

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

30 päivänä huhtikuuta 1998 *

1. Gerechtshof te 's-Hertogenbosch (Alan-komaat) on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta ennakkoratkaisua tässä asiassa esitettyihin kysymyksiin. Kysymykset on esitetty sen valitusasian käsittelyn yhteydessä, joka koskee Rijksbelastingdienstin ulkomaalaisten yksityishenkilöiden ja yritysten veroasioiden tarkastajan F. C. Terhoevea koskevaa päätöstä tämän verotuksesta vuodelta 1990. Päätöksessä Terhoevelta kannettiin yhdessä tulovero ja sosiaaliturvamaksut sillä perusteella, että hänen katsottiin olevan kyseisellä jaksolla muualla kuin Alankomaissa asuva henkilö.

I Pääasian tosiseikat

2. Kuten asiakirjoista käy ilmi, pääasian kantaja Terhoeve on Alankomaiden kansalainen ja hän on asunut 1.1.—6.11.1990 Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska hänen työnantajansa, joka on sijoittautunut Alankomaihin, oli lähettänyt hänet sinne. Terhoeve asui ja työskenteli Alankomaissa saman vuoden marraskuun 7 päivästä vuoden loppuun.

3. Näiden jäsenvaltioiden kahdenvälisen verosopimuksen mukaan niistä tuloista, jotka Terhoeve saa Yhdistyneessä kuningaskunnassa tekemästään työstä, ei verotettu Alankomaissa. Tulot kuitenkin otettiin huomioon sitä verotettavaa tuloa vahvistettaessa, jonka perusteella lasketaan sosiaalivakuutusmaksut, jotka hänen oli suoritettava siltä ajanjaksolta, jonka aikana hän oli työskennellyt Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja jonka aikana hän edelleen oli Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön alainen. Ulkomailla tapahtuneen työskentelynsä ajalta Terhoeve katsottiin Alankomaissa ulkomailla asuvaksi verovelvolliseksi. Tästä syystä hänen katsottiin olevan Alankomaissa verovelvollinen ulkomailla saamistaan tuloista. Hänet katsottiin jälleen 7.11.1990 alkaen verovelvolliseksi Alankomaissa asuvana.

4. Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 14 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla

* Alkuperäinen kieli: espanja.

neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83,¹ Terhoeve oli edelleen koko vuoden 1990 ajan Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön alainen, vaikka hän työskenteli Yhdistyneessä kuningaskunnassa suurimman osan tästä ajanjaksoista.

5. Terhoevelta kannettiin yhdistetystä 29.4.1992 Alankomaissa tulovero ja sosiaalivakuutusmaksut ajanjaksolta 7.11.—31.12.1990, jonka aikana hän oli ollut verovelvollinen Alankomaissa asuvana. Hänen veronalaiset tulonsa tältä ajanjaksolta olivat 15 658 Alankomaiden guldenia (NLG), joista tehtiin kyseistä ajanjaksoa koskeva 9 136 NLG:n suuruinen vähennys, joten verotettavaksi tuloksi muodostui 6 522 NLG.

Tästä määrästä kannettiin 13 prosentin suuruinen tulovero ja määrättiin 22,1 prosentin suuruinen sosiaalivakuutusmaksu, kokonaismääräksi muodostui 2 288 NLG, eli tuloveron osuus oli 847 NLG ja sosiaaliturvamaksujen osuus oli 1 441 NLG. Kansallinen tuomioistuin totesi ennakkoratkaisupyyntönsä, että Terhoeve oli valittanut tästä verotuspäätöksestä, mutta peruutti sitten valituksensa, joten päätös tuli lainvoimaiseksi.

6. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia perustuu verohallinnon 30.6.1992 tekemään päätökseen, jossa määrättiin tulovero ja sosiaalivakuutusmaksut kannettavaksi yhdessä ajalta 1.1.—6.11.1990, jolloin Terhoeve oli ulkomailla verovelvollinen.

7. Tulovero määrättiin 16 201 NLG:n verotettavan tulon perusteella, joka koostui kyseisen ajanjakson aikana yksinomaan Alankomaista saaduista tuloista eli henkilökohtaisesta työstä ja kiinteästä omaisuudesta saaduista tuloista.

Sosiaalivakuutusmaksuja määritessään verohallinto sitä vastoin otti huomioon näiden tulojen lisäksi Terhoeven Yhdistyneestä kuningaskunnasta saamat palkat. Verotettava tulo nousi tältä osin 98 201 NLG:iin. Koska sosiaalivakuutusmaksuina perittävää 22,1 prosenttia sovelletaan vain tuloveroasteikon ensimmäisessä luokassa, joka tämän ajanjakson osalta oli 42 123 NLG, sosiaalivakuutusmaksuina perittiin 9 309 NLG, joka oli vuodeksi 1990 vahvistettu maksujen kiinteä enimmäismäärä.

8. Sosiaalivakuutusmaksun kiinteän enimmäismäärän vahvistaminen selittyy asiassa esitettyjen huomautusten mukaan sillä, että vakuutetun henkilön maksamat maksut eivät vaikuta niiden suoritusten määrään, joita sosi-

¹ — EYVL L 230, s. 6.

aaliturvasta vastaavat toimielimet saattavat joutua maksamaan. Kiinteää enimmäismäärää vahvistaessaan Alankomaiden lainsäätäjä on halunnut välttää sen, että erittäin suurituloisen henkilö joutuu maksamaan suuria maksuja, jotka lasketaan prosenttiosuutena hänen kokonaistuloistaan, ilman että hänellä on mahdollisuus vastaavasti nauttia etuuksia, jotka vastaisivat suhteellisesti hänen suorittamiaan maksuja.

toimitetun verotuksen kumoamista ja sosiaalimaksujen laskemisessa käytetyn verotettavan tulon alentamista 16 201 NLG:iin, joka on hänen Alankomaista kyseisen ajanjakson aikana saamiensa tulojen määrä, ja toissijaisesti 35 804 NLG:iin, joka muodostuu, kun korkeinta verotettavaa tuloa, joka oli vuonna 1990 42 123 NLG, alennetaan suhteessa niiden vuoden 1990 päivien lukumäärään, joita verotus koskee, eli ajanjaksoa 1.1.—6.11.

9. Pääasian asianosaiset ovat eri mieltä siitä, miten sosiaalivakuutusmaksut lasketaan 1.1.—6.11.1990 väliseltä ajalta. Kansallisen tuomioistuimen on ensin selvitettävä, onko verohallinto toiminut oikeussäännösten mukaisesti, kun se on katsonut Yhdistyneessä kuningaskunnassa tehdystä palkkатыöstä saadut tulot sellaisiksi tuloiksi, joista on tältä ajanjaksolta maksettava sosiaalivakuutusmaksu. Jos vastaus tähän kysymykseen on myöntävä, kansallisen tuomioistuimen on tämän jälkeen päätettävä, onko 22,1 prosentin kantaa sovellettava 42 123 NLG:n määrään, mikä merkitsisi sitä, että Terhoeven olisi maksettava kiinteä enimmäismäärä eli 9 309 NLG, vai olisiko tätä määrää verovelvollisen esittämän väitteen mukaisesti alennettava niiden verovuotta 1990 koskevien päivien mukaisessa suhteessa, joita verotuspäätös koskee.

10. Terhoeve katsoo, ettei hän vuonna 1990 saanut kaikkia tai läheskään kaikkia tulojaan Alankomaista ja että hän on joutunut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa kielletyn kansalaisuuteen perustuvan välillisen syrjinnän kohteeksi. Valituskirjelmässään hän vaatii

II Kansallinen lainsäädäntö

11. Kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyyntönsään, että vuonna 1990 tuloveron ja yleisten sosiaalivakuutusmaksujen kantamistapaa muutettiin radikaalisti sen yksinkertaistamiseksi. Vuodesta 1990 alkaen tulovero ja sosiaalivakuutusmaksut kannetaan yhdistetysti. Yleissääntönä on, että maksut lasketaan tuloveron määräämisessä käytetyn perustan mukaan, ja veron sekä maksujen kantaminen liittyvät toisiinsa, koska maksut kannetaan vain niistä tuloista, jotka kuuluvat tuloveron perustan laskemisessa käytettävään ensimmäiseen tuloluokkaan.

12. *Wet op de inkomstenbelasting* (Alankomaiden tuloverolaki) 62 §:ssä säädetään, että jos henkilö on ollut kalenterivuoden aikana verovelvollinen sekä maassa asuvana että ulkomailla asuvana, hänen tuloveronsa määrätään kahdessa erillisessä verotuksessa. Toinen koskee kaikkia niitä tuloja, jotka hän on saanut ollessaan verovelvollinen maassa asuvana, ja toinen niitä tuloja, jotka hän on saanut Alankomaista sen ajanjakson aikana, jolloin hän on ollut verovelvollinen ulkomailla asuvana. Jos verovelvollinen on koko tämän vuoden ollut Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön alainen, myös sosiaalivakuutusmaksut kannetaan kahdessa osassa. Lainsäädännössä ei ole säädetty tehtäväksi mitään verokauteen suhteutettua vähennystä siitä tuloveroasteikon ensimmäisestä luokasta, jonka perusteella sosiaalivakuutusmaksut lasketaan.

