. I-7) sijoittautumisvapauden alalla esittämää päätelmää. Se katsoi tässä asiassa, että pelkkä asuminen toisessa jäsenvaltiossa sijoittautumatta sinne ei ole riittävä yhden jäsenvaltion rajat ylittävä tekijä, jotta voidaan vedota EY 43 artiklaan.

43 Alankomaiden hallitus ja komissio esittävät lähtökohtaisesti samat väitteet kuin pääasian vastapuoli.

44 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää myös, että edellä mainitussa asiassa Terhoeve annettua ratkaisua ei voida soveltaa pääasiassa. Se katsoo, että Hendrixiä ei voida pitää työntekijänä, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja se vetoaa edellä mainitussa asiassa Werner annetun ratkaisun lisäksi muun muassa julkisasiamies Jacobsin yhdistetyissä asioissa C-245/94 ja C-312/94, Heover ja

Zachow (tuomio 10.10.1996, Kok. 1996, s. I-4895), esittämän ratkaisuehdotuksen 93–97 kohtaan. Sen mukaan asetusta N:o 1612/68 sovelletaan vain työntekijöihin, jotka ovat yhden jäsenvaltion kansalaisia mutta jotka työskentelevät toisessa jäsenvaltiossa. Kun näin ollen otetaan huomioon Hendrixin tilanne, häntä ei voida pitää työntekijänä, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja joka tämän vuoksi voisi hyötyä asetuksen N:o 1612/68 säännöksistä.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

45 Pääasiassa Hendrix työskenteli 1.2.1994 lähtien rakennustarvikeliikkeessä Alankomaissa. Hendrix muutti 1.6.1999 Belgiaan mutta säilytti kuitenkin työnsä Alankomaissa, aluksi samassa liikkeessä, jossa hän sai lakisääteistä vähimmäispalkkaa pienempää palkkaa. Tätä palkkaa täydennettiin Wajongin nojalla maksetulla etuudella. Koska UWV oli 28.6.1999 tehdyllä päätöksellä keskeyttänyt mainittujen etuuksien maksamisen 1.7.1999 lähtien ja koska työnantaja eväsi palkankorotuksen, tämä työsuhde lakkautettiin. Hendrix otettiin kuitenkin 5.7.1999 lähtien töihin toiseen rakennustarvikeliikkeeseen, jossa hän sai lakisääteistä vähimmäispalkkaa. Hendrix muutti takaisin Alankomaihin vuonna 2001.

46 Pääasian riidan lähtötilanne on siis sellaisen henkilön tilanne, joka palkkatyötään lähtövaltiossaan jatkaen muuttaa asumaan toiseen jäsenvaltioon ja löytää sitten toisen palkkatyön lähtövaltiossaan. Se, että Hendrix on Belgiaan muutettuaan jatkanut työskentelyään Alankomaissa ja sitten vaihtanut työpaikkaa tässä samassa jäsenvaltiossa, tekee hänestä siirtotyöläisen, ja hän kuuluu koko sen ajan, josta pääasiassa on kyse, eli vuoden 1999 kesäkuun ja vuoden 2001 välisen ajan, yhteisön oikeuden soveltamisalaan ja erityisesti sen niiden säännösten soveltamisalaan, jotka koskevat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta (asia C-152/03, Ritter-Coulais, tuomio 21.2.2006, Kok. 2006, s. I-1711, 31 ja 32 kohta ja asia C-212/05, Hartmann, tuomio 18.7.2007, Kok. 2007, s. I-6303, 17 kohta).

47 Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan nojalla siirtotyöläinen saa samat sosiaaliset edut kuin kotimaiset työntekijät. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tässä säännöksessä tarkoitettu "työntekijän" käsite kattaa rajatyöntekijät, jotka voivat vedota siihen samoin kuin kaikki muutkin tässä säännöksessä tarkoitetut työntekijät (ks. vastaavasti em. asia Meints, tuomion 50 kohta; asia C-337/97, Meeusen, tuomio 8.6.1999, Kok. 1999, s. I-3289, 21 kohta ja em. asia Hartmann, tuomion 24 kohta).