13. Sosiaalivakuutusmaksujen kantamisesta säädetään *Wet financiering volksverzekeringen*issä (laki sosiaaliturvan rahoittamisesta). Sen 8 §:n mukaan sosiaalivakuutusmaksu kannetaan verotettavista kokonaistuloista tai tarpeen vaatiessa Alankomaista kertyneistä verotettavista tuloista. Tässä säännöksessä ei säädetä maksun kantamisesta silloin, kun pakollisen vakuutuksen piiriin kuuluva henkilö saa tuloja, joita ei veroteta Alankomaissa. Mainitun lain perusteella vuonna 1990 annetun asetuksen *Uitvoeringsregeling premieheffing volksverzekeringen*in (sosiaalivakuutusmaksuja koskeva täytäntöönpano-asetus) 6 §:ssä kuitenkin laajennetaan sen tulokäsittelyn alaa, joiden perusteella maksu

kannetaan, säätämällä, että henkilö, joka on vakuutettu sellaisten toimintojen perusteella, josta saatavaa tuottoa ei veroteta tuloverotuksessa, on maksuja kannettaessa tuloverovelvollinen näistäkin tuloista. Nettotulot, joita nämä henkilöt saavat toiminnoista, joiden perusteella heidät on vakuutettu, otetaan huomioon maksujen laskemista varten maassa asuvan henkilön tuloverotukseen kuuluvana veronalaisena tulona.

14. Mainituista säännöksistä seuraa käytännössä, että sellaisen henkilön osalta, joka on kalenterivuoden aikana ollut Alankomaissa tuloverovelvollinen ensin maassa asuvana ja sitten ulkomailla asuvana tai päinvastoin, toimitetaan kaksi yhdistettyä verotusta. Niiden verovelvollisten osalta, jotka ovat yleisen sosiaalivakuutuksen alaisia koko vuoden, lasketaan maksut kussakin näistä verotuksista korkeimman veroperusteen mukaan. Tämä järjestelmä voi yksittäistapausten olosuhteiden perusteella johtaa siihen, että verovelvolliselta kannettavien sosiaalivakuutusmaksujen kokonaismäärä ylittää sen enimmäismäärän, joka saataisiin soveltamalla maksuprosenttia tuloveroasteikon ensimmäiseen luokkaan kuuluihin tuloihin. Terhoeven tilanne on hyvä esimerkki tällaisesta vääristymästä: häntä vaaditaan maksamaan vuoden 1990 siltä ajanjaksolta, jolloin hän oli verovelvollinen ulkomailla asuvana, 9 309 NLG eli se kiinteä enimmäismäärä, johon yhden vuoden maksut voivat nousta ja joka saadaan soveltamalla 22,1 prosentin maksukantaa tuloveroasteikon ensimmäiseen luokkaan kuuluihin tuloihin, eli määrään, joka oli tämän vuoden osalta vahvistettu 42 123 NLG:ksi; siltä ajanjaksolta, jolloin hän oli verovelvollinen maassa asuvana,

hänen on suoritettava maksuina lisäksi 1 441 NLG. Jos Terhoeve olisi kuitenkin ollut koko vuoden verovelvollinen maassa asuvana ja saman Alankomaiden sosiaaliturvajärjestelmän alainen, hänen olisi pitänyt maksaa maksuina sama kiinteä enimmäismäärä eli 9 309 NLG. Tämän haitan voi tosin joissakin tapauksissa kompensoida se, että kunkin ajanjakson tuloista määrätään tulovero erikseen, mistä saattaa seurata, että tuloihin sovelletaan alempia verokantoja.

- 2) a) Onko yhteisön oikeussääntöjen ja erityisesti ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklan ja 48 artiklan 2 kohdan sekä asetuksen N:o 1612/68² 7 artiklan 2 kohdan perusteella oletettava, että sellaista lainsäädäntöä sovellettaessa, joka asettaa maasta- ja maahanmuuttajat epäedullisempaan asemaan sosiaalivakuutusmaksujen osalta, tämä epäedullinen kohtelu koskee pääasiallisesti muiden valtioiden kansalaisia?

III Ennakkoratkaisukysymykset

15. Gerechtshof on esittänyt tämän asian ratkaisemista varten yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- b) Jos a kohtaan vastataan myöntävästi, onko kyseessä oletama, joka on kumottavissa?

- c) Jos oletama on kumottavissa, sovelletaanko oletaman kumoamiseen pelkästään kansallisia menettelysääntöjä ja erityisesti kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevia todistustaakkasääntöjä vai asetetaanko yhteisön oikeudessa joitakin edellytyksiä myös tällaiselle oletaman kumoamiselle?

- ”1) Sovelletaanko työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön oikeuden säännöksiä jäsenvaltion kansalaiseen, joka muuttaa vuoden aikana jostakin toisesta jäsenvaltiosta siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, ja joka on tämän vuoden aikana tehnyt kummassakin jäsenvaltiossa palkkatyötä mutta jonka tulojen ei voida katsoa olevan pääasiallisesti peräisin vain toisesta näistä valtioista?

- d) Jos yhteisön oikeudessa asetetaan edellytyksiä oletaman kumoamiselle,

² — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2).

mikä merkitys on annettava tässä asiassa seuraaville seikoille:

työntekijältä, joka muuttaa vuoden aikana valtiosta toiseen, kuin sellaiselta työntekijältä, joka muuten samanlaisten olosuhteiden vallitessa asuu koko vuoden samassa jäsenvaltiossa?

- vastaajana oleva viranomainen on todennut, että huomattavasti suurempi osa, jopa lähes puolet, verovelvollisista, jotka asuvat ulkomailla, on jäsenvaltion omia kansalaisia, toimittamatta kuitenkaan toteamuksensa tueksi minäkäänlaista näyttöä;
 - verovelvollinen, joka on vedonnut kansalaisuuteen perustuvaan välilliseen syrjintään, ei ole kiistänyt edellä esitetyn viranomaisen toteamuksen oikeellisuutta;
 - vastaajana oleva viranomainen pystyy huomattavasti verovelvollista helpommin kokoamaan tiedot seikoista, joiden avulla kyseinen oletama voitaisiin mahdollisesti kumota?
- 3) Onko olemassa yhteisön oikeussääntöä, joka riippumatta siitä, onko kyseessä kansalaisuuteen perustuva (välillinen) syrjintä vai ei, estäisi sen, että jäsenvaltio perii enemmän sosiaalivakuutusmaksuja
- 4) Jos edellisessä kysymyksessä tarkoitettu suurempi maksurasitus on lähtökohtaisesti ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklan tai 48 artiklan 2 kohdan tai jonkin muun yhteisön oikeussäännön vastainen, voidaanko sitä pitää perusteltuna yhdestä tai useammasta jäljempänä esitettävästä syystä, joita voidaan tarkastella toisistaan erillään tai yhdessä:
- maksut perustuvat lainsäädäntöön, jolla pyritään verojen ja maksujen kantamisen yksinkertaistamiseksi kantamaan tulovero ja perimään sosiaalivakuutusmaksut samanaikaisesti, vaikka tämä ei aina olisikaan mahdollista;
 - ratkaisumalleja, joissa tämä samanaikaisuus säilyy ja joissa suurempi maksurasitus vältetään, on teknisesti vaikeaa toteuttaa tai ne saattavat johtaa kohtuuttomiin hyvityksiin;

— tietyissä tilanteissa, vaikka pääasiassa ei tästä ole kysymys, tuloverotuksesta ja sosiaalivakuutusmaksuista yhdessä koituva rasitus on pienempi maahan- ja maastamuuttajilla sen vuoden aikana, jolloin he vaihtavat asuinvaltiota, kuin niillä henkilöillä, joiden asuinpaikka ei vuoden aikana muutu, vaikka vallitsevat olosuhteet ovat muuten täysin samat?

lisuus korjata tilanne, vaikka tämä edellyttäisi, että joudutaan tekemään valinta sellaisten vaihtoehtojen kesken, joista jokainen sisältää sekä hyviä että huonoja puolia?

5) a) Jos kolmannessa kysymyksessä tarkoitettu suurempi maksurasitus on ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklan tai 48 artiklan 2 kohdan tai jonkin muun yhteisön oikeussäännön vastainen, onko konkreettisessa tapauksessa otettava huomioon pelkästään työstä saadut ansiotulot vai myös muut verovelvollisen tulot, kuten kiinteästä omaisuudesta saadut tulot, jotta voidaan arvioida, onko maksurasitus todella suurempi?

b) Jos kansallinen tuomioistuin korjaa yhteisön oikeuden vastaisen tilanteen, onko yhteisön oikeudessa sääntöjä siitä, miten tuomioistuimen olisi valittava kaikkien mahdollisten eri vaihtoehtojen joukosta?”

IV Yhteisön lainsäädäntö

16. Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 7 artiklan, josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 6 artikla, 1 kohdassa ³ määrätään seuraavaa:

b) Jos muut kuin työstä saadut ansiotulot on jätettävä ottamatta huomioon, miten on laskettava, aiheutuuko työstä saatujen ansiotulojen perusteella suoritettavista sosiaalivakuutusmaksuista haittaa siirtotyöläiselle, ja jos aiheutuu, kuinka paljon?

”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.”

6) a) Jos esillä olevassa tapauksessa on rikottu yhteisön oikeussääntöä, onko kansallisella tuomioistuimella velvol-

³ — Artiklaa on muutettu Maastrichtissa 7 päivänä helmikuuta 1992 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen G artiklan 8 kohdalla (EYVL C 191, s. 1).

Perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

alueella tai jos hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella;

"2. Se [työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä] merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan."

[— —]."

17. Asetuksen N:o 1408/71 II osastossa on täydellinen lainvalintasääntöjä koskeva järjestelmä, jonka avulla voidaan määrittää asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöihin sovellettava lainsäädäntö. Asetuksen 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

Asetuksen 14 artiklan erityissäännöissä, joita sovelletaan muihin palkatussa työssä oleviin henkilöihin kuin merimichiin, säädetään tämän asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Jollei 14 artiklan c alakohdasta muuta johdu, henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Tämä lainsäädäntö määrätään tämän osaston säännösten mukaisesti.

"Edellä 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa olevaa sääntöä sovelletaan ottaen huomioon seuraavat poikkeukset ja olot:

2. Jollei 14—17 artiklasta muuta johdu:

a) jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion

1) a) Jäsenvaltion alueella toimivan yrityksen palveluksessa tavallisesti työskentelevään henkilöön, jonka tämä yritys lähettää toisen jäsenvaltion alueelle suorittamaan siellä työtä tämän yrityksen palveluksessa, sovelletaan edelleen ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädäntöä edellyttäen, että tämän työskentelyn arvioitu kesto ei ole enempää kuin 12 kuukautta ja että häntä ei lähetetä korvaamaan toista työntekijää, jonka komennus on päättynyt.

b) Jos tehtävän työn kesto ennalta arvaamattomista syistä on alun perin arvioitua pidempi ja on pidempi kuin 12 kuukautta, ensiksi mainitun valtion lainsäädäntöä sovelletaan edelleen työn päättymiseen saakka edellyttäen, että sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka alueelle kysymyksessä oleva henkilö on lähetetty, tai tämän viranomaisen nimeämä toimitus antaa siihen suostumuksensa; tällaista suostumusta on pyydyttävä ennen alkupe-
räisen 12 kuukauden kauden päättymistä. Tällaista suostumusta ei kuitenkaan voida antaa kaudeksi, joka on pidempi kuin 12 kuukautta;”

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

[— —]”

V Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

18. Lisäksi asetuksen N:o 1612/68 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

19. Kantaja, Alankomaiden hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa tässä asiassa. Vastaajana oleva verohallinto on ilmoittanut yhteisöjen tuomioistuimelle, että se ei esitä omia kirjallisia huomautuksia ja että se yhtyy hallituksensa esittämiin huomautuksiin. Suulliseen käsittelyyn, joka pidettiin 17.3.1998, tulivat paikalle pääasian kantajan edustaja, Alankomaiden hallituksen asiamies ja komission asiamies.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

”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 uudelleentyöllistämistä.

20. Päätelen ennakkoratkaisupyynnön perusteluista, että kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, voiko työntekijä vedota vapaata liikkuvuutta koskeviin yhteisön oikeuden säännöksiin sellaista jäsenvaltiota vastaan, jonka kansalainen hän on, silloin kun hänen työnantajanaan toimiva

yritys, joka on sijoittautunut tähän jäsenvaltioon, on lähettänyt hänet työskentelemään toiseen jäsenvaltioon vuotta lyhyemmäksi ajaksi. Kansallinen tuomioistuin lisää, että pääosa tämän työntekijän kyseisen ajanjakson aikana saamista tuloista ei ole peräisin vain toisesta näistä valtioista.

21. Pääasian kantaja katsoo, että jäsenvaltion kansalaiset voivat vedota yhteisön oikeuden säännöksiin omaa valtiotaan vastaan, kun he harjoittavat tai ovat harjoittaneet taloudellista toimintaa toisessa jäsenvaltiossa. Kantajan tilanne on juuri tällainen, koska Alankomaiden kansalaisena hän on asunut ja työskennellyt Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

22. Alankomaiden hallitus ehdottaa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja lisää, että sillä kansallisen tuomioistuimen esittämällä täsmennyksellä, jonka mukaan asianosainen ei ollut saanut vuonna 1990 suurinta osaa tuloistaan yhdessä näistä kahdesta jäsenvaltiosta, ei ole merkitystä kysymykseen annettavan vastauksen kannalta.

23. Komissio katsoo, että sillä tilanteella, jossa Terhoeve on, on riittävästi liittymäkohtia yhteisön oikeuteen. Kun hän on siirtynyt Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle asukseen ja työskennelläkseen siellä, hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja juuri tämä riittää erottamaan hänen tilanteensa sellaisten muiden yhteisön kansalaisten tilanteesta, jotka eivät ole koskaan käyttäneet tätä oikeuttaan.

24. Olen komission kanssa samaa mieltä. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi lukuisissa tuomioissaan katsonut, että jäsenvaltion kansalainen, joka on käyttänyt jotakin perustamissopimuksessa myönnettyä vapautta, voi vedota yhteisön oikeuden säännöksiin kotimaataan vastaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi jo asiassa *Knoors*⁴ 7.2.1979 antamassaan tuomiossa, joka koski Alankomaiden kansalaista, joka halusi sijoittautua Alankomaihin hyödyntääkseen Belgiassa hankkimaansa ammatillista pätevyyttä, että vaikka sijoittautumista ja palvelujen tarjoamista koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ei voida soveltaa puhtaasti jäsenvaltioiden sisäisiin tilanteisiin, 52 artiklaan sisältyvää viittausta ”jäsenvaltion kansalaiseen”, joka haluaa sijoittautua ”toisen jäsenvaltion alueelle”, ei voida kuitenkaan tulkita siten, että tietyn jäsenvaltion omiin kansalaisiin ei sovellettaisi yhteisön oikeutta silloin kun nämä kansalaiset sen perusteella, että he ovat laillisesti asuneet toisen jäsenvaltion alueella ja hankkineet siellä yhteisön oikeuden säännöksissä ja määräyksissä hyväksytyn ammatillisen pätevyyden, ovat siihen valtioon nähden, josta he ovat lähtöisin, samassa tilanteessa kuin kaikki muutkin henkilöt, joihin sovelletaan perustamissopimuksessa taattuja oikeuksia ja vapauksia.

Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän näkökannan asiassa *Bouchoucha*⁵ 3.10.1990 antamassaan tuomiossa sekä asiassa *Kraus*⁶ 31.3.1993 antamassaan tuomiossa, jossa se lisäsi, että perustamissopimuksen 48 artiklan osalta oli syytä noudattaa samoja perusteluja.

4 — Asia 115/78 (Kok. 1979, s. 399, 24 kohta).

5 — Asia C-61/89 (Kok. 1990, s. I-3551, 13 kohta).

6 — Asia C-19/92 (Kok. 1993, s. I-1663, 15 ja 16 kohta).

Se on uudelleen vahvistanut tämän näkökannan asiassa Scholz ⁷ 23.2.1994 antamassaan tuomiossa, jossa se on vahvistanut, että jokainen yhteisön kansalainen, asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta, joka on käyttänyt oikeuttaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja tehnyt työtä toisessa jäsenvaltiossa, kuuluu perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisalaan. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Asscher ⁸ 27.6.1996 antamassaan tuomiossa, että tätä oikeuskäytäntöä sovelletaan sellaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka toimii itsenäisenä ammatinharjoittajana muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan, joten hän voi vedota perustamissopimuksen 52 artiklaan kotimaataan vastaan, jonka alueella hän harjoittaa toista itsenäistä ammattia.

25. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut samalla tavalla asiassa Broekmeulen ⁹ 6.10.1981 antamassaan tuomiossa, jossa se katsoi, että perustamissopimuksen 3 artiklan c kohdassa, 48, 52 ja 59 artiklassa taatut henkilöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus, jotka ovat yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvia perusvapauksia, eivät toteutuisi täysimääräisesti, jos jäsenvaltiot voisivat kieltää yhteisön oikeussäännöissä turvatujen oikeuksien soveltamisen omiin kansalaisiinsa, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauttaan.

26. Terhoeven tilanne on täysin toisenlainen kuin Saksan kansalaisen Wernerin tilanne. Werner oli hankkinut kaikki todistuksensa ja ammatillisen pätevyytensä Saksassa, jossa hän

oli aina työskennellyt. Wernerin tapauksessa ainoa ulkomaalaisuuteen liittynyt piirre johtui siitä, että hän asui Alankomaissa, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että oli kysymys puhtaasti jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta, johon perustamissopimuksen 52 artiklaa ei sovelleta. ¹⁰ Sitä vastoin esillä olevassa asiassa Alankomaiden kansalainen Terhoeve on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka kuuluu hänelle perustamissopimuksen mukaan heti siitä alkaen kun hän siirtyi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan työskennelläkseen siellä 1.1.—6.11.1990 välisenä aikana Alankomaihin sijoittautuneen yrityksen palveluksessa ja palasi sitten Alankomaihin jatkamaan palkkatyön tekemistä.

27. Tämän vuoksi katson, että Terhoeve voi vedota perustamissopimuksessa oleviin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin kotimaataan vastaan, eikä sillä, onko hän kyseisen ajanjakson aikana hankkinut suurimman osan tuloistaan toisesta näistä kahdesta jäsenvaltiosta, ole tässä suhteessa merkitystä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

28. Kansallisen tuomioistuimen toinen kysymys koskee sitä, aiheuttaako kyseinen Alankomaiden lainsäädäntö välillistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää sen vuoksi, että se koskee pääasiallisesti toisten jäsenvaltioiden kansalaisia. Tämän lainsäädännön mukaan sellaisen työntekijän osalta, joka on

7 — Asia C-419/92 (Kok. 1994, s. I-505, 9 kohta).

8 — Asia C-107/94 (Kok. 1996, s. I-3089).

9 — Asia 246/80 (Kok. 1981, s. 2311, 20 kohta).

10 — Asia C-112/91, Werner, tuomio 26.1.1993 (Kok. 1993, s. I-429).

samanlaisessa tilanteessa kuin Terhoeve oli vuonna 1990, määrätään yhdistetysti tulovero ja sosiaalivakuutusmaksut siltä ajanjaksolta, jonka aikana hän on ollut verovelvollinen maassa asuvana, ja tulovero ja maksut määrätään yhdistetysti myös siltä ajanjaksolta, jonka aikana hän on ollut ulkomailla asuva verovelvollinen. Tämä järjestelmä voi johtaa siihen, että hänen maksettavakseen kyseiseltä vuodelta määrättyjen maksujen määrä on suurempi kuin se maksujen kiinteä enimmäismäärä, jonka hän olisi joutunut maksamaan, jos hän olisi ollut koko vuoden verovelvollinen maassa asuvana.

29. Pääasian kantaja katsoo, että tämä lainsäädäntö, jota sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, on syrjivää, koska sitä sovelletaan eri tavoin asuinpaikasta riippuen. Hän toteaa joutuneensa maksamaan yhdeltä vuodelta pakollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän mukaisia sosiaalivakuutusmaksuja yli vuosittaisen kiinteän enimmäismäärän sen vuoksi, että hän on muuttanut kotipaikkaa, mikä merkitsee hänen asemansa muuttumista verovelvollisena, koska hän ei enää ole verovelvollinen maassa asuvana vaan ulkomailla asuvana tai päinvastoin. Tällä muutoksella ei pitäisi olla mitään vaikutusta maksuihin, koska hän on koko vuoden ajan kuulunut Alankomaiden pakolliseen sosiaalivakuutusjärjestelmään. Tästä huolimatta ja sen vuoksi, että hän on ollut saman vuoden aikana verovelvollinen maassa asuvana ja ulkomailla asuvana, hän on joutunut maksamaan sosiaalivakuutusmaksuina 1 441 NLG ja 9 309 NLG ja hänelle on koitunut ankarampi maksurasitus kuin verovelvolliselle, joka on ollut koko vuoden ajan verovelvollinen maassa asuvana, koska se

kiinteä enimmäismäärä, joka tällaiselta henkilöltä voidaan kantaa, oli vuonna 1990 9 309 NLG.

Kantajan mukaan riidanalaista lainsäädäntöä sovelletaan lähtökohtaisesti siirtotyöläisiin eli ryhmään, joka suurimmalta osin koostuu muiden jäsenvaltioiden kansalaisista, ja jonka on maksettava sosiaalivakuutusmaksuja, jotka ylittävät vuosittaisen kiinteän enimmäismäärän.

30. Alankomaiden hallitus toteaa, että siirtotyöläiset joutuvat epäedullisen kohtelun kohteeksi vain tiettyjen olosuhteiden vallitessa ja että sosiaalivakuutusmaksujen kantamista on tarkasteltava omana kokonaisuutenaan. Tämän vuoksi tuloveron kantamista ja maksujen perimistä on käsiteltävä yhdessä. Toisin kuin palkkatyöhön perustuviin sosiaalivakuutusjärjestelmiin maksettavat maksut yleiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään maksettavat maksut perustuvat solidaarisuusperiaatteeseen ja ne ovat tiettyssä määrin verojen kaltaisia. Niinpä ne kannetaan yhdistetysti tuloveron kanssa saman perusteen mukaan, jossa palkkojen lisäksi otetaan huomioon kaikentyyppiset tulot.

Alankomaiden hallitus huomauttaa tämän jälkeen, että esillä olevassa tapauksessa on kysymys tarpeesta varmistaa verojärjestelmän johdonmukaisuus ja että ne säännökset, joissa

säädetään sosiaalivakuutusmaksujen maksamisesta, ovat osa järjestelmää. Se lisää, että usein tapauskohtaisista olosuhteista riippuen järjestelmällä voi olla edullisia tai epäedullisia vaikutuksia. Järjestelmä osoittautuu edulliseksi esimerkiksi silloin kun tuloveron progressio laskee siitä syystä, että yhden vuoden aikana on toimitettu kaksi verotusta. Alankomaiden hallitus toteaa tämän vuoksi, että mikään ei osoita tämän kantojärjestelmän haittojen koskevan pääasiallisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja että todellisuudessa haitat kohdistuvat useimmiten Alankomaiden kansalaisiin.

31. Komissio katsoo, että riidanalainen Alankomaiden lainsäädäntö ei aiheuta kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

32. Omasta puolesta totean heti olevani samaa mieltä kuin komissio, kun se katsoo, että riidanalainen Alankomaiden lainsäädäntö ei aiheuta välillistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

33. Haluaisin aluksi huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 6 artikla, jossa kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämistä koskeva yleinen periaate on tarkoitettu sovellettavaksi itsenäisenä periaatteena vain niissä yhteisön oikeudessa säännellyissä tilanteissa, joiden osalta perustamissopimuksessa ei määrätä

mitään erityistä syrjintäkieltoa.¹¹ Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on kuitenkin sovellettu ja täsmennetty perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa, jossa määrätään kaiken syrjinnän poistamisesta työsopimusten tekemisessä, palkkauksessa ja muissa työehdoissa.

Esillä olevassa tapauksessa ei sen vuoksi tarvitse turvautua 6 artiklaan vastauksen antamiseksi kansallisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin.

34. Mielestäni ei ole myöskään tarpeen vedota asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaan, johon kansallinen tuomioistuin on viitannut. Tässä säännöksessä jäsenvaltiot veloitetaan myöntämään työntekijöille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin omille kansalaisilleen. Esillä oleva asia koskee kuitenkin sitä sosiaalivakuutusmaksujen määrää, joka Terhoeven on maksettava Alankomaissa. Vaikka tämä maksun määrä lasketaan tuloverotuksessa käytettävän asteikon ensimmäisen tuloluokan perusteella, maksu on muutoin kuitenkin yhden jäsenvaltion sosiaalivakuutusmaksu. Tämän vuoksi ja olettaen, että kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin vastaamiseksi olisi turvauduttava

11 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Scholz, tuomion 6 kohta; asia C-18/93, Corsica Ferries, tuomio 17.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1783, 19 kohta) ja asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 20 kohta).

muuhun säännökseen kuin perustamissopimuksen 48 artiklaan, katson, että olisi asianmukaisempaa turvautua asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohtaan, jossa on vahvistettu perusperiaate syrjinnän kieltämisestä sosiaaliturva-alalla.

35. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaista kohtelua koskeissa perustamissopimuksen määräyksissä ei kielletä vain kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää, vaan myös kaikki peiteltyyn syrjinnän muodot, eli syrjintä, joka muita erotteluperusteita soveltaen johtaa tosiasiallisesti samaan tulokseen. On siis mahdollista, että sellaisten perusteiden soveltaminen kuin työntekijän kotimaa tai kotipaikka voi olosuhteiden mukaan käytännössä vaikutuksiltaan vastata perustamissopimuksessa kiellettyä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.¹²

36. Niissä asioissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kyseessä on kansalaisuuteen perustuva välillinen syrjintä, syrjintä on usein perustunut asuinpaikkaan, koska on kysymys edellytyksestä, jonka omat kansalaiset tavallisesti täyttävät helpommin kuin siirtotyöläiset, jotka ovat toisten jäsenvaltioiden kansalaisia.¹³ Tämä sama kriteeri on kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien pohdintojen ja pääasian

kantajan tämän kysymyksen osalta esittämien huomautusten taustalla.

37. Huomautan kuitenkin, että riidanalaisen Alankomaiden lainsäädännön soveltaminen voi aiheuttaa haittaa sellaiselle työntekijälle, joka käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vain jos kaksi edellytystä täyttyy, eli se, että työntekijä on saman kalenterivuoden aikana ollut verovelvollinen maassa asuvana ja sitten verovelvollinen ulkomailla asuvana tai päinvastoin, ja se, että hän on koko ajan ollut Alankomaiden yleisen sosiaalivakuutusjärjestelmän alainen, vaikka hän on asunut ja työskennellyt toisessa jäsenvaltiossa.

38. Se yleinen sääntö, jolla voidaan määrittää siirtotyöläiseen sovellettava sosiaaliturvalainsäädäntö, on asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 1 kohdan a alakohdassa. Sen mukaan jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella tai jos hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella.

39. Tämän yleisen säännön mukaan siirtotyöläinen on sen jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alainen, jossa hän työskentelee. Päättelen tästä, että ne muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka työskentelevät Alankomaissa osan vuodesta ja jotka lähtevät sitten työs-

12 — Asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153, 11 kohta; Kok. Ep. II, s. 219).