48 Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa mainitun "sosiaalisen edun" käsitteen osalta on todettava, että se kattaa kaikki työsuhteeseen perustuvat tai siitä riippumattomat etuudet, jotka yleensä myönnetään kotimaisille työntekijöille pääasiallisesti näiden työntekijäaseman perusteella tai pelkästään sillä perusteella, että näiden vakinainen asuinpaikka on jäsenvaltion alueella, ja joiden ulottaminen koskemaan siirtotyöntekijöitä on omiaan helpottamaan näiden liikkuvuutta yhteisön alueella (asia 249/83, Hoeckx, tuomio 27.3.1985, Kok. 1985, s. 973, 20 kohta ja asia C-85/96, Martínez Sala, 12.5.1998, Kok. 1998, s. I-2691, 25 kohta).

49 Wajongin nojalla maksettu etuus on etu, joka myönnetään työntekijöille, jotka eivät sairauden tai vamman vuoksi voi ansaita työllään sitä, minkä terve henkilö, jolla on samantasoinen koulutus ja kokemus, tavanomaisesti ansaitsee työllään. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, kyseessä oleva avustus on siis asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu.

50 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltio ei voi asettaa mainitussa 7 artiklassa tarkoitetun sosiaalisen edun myöntämisen edellytykseksi sitä, että tällaisen edun saajat asuvat tämän jäsenvaltion alueella (em. asia Meints, tuomion 51 kohta ja em. asia Meeusen, tuomion 21 kohta).

51 On totta, että Wajongin nojalla maksettu etuus kuuluu asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa ja 10 a artiklassa tarkoitettuihin maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, jotka voidaan lain nojalla varata henkilöille, jotka asuvat sen jäsenvaltion alueella, jonka lainsäädännössä tällaisesta etuudesta säädetään, ja että asetuksen N:o 1612/68 42 artiklan 2 kohdassa säädetään, että sillä "ei vaikuteta niihin toimenpiteisiin, jotka toteutetaan perustamissopimuksen 51 artiklan [josta on muutettuna tullut EY 42 artikla] mukaisesti", eli esimerkiksi asetuksen N:o 1408/71 kaltaiseen yhteensovittamisasetukseen.

52 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, EY 42 artiklan nojalla annettuja asetuksen N:o 1408/71 säännöksiä on kuitenkin tulkittava kyseisen artiklan tavoitteen mukaisesti eli siten, että edistetään siirtotyöläisten vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista (asia C-215/99, Jauch, tuomio 8.3.2001, Kok. 2001, s. I-1901, 20 kohta).

53 Tältä osin asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohta on erityinen ilmaisu EY 39 artiklan 2 kohdassa vahvistetusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta sosiaalisten etujen myöntämisen erityisalalla, ja sitä on tulkittava samalla tavalla kuin viimeksi mainittua määräystä (ks. asia C-205/04, komissio v. Espanja, tuomio 23.2.2006, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 15 kohta).

54 Tästä seuraa, että Wajongin nojalla myönnetyn etuuden saamiseksi asumisedellytys voidaan asettaa Hendrixin tilanteessa olevalle henkilölle vain, jos se on objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

55 Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Kersbergen-Lap ja Dams-Schipper antamansa tuomion 33 kohdassa, Wajongin nojalla myönnetty etuus liittyy läheisesti kyseessä olevan jäsenvaltion taloudelliseen ja sosiaaliseen tilantee-

seen, koska sen määrä lasketaan Alankomaissa sovellettavan vähimmäispalkan ja siellä vallitsevan elintason perusteella. Lisäksi tämä etuus kuuluu asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan ja 10 a artiklan säännöksissä tarkoitettuihin maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, joita ne henkilöt, joihin asetusta sovelletaan, saavat vain sen jäsenvaltion alueella, jossa he asuvat, ja tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Tästä seuraa, että kansallisessa lainsäädännössä säädetty asuinpaikkaedellytys on sellaisenaan objektiivisesti perusteltu.

56 Mainitun edellytyksen täytäntöönpano ei myöskään saa loukata Hendrixin tilanteessa olevan henkilön työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen perustuvia oikeuksia enempää kuin kansallisella lailla tavoitellun legitiimin tavoitteen toteuttaminen vaatii.

57 Tältä näkökannalta on katsottava, että tämän tuomion 15 kohdassa mainitulla tavalla kansallisessa lainsäädännössä säädetään nimenomaisesti, että asuinpaikkaedellytyksestä voidaan poiketa, jos se johtaa "huomattavaan epäoikeudenmukaisuuteen". Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten on tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti (asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599, 8 kohta ja yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004, Kok. 2004, s. I-8835, 113 kohta). Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on siis varmistettava, että kyseessä olevan asian olosuhteissa vaatimus Alankomaissa olevasta asuinpaikasta ei johda tällaiseen epäoikeudenmukaisuuteen, kun otetaan huomioon, että Hendrix on käyttänyt oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja että hän on säilyttänyt taloudelliset ja sosiaaliset siteensä Alankomaihin.