13 — Asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1); asia C-175/88, Bichl, tuomio 8.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1779); asia C-326/90, komissio v. Belgia, tuomio 10.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5517); asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993 (Kok. 1993, s. I-817); asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225); asia C-266/95, Merino García, tuomio 12.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3279) ja asia C-57/96, Meints, tuomio 27.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6689).

kentelemään toiseen jäsenvaltioon, eivät kärsi mitään haittaa kyseisen lainsäädännön soveltamisesta, koska he lakkaavat olemasta Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön alaisia heti siitä alkaen kun he ryhtyvät työskentelemään toisessa jäsenvaltiossa ja heidän on maksettava maksut vain siltä ajalta, jonka aikana he ovat olleet tämän lainsäädännön alaisia. Tilanne on sama niiden työntekijöiden osalta, jotka tulevat Alankomaihin työskentelemään sen jälkeen, kun he ovat työskennelleet osan vuodesta toisessa jäsenvaltiossa. Nämä ovat tyypillisimmät tapaukset, jotka koskevat siirtotyöläisiä, jotka useimmiten ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

40. Asetuksen N:o 1408/71 14 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomainen poikkeus tästä yleisestä säännöstä sellaisen jäsenvaltion kansalaisen osalta, jonka hänen työnantajanaan toimiva yritys lähettää työskentelemään tilanteessa, jossa Terhoeve on ollut. Euroopan yhteisöjen siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnan päätöksen nro 162¹⁴ kolmannen perustelukappaleen mukaan tällä poikkeuksella "[— —]" on tarkoitus säästää niin työntekijöitä kuin työnantajia ja sosiaaliturvalaitoksiakin hallinnollisilta vaikeuksilta, jotka aiheutuisivat kyseisen asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tai 2 kohdan c alakohdassa esitetyn yleisen säännön soveltamisesta, kun kyseessä on lyhytaikainen työjakso jossakin muussa jäsenvaltiossa [— —] kuin siellä, missä yrityksellä on kotipaikka tai jonne se on sijoittautunut".

14 — Toiseen jäsenvaltioon työhön lähetettyihin työntekijöihin sovellettavaan lainsäädäntöön liittyvän neuvoston asetuksen N:o 1408/71 14 artiklan 1 kohdan ja 14 b artiklan 1 kohdan tulkinnasta 31 päivänä toukokuuta 1996 tehty päätös N:o 162 (EYVL L 241, s. 28).

41. Mielestäni niitä siirtotyöläisiä, jotka voivat kärsiä haittaa Alankomaiden riidanalaisen lainsäädännön soveltamisesta, ovat enimmäkseen Alankomaissa palkkatyössä ja sinne sijoittautuneen yrityksen palveluksessa olevat työntekijät, jotka yritys on lähettänyt rajoitetun ja melko lyhyen ajan kestävään tehtävään toisen jäsenvaltion alueelle.

Tällaiset komennuksella olevat työntekijät pysyvät edelleen asetuksen N:o 1408/71 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön alaisina sen ajanjakson, jonka he työskentelevät toisessa jäsenvaltiossa, mistä seuraa, että vuodesta 1990 alkaen voimassa ollut lainsäädäntöä sovellettaessa heille määrätään tulovero ja sosiaalivakuutusmaksut kahdessa yhdistetyssä verotuksessa ja että he voivat Terhoeven tavoin joutua maksamaan maksuja yli sen kiinteän enimmäismäärän, jota heidän osaltaan olisi sovellettu, jos he eivät olisi käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

42. Arvelisin, että yleensä vain työntekijät, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia, ovat tällaisessa tilanteessa. Joka tapauksessa mikään ei anna aihetta ajatella, että esillä olevassa tapauksessa on kysymys sellaisesta kansallisesta säännöksestä, joka voisi, edes potentiaalisesti, aiheuttaa haittaa lähinnä sellaisille työntekijöille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Tästä syystä ei voida väittää, että säännös aiheuttaa välillistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

43. Voiko jäsenvaltio kuitenkin velvoittaa työntekijän, joka on samanlaisessa tilanteessa kuin Terhoeve, maksamaan sosiaalivakuutusmaksuja määrän, joka ylittää sen kiinteän enimmäismäärän, jota hänen olisi sovellettu, jos hän ei olisi kyseisen ajanjakson aikana käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen? Juuri tämä on kolmannen kysymyksen aiheena.

hän muuttaa toiseen jäsenvaltioon, eivät ole suuremmat kaikissa tapauksissa ja vaikka ne olisivat suuremmat, epäedulliset vaikutukset eivät ole pysyviä, koska niitä aiheutuu vain sinä verovuonna, jonka aikana työntekijä on asunut tilapäisesti ulkomailla.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

44. Kansallisen tuomioistuimen kolmas kysymys koskee sitä, onko yhteisön oikeuden vastaista se, että jäsenvaltio määrää sellaisen yhteisön kansalaisen, mukaan lukien oman kansalaisensa, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, maksamaan sosiaalivakuutusmaksuja määrän, joka ylittää sen kiinteän enimmäismäärän, jota sovelletaan työntekijöihin, jotka eivät ole käyttäneet tätä oikeuttaan.

47. Komissio puolestaan katsoo, että riidanalainen Alankomaiden lainsäädäntö tai ainakin sen soveltamistapa aiheuttaa sen, että niiltä työntekijöiltä, jotka ovat kyseisen kalenterivuoden aikana käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, poistetaan sosiaaliturvaetu eli Alankomaissa koko vuoden työskentelväälle myönnetty oikeus olla maksamatta sosiaalivakuutusmaksuja, jotka ylittävät kyseiselle ajanjaksolle säädetyn kiinteän enimmäismäärän. Lopuksi komissio päätyy katsomaan, että tämä tilanne saattaa estää työntekijää käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja että Alankomaiden lainsäädäntö tai sen soveltamistapa on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden este ja näin ristiriidassa perustamissopimuksen 48—51 artiklan määräysten kanssa.

45. Pääasian kantaja katsoo, että niiden henkilöiden maksurasituksen lisääminen, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, voi olla este tämän oikeuden käyttämiselle.

46. Alankomaiden hallitus väittää, että maksut, jotka ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitettu työntekijä joutuu maksamaan, kun

48. Olen myös tältä osin samaa mieltä komission kanssa. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan eräs yhteisön perusperiaatteita ja niillä perustamissopimuksen määräyksillä, joilla tämä vapaus turvataan, on välitön oikeusvaikutus

siirtymäkauden päätyttyä.¹⁵ Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut myös, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten tarkoituksena on helpottaa kaikkien yhteisön kansalaisten kaikenlaisen ammatillisen toiminnan harjoittamista koko yhteisön alueella ja niiden vastaista on sellainen kansallinen säännöstö, joka voi saattaa nämä kansalaiset epäedulliseen asemaan silloin kun he haluavat laajentaa ammatillista toimintaansa yhden ainoan jäsenvaltion alueen ulkopuolelle.¹⁶

49. Myös siirtotyöläisten sosiaaliturvan alalla on yhtä vakiintunutta ja samansuuntaista oikeuskäytäntöä. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Masgio¹⁷ 7.3.1991 antamassaan tuomiossa, että perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohtaa, joissa vahvistetaan yhdenvertaisen kohtelun periaate tämän asetuksen soveltamisalalla, "[— —] on tulkittava niiden tavoitteiden mukaan, eli edistää erityisesti sosiaaliturvan alalla siirtotyöläisten vapaan liikkuvuuden toteutumista mahdollisimman täydellisesti, eli periaatetta, jota on pidettävä yhtenä yhteisön perusteena, ja että perustamissopimuksen 48—51 artiklan, samoin kuin niiden täytäntöön panemiseksi annettujen yhteisön säännösten ja erityisesti asetuksen N:o 1408/71 tavoitteena on välttää se, että työntekijää, joka käyttäessään oikeut-

taan vapaaseen liikkuvuuteen on työskennellyt useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, kohdellaan epäedullisemmin kuin sitä, joka on työskennellyt koko uransa ajan vain yhdessä jäsenvaltiossa".

50. Yhteisöjen tuomioistuin on lisännyt samassa asiassa Masgio antamassaan tuomiossa, että "[— —] perustamissopimuksen 48—51 artiklan tavoitetta ei saavutettaisi, jos siirtotyöläiset sen seurauksena, että he ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, menettäisivät ne sosiaaliturvaedut, jotka heille taataan jäsenvaltion lainsäädännössä.¹⁸ Tämä voisi johtaa siihen, että yhteisön työntekijä jättäisi käyttämättä oikeutensa vapaaseen liikkuvuuteen, jolloin kyseessä olisi vapaan liikkuvuuden este."¹⁹

51. Asetuksen N:o 1408/71 14 artiklan 1 kohdan mukaan Alankomaissa työskentelevä työntekijä, joka käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sinä päivänä, jolloin hänen työnantajanaan toimiva yritys lähettää hänet toiseen jäsenvaltioon kestoltaan rajoitettuun ja melko lyhytaikaiseen tehtävään, ja joka palaa työskentelemään Alankomaihin saman vuoden aikana tai viimeistään seuraavan vuoden aikana, pysyy edelleen Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön alaisena. Oikeudenkäyntiaineistosta käy ilmi, että jos kyseistä sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa komennus

15 — Asia 118/75, Watson ja Belmann, tuomio 7.7.1976 (Kok. 1976, s. 1185, 16 kohtaa); asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987 (Kok. 1987, s. 4097, 8 kohtaa); asia C-351/90, komissio v. Luxemburg, tuomio 16.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3945, 18 kohtaa); asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4265, 15 kohtaa) ja asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 93 kohtaa).

16 — Asia 143/87, Stanton, tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3877, 13 kohtaa) ja yhdistetyt asiat 154/87 ja 155/87, Wolf ym., tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3897, 13 kohtaa) ja edellä alaviitteessä 15 mainitut asia Singh ja asia Bosman, tuomion 16 kohtaa ja vastaavasti 94 kohtaa.

17 — Asia C-10/90 (Kok. 1991, s. I-1119, 16 ja 17 kohtaa. Ks. myös asia 10/78, Belbouab, tuomio 12.10.1978 (Kok. 1978, s. 1915, 5 kohtaa); asia 284/84, Spruyt, tuomio 25.2.1986 (Kok. 1986, s. 685, 18 kohtaa) ja asia C-293/88, Winter-Lutzins, tuomio 2.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1623, 13 kohtaa).

18 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia, tuomion 18 kohtaa. Näin myös asiassa 24/75, Petroni, 21.10.1975 annetussa tuomiossa (Kok. 1975, s. 1149, 13 kohtaa; Kok. Ep. II, s. 487); asiassa 807/79, Gravina, 9.7.1980 annetussa tuomiossa (Kok. 1980, s. 2205, 6 kohtaa 6) ja edellä alaviitteessä 17 mainitussa asiassa Spruyt annetun tuomion 19 kohdassa ja asiassa Winter-Lutzins annetun tuomion 14 kohdassa.

19 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia, tuomion 18 kohtaa. Asia C-228/88, Bronzino, tuomio 22.2.1990 (Kok. 1990, s. I-531, 12 kohtaa) ja asia C-12/89, Gatto, tuomio 22.2.1990 (Kok. 1990, s. I-557, 12 kohtaa). Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu viimeksi yhdistetyissä asioissa C-45/92 ja C-46/92, Lepore ym., tuomio 9.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6497, 21 kohtaa).

toiseen jäsenvaltioon ja paluu kotimaahan ajoittuvat samalle kalenterivuodelle, työntekijän osalta voidaan toimittaa kaksi verotusta, joissa tulovero ja sosiaalivakuutusmaksut määrätään yhdistetysti, eli yksi siltä ajanjaksolta, jonka aikana hän oli verovelvollinen maassa asuvana ja toinen siltä ajanjaksolta, jonka aikana hän oli verovelvollinen ulkomailla asuvana. Sen sijaan silloin, kun komennus toiseen jäsenvaltioon ajoittuu kahdelle kalenterivuodelle, työntekijän osalta voidaan toimittaa neljä tällaista tuloveron ja maksujen määräämistä. Terhoeveen sovelletaan ensimmäistä vaihtoehtoa. Kuten jo mainitsin, hänen pitää maksaa sosiaalivakuutusmaksuina määrä, joka ylittää sen kiinteän enimmäismäärän, joka häneltä olisi voitu vaatia, jos hän olisi ollut koko vuoden ajan verovelvollinen Alankomaissa asuvana eli jos hän ei olisi käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Toisen vaihtoehdon mukaan työntekijä voi kahdelta perättäiseltä vuodelta joutua maksamaan sosiaalivakuutusmaksuina määrän, joka ylittää tämän kiinteän enimmäismäärän. Tällainen ylimääräinen verotukseen liittyvä rasitus ei kuitenkaan millään tavalla takaa hänelle parempaa sosiaaliturvaa.

mattuaan ne kielteiset taloudelliset seuraukset, joita tällainen komennus hänelle aiheuttaa.

53. Näiden näkökohtien perusteella katson, että riidanalainen Alankomaiden lainsäädäntö, jota sovelletaan kyseessä olevien työntekijöiden kansalaisuudesta riippumatta, aiheuttaa sosiaaliturvan alalla haittaa työntekijöille, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen asetuksen N:o 1408/71 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa, koska tässä lainsäädännössä heitä kohdellaan epäedullisemmin kuin niitä, jotka eivät käytä tätä oikeuttaan. Katson siis, että lainsäädäntö voi olla este työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle. Se, että työntekijä joutuu maksamaan korkeampia sosiaalivakuutusmaksuja silloin, kun hänen työnantajanaan toimiva yritys lähettää hänet komennukselle toiseen jäsenvaltioon, kuin silloin kun hän jatkaa työskentelyään Alankomaissa, saattaa estää häntä käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

52. Koska tämä seuraus mielestäni toistuu aina kun yritys lähettää työntekijänsä komennukselle edellä kuvaamissani tilanteissa, on vaikea uskoa, että tämä työntekijä vapaasta tahdostaan lähtee työskentelemään toiseen jäsenvaltioon. En ainakaan usko, että hän toivoo tulevansa lähetetyksi komennukselle useammin kuin kerran työuransa aikana huo-

54. Kansallisen tuomioistuimen neljäs kysymys koskee sitä, edellyttäen, että vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä, voidaanko kansallisen tuomioistuimen mainitsemia seikkoja pitää hyväksyttävänä perusteluina velvollisuudelle maksaa korkeampia sosiaalivakuutusmaksuja: lainsäätäjän pyrkimys yksinkertaistaa tuloveron ja sosiaalivakuutusmaksujen kantaminen, ne tekniset

soveltamisongelmat, joita aiheutuu ratkaisuista, joissa pyritään hyvittämään tämä sosiaalivakuutusmaksujen lisämäärä, ja lopuksi se, että tietyissä tapauksissa tätä lainsäädäntöä soveltamalla kannetuista tuloverosta ja sosiaalivakuutusmaksuista voi aiheutua vähemmän raskasta niille työntekijöille, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen kuin niille työntekijöille, joiden asuinpaikka ei vuoden aikana muutu. Alankomaiden hallitus puolestaan katsoo, että tämä lainsäädäntö on perusteltavissa tarpeella varmistaa verotuksen yhtenäisyys.

55. Komissio huomauttaa tältä osin aivan oikein, että yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut eri perusteita, kun se on työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yleisesti koskevassa ja sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittamista erityisesti koskevassa oikeuskäytännössään arvioinut sille ehdotettujen erilaisten perustelujen hyväksyttävyyttä. Niinpä se on omaksuman asiassa *Masgio*²⁰ antamassaan tuomiossa erittäin rajoittavan kannan ja todennut, että "[—] perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdassa ei hyväksytty työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle muita rajoituksia kuin ne, joita voidaan pitää perusteltuina yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden vuoksi. Mitään muuta työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutuvaa haittaa kuin nämä perustamissopimuksessa nimenomaan määrätty tilanteet ei sen vuoksi voida pitää perusteltuna". Koska direktiivissä 64/221/ETY²¹ on jäsenvaltioille annettu vain

vähän liikkumavaraa, on selvää, ettei mikään kansallisen tuomioistuimen esittämistä perusteluista, eikä myöskään Alankomaiden hallituksen esittämä perustelu, täytä tässä oikeuskäytännössä mainittuja edellytyksiä.

56. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin muissa, tuoreemmissa tuomioissaan käyttänyt palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa oikeuskäytäntöä, päättääkseen siitä, onko työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle asetettu este perusteltavissa. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa *Kraus* antamassaan tuomiossa,²² että "48 ja 52 artiklan vastaisia ovat kaikki kansalliset toimenpiteet, jotka, vaikka niitä sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat haitata tai tehdä vähemmän houkuttelevaksi sen, että yhteisön kansalaiset, mukaan lukien toimenpiteen toteuttaneen jäsenvaltion kansalaiset, käyttävät perustamissopimuksessa heille taattuja perusvapauksia. Asia on toisin vain silloin, kun toimenpiteellä pyritään saavuttamaan sellainen hyväksyttävä tavoite, joka on perustamissopimuksen mukainen ja perusteltavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä. Mutta silloinkin kyseisten kansallisten säännösten soveltamisella on taattava tavoitellun tavoitteen toteutuminen ja se, ettei soveltamisessa ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä".²³

Yhteisöjen tuomioistuin siis käyttää perustamissopimuksen 48 artiklan osalta samaa lähestymistapaa, jota se on jo käyttänyt 59 artiklaa

20 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia, tuomion 24 kohta.

21 — Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850).

22 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia, tuomion 32 kohta.

23 — Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa *Bosman* annettussa tuomiossa, tuomion 104 kohta.

tulkittessaan. Tästä seuraa yhtäältä, että kiello ulottuu kaikkiin toimenpiteisiin, jotka, vaikka niitä sovellettaisiin kansalaisuudesta riippumatta, rajoittavat kuitenkin vapaata liikkuvuutta, ja toisaalta hyväksyttävänä pidettävien perustelujen määrä kasvaa ja lisää niiden määrää, josta on määrätty perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdassa.

minen, on selvää, ettei yhteisön oikeudessa voida hallinnollisilla ongelmilla tai täytäntöönpanovaikeuksilla perustella sitä, että työntekijöitä, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, kohdellaan huonommin kuin työntekijöitä, joiden asuinpaikka ei vuoden aikana muutu. Yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut, että ”vaikka säännösten soveltaminen voi aiheuttaa käytännön ongelmia, tämä seikka [— —] ei saa aiheuttaa haittaa yhteisön sosiaalilainsäädännön periaatteiden mukaisille yksityisten oikeuksille”.²⁴

57. Katson, että kansallisen tuomioistuimen esittämät oikeuttamisperusteet eivät täytä myöskään tämän joustavamman oikeuskäytännön mukaisia edellytyksiä.

58. Ensiksi, vaikka mikään perustamissopimuksen määräys ei estä lainsäätäjää yksinkertaistamasta veron ja maksujen kantoa, ei kuitenkaan voida katsoa, että yksinkertaistamispyrkimys perustuisi yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin.