58 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle on siis vastattava, että EY 39 artiklaa ja asetusta N:o 1612/68 on tulkittava niin, että niillä ei estetä kansallista lainsäädäntöä, jolla sovelletaan asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohtaa ja 10 a artiklaa ja jossa säädetään, että viimeksi mainitun asetuksen liitteessä II a mainittu maksuihin perustumaton erityisetuus voidaan myöntää vain kyseisessä jäsenvaltiossa asuville henkilöille. Tämän lainsäädännön

täytäntöönpanolla ei kuitenkaan saada loukata pääasian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevan henkilön oikeuksia enempää kuin kansallisella lailla tavoitellun legitiimin tavoitteen toteuttaminen vaatii. Kansallisen tuomioistuimen, jonka on tulkittava kansallista lakia mahdollisimman pitkälle yhteisön oikeuden mukaisesti, on otettava huomioon erityisesti, että kyseessä oleva työntekijä on säilyttänyt kaikki taloudelliset ja sosiaaliset siteensä lähtövaltioon.

Neljäs kysymys

59 Tämän kysymyksen yhteydessä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee, voivatko erityisesti unionin kansalaisuutta koskevat säännöt saattaa kyseenalaiseksi säännön siitä, että Wajongissa säädetyn kaltaista maksuihin perustumatonta erityisetuutta ei voida viedä maasta.

60 Kuten edellä tarkasteltuihin kysymyksiin annettujen vastausten yhteydessä on todettu, Hendrixin tilanteessa oleva jäsenvaltion kansalainen kuuluu työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaan.

61 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 18 artiklasta, jossa ilmaistaan yleisesti jokaisella unionin kansalaisella oleva oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta erityismääräys EY 39 artiklassa (ks. asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002, Kok. 2002, s. I-10981, 26 kohta ja asia C-392/05, Alevizos, tuomio 26.4.2007, Kok. 2007, s. I-3505, 66 kohta).

62 Koska pääasiassa kysymyksessä oleva tapaus kuuluu EY 39 artiklan soveltamisalaan, ei ole tarpeen tulkita EY 18 artiklaa (ks. em. asia Oteiza Olazabal, tuomion 26 kohta ja em. asia Alevizos, tuomion 80 kohta), eikä neljänteen kysymykseen näin ollen ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

63 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Työkyvyttömille nuorille vammaisille maksettavasta avustuksesta 24.4.1997 annetun lain (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) perusteella maksettavaa etuutta on pidettävä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja saatettuna ajan tasalle 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 4.6.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1223/98, 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena, mistä seuraa, että pääasian valittajan kaltaiseen henkilöön on sovellettava ainoastaan mainitun asetuksen 10 a artiklassa säädettyä yhteensovittamissääntöä ja että tämän etuuden maksaminen voidaan pätevästi varata henkilöille, jotka asuvat etuuden maksavan jäsenvaltion alueella. Se, että asianomainen henkilö sai alun**

perin nuorille vammaisille maksettavaa avustusta, joka oli maastavientikelpoinen, on merkityksetöntä mainittujen säännösten soveltamisen kannalta.

2) **EY 39 artiklaa ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1612/68 on tulkittava niin, että niillä ei estetä kansallista lainsäädäntöä, jolla sovelletaan asetuksen N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja saatettuna ajan tasalle asetuksella N:o 118/97, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asetuksella N:o 1223/98, 4 artiklan 2 a kohtaa ja 10 a artiklaa ja jossa säädetään, että viimeksi mainitun asetuksen liitteessä II a mainittu maksuihin perustumaton erityisetuus voidaan myöntää vain kyseisessä jäsenvaltiossa asuville henkilöille. Tämän lainsäädännön täytäntöönpanolla ei kuitenkaan saada loukata pääasian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevan henkilön oikeuksia enempää kuin kansallisella lailla tavoitellun legitiimin tavoitteen toteuttaminen vaatii. Kansallisen tuomioistuimen, jonka on tulkittava kansallista lakia mahdollisimman pitkälle yhteisön oikeuden mukaisesti, on otettava huomioon erityisesti, että kyseessä oleva työntekijä on säilyttänyt kaikki taloudelliset ja sosiaaliset siteensä lähtöjäsenvaltioon.**

Allekirjoitukset