60. Lopuksi niiden veroetujen osalta, joita siirtotyöläinen voi saada ja jotka voivat hyvittää sen haitan, joka hänelle aiheutuu siitä, että hänen pitää maksaa korkeampia maksuja, kun hänet lähetetään komennukselle toiseen jäsenvaltioon, riittää kun todetaan, että kyseisellä lainsäädännöllä ei tavoitella näitä etuja ja että edut, jos niitä esiintyy, ovat riippuvaisia kussakin yksittäisessä tapauksessa vallitsevista olosuhteista. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin jo todennut, ettei syrjintää, joka perustuu säännökseen, jossa tiettyjen siirtotyöläisten kohtelu on epäedullista, voida poistaa tai korvata sillä, että muut toisenlaisessa tilanteessa olevat siirtotyöläiset saattavat olla tämän säännöksen perusteella muihin nähden edullisemmassa asemassa.²⁵

59. Toiseksi, mitä tulee niiden ratkaisujen aiheuttamiin teknisiin soveltamisongelmiin, joilla vältettäisiin liian suurien maksujen peri-

24 — Asia C-236/88, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.1990, (Kok. 1990, s. I-3163, 17 kohta).

25 — Asia 20/85, Roviello, tuomio 7.6.1988 (Kok. 1988, s. 2805, 16 kohta).

61. Katson, ettei riidanalaista sääntelyä, jonka soveltaminen johtaa edellä esitettyihin seurauksiin, voida perustella tarpeella varmistaa verojärjestelmän yhtenäisyys.

kun näitä maksuja ei voida vähentää kokonaistuloista, vakuutuksenantajan sopimusten täyttämiseksi maksamat summat ovat verovapaita.

62. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut kahdessa vuonna 1992 antamassaan tuomiossa,²⁶ että tarpeella varmistaa verojärjestelmän yhtenäisyys voitiin perustella sellaista belgialaista vakuutuksia koskevaa sääntelyä, jota tämän yhtenäistämistavoitteen puuttuessa olisi ollut pidettävä perustamissopimuksen 48 artiklan vastaisena. Tämän lainsäädännön mukaan mahdollisuus vähentää tietyt vakuutusmaksut ammatituloista edellytti sitä, että nämä maksut oli suoritettu Belgiassa.

Järjestelmän yhtenäisyys edellytti, että jos jäsenvaltio veloitetaan hyväksymään toisessa jäsenvaltiossa maksettujen henkivakuutusmaksujen vähentämisoikeus, ensiksi mainitulla on oikeus kantaa veroa vakuutuksenantajien maksamista summista. Koska yhteisön oikeuden mukaan tuona ajankohtana ei ollut mahdollista turvata järjestelmän yhtenäisyyden säilymistä sellaisilla toimenpiteillä, jotka olisivat olleet vähemmän rajoittavia kuin Belgian lainsäädännön mukaiset toimenpiteet eli se, että vähennysoikeus edellytti maksujen maksamista Belgiassa, yhteisöjen tuomioistuin päätyi siihen johtopäätökseen, että tämä toimenpidettä oli pidettävä perusteltuna.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tässä lainsäädännössä henkivakuutusmaksujen vähennyskelpoisuus ja vakuutuksenantajien eläke- ja henkivakuutus sopimusten sopimusten täyttämiseksi maksettavien määrien veronalaisuus liitettiin toisiinsa, koska henkivakuutus sopimusten mukaiset eläkkeet, elinkorot, pääomat ja muut takaisinostoarvot ovat verovapaita silloin kun suoritettavat maksut eivät ole vähennyskelpoisia. Se verotulojen menetys, joka valtiolle tällaisessa verojärjestelmässä aiheutuu oikeudesta vähentää henkivakuutusmaksu veronalaisista tuloista, hyvitetään vakuutuksenantajien maksamia eläkkeitä, elinkorkoja tai pääomia verottamalla. Sen sijaan silloin

63. Yhteisöjen tuomioistuin on vuonna 1995 antamassaan tuomiossa²⁷ sen sijaan torjunut Luxemburgin hallituksen esittämän samansuuntaisen perusteen, jolla se perusteli sosiaalivakuutuspiiriin kuuluvan korkohyvityksen myöntämisessä sovellettavaa ehtoa, jonka mukaan asunnon rakentamiseen, hankintaan tai korjaamiseen tarkoitetut lainat oli otettava Luxemburgin suurherttuakunnan hyväksymästä luottolaitoksesta, mikä merkitsi sitä, että kyseinen laitos perustettiin tähän valtion. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä tapauksessa, että korkohyvityksen myöntä-

26 — Asia C-204/90, Bachmann, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-249) ja asia C-300/90, komissio v. Belgia, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-305).

27 — Asia C-484/93, Svensson ja Gustavsson, tuomio 14.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3955).

minen lainanottajille ja se, että hyvitys rahoitettiin luottolaitosten voitoista kannettavalla verolla, eivät olleet välittömässä yhteydessä toisiinsa.

mioistuin haluaa tietää, miten on arvioitava, ovatko ja miltä osin työtulosta kannetut maksut epäedullisia kyseisen siirtotyöläisen kannalta.

64. Alankomaiden hallitus vetoaa kirjallisten huomautustensa 21 kohdassa tarpeeseen varmistaa verojärjestelmän yhtenäisyys perustelakseen riidanalaista lainsäädäntöä, jossa säädetään yleisen sosiaalivakuutusjärjestelmän rahoittamiseen kannettavien varojen kantamisesta. Se ei kuitenkaan esitä laajempia perusteluja väitteensä tueksi. En myöskään ole löytänyt oikeudenkäyntiaineistosta sellaisia tietoja, jotka selittäisivät minkä vuoksi Alankomaiden verojärjestelmän yhtenäisyys edellyttää, että työntekijän, joka käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on maksettava korkeampia sosiaalivakuutusmaksuja kuin työntekijän, jonka asuinpaikka ei vuoden aikana muutu.

66. Perustamissopimuksen 51 artiklassa määrätään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhteensovittamisesta, eikä niiden yhdenmukaistamisesta, ja artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen väliset erot ja siis myös niissä työskentelevien henkilöiden oikeuksien väliset erot.²⁸ Tämän artiklan täytäntöön panemiseksi neuvosto on antanut asetuksen N:o 1408/71 ja asetuksen N:o 574/72, jossa säädetään 51 artiklaa koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä.²⁹ Näiden kahden asetuksen pääasiallisena tavoitteena on yhteensovittaa jäsenmaiden sosiaaliturvalainsäädännöt takaamalla, että työntekijät, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen eivät joudu epäedullisempaan asemaan kuin työntekijät, jotka harjoittavat toimintaansa ainoastaan yhdessä jäsenvaltiossa.³⁰

Viides ennakkoratkaisukysymys

65. Sen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että yhteisön oikeuden säännöissä kielletään perimästä työntekijöiltä, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, korkeampia sosiaalivakuutusmaksuja kuin niiltä, joiden asuinpaikka ei vuoden aikana muutu, kansallinen tuomioistuin kysyy, onko sen selittämiseksi, onko sosiaalivakuutusmaksujen taso korkeampi, otettava huomioon ainoastaan ansiotulot vai myös verovelvollisen muut tulot, kuten esimerkiksi kiinteästä omaisuudesta saadut tulot. Jos muut tulot on otettava huomioon, kansallinen tuo-

67. Tällä hetkellä voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä vahvistetaan edellytykset, jotka koskevat oikeutta tai velvollisuutta liittyä sosiaa-

28 — Edellä alaviiteessä 13 mainittu asia Pinna, tuomion 20 kohta; asia C-227/89, Rönfeldt, tuomio 7.2.1991 (Kok. 1991, s. I-323, 12 kohta) ja asia C-165/91, Van Munster, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4661, 18 kohta).

29 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21 päivänä maaliskuuta 1972 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 (ks. alaviite 1).

30 — Asia C-12/93, Drake, tuomio 20.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4337, 12 kohta).

liturvajärjestelmään.³¹ Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään kunnioitettava yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja huolehdittava siitä, että säännöksiä sovelletaan ilman syrjintää niiden omiin kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, ja varmistettava se, että niiden kansalliset sosiaaliturvasäännökset eivät muodosta estettä perustamissopimuksen 48 artiklassa turvatun perusvapauden tosiasialliselle käyttämiselle.

68. Lukuun ottamatta asetuksen N:o 1408/71 14 artiklan d kohtaa, joka sisältää erinäisiä erittäin yksityiskohtaisia säännöksiä, joita ei voida soveltaa esillä olevassa tapauksessa, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa yhteisön oikeudessa ei ole mitään sääntöä, joka koskisi sen laskuperusteen sisältöä, jonka mukaan kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin suoritettavat maksut määrätään.

69. Katson, että samoin kuin silloin kun on kysymys johonkin sosiaaliturvajärjestelmään tai sen osaan liittymistä koskevien oikeuksien tai velvollisuuksien edellytysten vahvistamisesta, kunkin jäsenvaltion on sovellettavien yhteisön säännösten puuttuessa täsmennettävä ne seikat, jotka on otettava huomioon sosiaalivakuutusmaksujen laskuperusteessa, edellyttäen, että lainsäädäntö ei johda omien kansalaisten ja toisten jäsenvaltioiden kansalaisten väliseen syrjintään, ja edellyttäen, että työntekijä, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei joudu epäedulliseen asemaan suhteessa niihin työntekijöihin, joiden asuinpaikka ei vuoden aikana muutu.

Kuudes ennakkoratkaisukysymys

70. Kansallisen tuomioistuimen viimeinen kysymys koskee sitä, mitä sen on tehtävä, jos se katsoo yhteisön oikeutta rikotun, koska tämä rikkominen on seurausta eri oikeussääntöjen soveltamisesta samanaikaisesti ja koska on olemassa useita vaihtoehtoisia ratkaisuja tilanteen korjaamiseksi yhdenkään olematta täysin tyydyttävä.

Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun kansallisella tuomioistuimella on edessään tämä ongelma, ja yhteisöjen tuomioistuin on lausunut asiasta jo useamman kerran.

71. Kuten olen asiassa Morellato³² esittämässäni ratkaisuehdotuksessa todennut, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on hyvin selkeä kansallisten oikeussääntöjen ja yhteisön oikeuden sääntöjen ristiriitatilanteiden ratkaisemisen osalta. Tämän oikeuskäytännön edustavin esimerkki on vielä nykyäänkin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Simmenthal³³ 9.3.1978 antama tuomio, jossa tuomioistuin on todennut, että yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti perustamissopimuksen määräykset ja toimielinten antamat välittömästi sovellettavat toimet aiheuttavat suhteessaan jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen sen, että nämä toimet jo

31 — Asia 368/87, Hartman Troiani, tuomio 18.5.1989 (Kok. 1989, s. 1333, 21 kohta); asia C-245/88, Daalmeijer, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-555, 15 kohta) ja asia C-297/92, Baglieri, tuomio 20.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5211, 13 kohta).

32 — Asia C-358/95, Morellato, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, ratkaisuehdotuksen s. I-1431 —, erityisesti s. I-1441 ja I-1442).

33 — Asia 106/77 (Kok. 1978, s. 629, 17 kohta).

pelkällä voimaantulollaan estävät kaikkien sen kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen. Yhteisöjen tuomioistuin on samassa tuomiossa lisännyt, että mitkään sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen säännökset tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka oikeudelliset käytännöt, jotka saattaisivat heikentää yhteisön oikeuden tehokkuutta kieltämällä niiden soveltamisajankohtana yhteisön oikeuden soveltamiseen toimivaltaiselta tuomioistuimelta toimivallan toimia tarpeellisella tavalla sellaisten kansallisen lain säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät, vaikka vain väliaikaisesti, yhteisön normien täyden tehokkuuden, eivät ole yhteensoveltuvia yhteisön oikeuden luonteesta johtuvien olennaisten vaatimusten kanssa.³⁴ Yhteisöjen tuomioistuin on päätenyt siihen, että kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, on velvollinen varmistamaan näiden normien täyden vaikutuksen ja jättämään tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta kaikki yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevat, myös myöhemmin annetut kansalliset säännökset ilman, että sen on vaadittava tai odotettava niiden kumoamista lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella keinolla.³⁵

72. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo asiassa Van Duyn³⁶ 4.12.1974 antamassaan tuomiossa, että työntekijöiden

vapaan liikkuvuuden periaate vahvistetaan perustamissopimuksen 48 artiklassa, jossa asetetaan jäsenvaltioille täsmällinen velvoite, joka ei edellytä yhteisön toimielinten tai jäsenvaltioiden asiaa koskevia lisätoimenpiteitä eikä anna viimeksi mainituille harkintavaltaa artiklan täytäntöönpanossa, ja että tämä artikla on välittömästi sovellettava ja siinä myönnetään asianosaisille oikeuksia, joihin he voivat vedota oikeudessa ja jotka kansallisten tuomioistuinten on turvattava.

73. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään lisäksi täsmentänyt, että kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätty yhteistoimintaperiaatetta noudattaen yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten välittömästä oikeusvaikutuksesta yksityisille oikeussubjekteille johtuva oikeudellinen suoja.³⁷

74. Ottaen huomioon selostamani oikeuskäytännön ja ne vastaukset, jotka ehdotan annettavaksi muihin esitettyihin kysymyksiin, katson, että kansallisen tuomioistuimen kuudenteen kysymykseen on vastattava, että kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on soveltaa yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä käsiteltävänä olevassa asiassa, on velvollinen turvaamaan 48—51 artiklan tehokkaan vaikutuksen, ratkaisemalla asian siten, että työntekijältä, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei poisteta sosiaaliturvaetua ja että hänen ei esimerkiksi tarvitse maksaa sellaisia maksuja, joiden määrä ylittää sen kiinteän enimmäismäärän, jota sovelletaan työntekijään, jonka asuinpaikka ei vuoden aikana muutu, jotta vältettäisiin se, että työntekijä jättää käyttämättä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

34 — Edellä alaviiteessä 33 mainittu asia Simmenthal, tuomion 22 ja 23 kohta. Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu asiassa C-213/89, Factortame ym., 19.6.1990 annetussa tuomiossa (Kok. 1990, s. I-2433, 18 ja 20 kohta).

35 — Edellä alaviiteessä 33 mainittu asia Simmenthal, tuomion 24 kohta. Tämä oikeuskäytäntö on äskettäin vahvistettu asiassa 170/88, Ford España, 11.7.1989 annetussa tuomiossa (Kok. 1989, s. 2305); yhdistetyissä asioissa C-13/91 ja C-113/91, Debus, 4.6.1992 annetussa tuomiossa (Kok. 1992, s. I-3617, 32 kohta); yhdistetyissä asioissa C-228/90—C-234/90, C-339/90 ja C-353/90, Simba ym. 9.6.1992 annetussa tuomiossa (Kok. 1992, s. I-3713, 27 kohta) ja edellä alaviiteessä 32 mainitussa asiassa Morellato, tuomion 18 kohta.

36 — Asia 41/74 (Kok. 1974, s. 1337, 4—8 kohta; Kok. Ep. II, s. 395).

37 — Edellä alaviiteessä 34 mainittu asia Factortame, tuomion 19 kohta. Samoin asia 811/79, Ariete, tuomio 10.7.1980 (Kok. 1980, s. 2545) ja asia 826/79, Mireco (Kok. 1979, s. 2559).

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaa *Gerechthof te 's-Hertogenboschin* esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Jäsenvaltion kansalainen voi vedota yhteisön oikeuden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin sitä jäsenvaltiota vastaan, jonka kansalainen hän on, kun hänen työnantajanaan toimiva yritys, joka on sijoittautunut tähän jäsenvaltioon, on lähettänyt hänet työskentelemään toiseen jäsenvaltioon alle vuoden pituiseksi ajaksi. Sillä, että tämän työntekijän kyseisen ajanjakson aikana saamat tulot ovat tai eivät ole peräisin suurimmaksi osaksi toisesta näistä kahdesta jäsenvaltiosta, ei tässä suhteessa ole merkitystä.
- 2) Kysymyksessä oleva Alankomaiden lainsäädäntö ei aiheuta kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.
- 3) Perustamissopimuksen 48—51 artiklan vastaista on se, että jäsenvaltio määrää sellaisen yhteisön kansalaisen, mukaan lukien oman kansalaisensa, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, maksamaan sosiaalivakuutusjärjestelmäänsä maksuja määrän, joka ylittää sen kiinteän enimmäismäärän, jota sovelletaan työntekijöihin, jotka eivät ole käyttäneet tätä oikeuttaan.
- 4) Kysymyksessä olevaa Alankomaiden lainsäädäntöä ei, siltä osin kuin se rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, voida perustella kansallisen tuomioistuimen esittämillä seikoilla eli pyrkimyksellä yksinkertaistaa tuloveron ja sosiaalivakuutusmaksujen kantamista, niillä teknisillä soveltamisongelmilla, joita aiheutuu ratkaisusta, joissa pyritään hyvittämään tämä sosiaalivakuutusmaksujen lisämäärä, tai sillä, että tietyissä tapauksissa tätä lainsäädäntöä soveltamalla kannetuista tuloverosta ja sosiaalivakuutusmaksuista voi aiheutua vähemmän räsytystä niille työntekijöille, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen kuin niille työntekijöille, joiden asuinpaikka ei vuoden aikana muutu.

- 5) Kunkin jäsenvaltion on sovellettavien yhteisön säännösten puuttuessa täsmennettävä ne seikat, jotka on otettava huomioon sosiaalivakuutusmaksujen laskuperusteissa, edellyttäen, että lainsäädäntö ei johda omien kansalaisten ja toisten jäsenvaltioiden kansalaisten väliseen syrjintään ja edellyttäen, että työntekijä, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei joudu epäedulliseen asemaan suhteessa niihin työntekijöihin, joiden asuinpaikka ei vuoden aikana muutu.
- 6) Kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on soveltaa yhteisön oikeutta käsiteltävänä olevaan asiaan, on velvollinen turvaamaan 48—51 artiklan tehokkaan vaikutuksen, ratkaisemalla asian siten, että työntekijältä, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei poisteta sosiaaliturvaetua ja että hänen ei esimerkiksi tarvitse maksaa sellaisia maksuja, joiden määrä ylittää sen kiinteän enimmäismäärän, jota sovelletaan työntekijään, jonka asuinpaikka ei vuoden aikana muutu, ja välttämään näin sen, että työntekijä jättää käyttämättä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.