JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
7 päivänä syyskuuta 1999 *

I Käsiteltävien kanteiden kohde

1. Euroopan yhteisöjen komissio (jäljempänä komissio) vaatii 12.2.1998 (asia C-34/98) ja 7.5.1998 (asia C-169/98) nostamillaan erillisillä kanteilla yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) perusteella, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 39 ja EY 43 artikla) sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [1] 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on

1) edellyttänyt sosiaaliturvavelan kattamiseksi tarkoitetun maksuosuuden (contribution pour le remboursement de la dette sociale, jäljempänä CRDS-maksu) suorittamista sellaisten Ranskassa asuvien mutta toisessa jäsenvaltiossa työskentelevien työntekijöiden ansiotulojen ja niihin rinnastettavien tulojen osalta, jotka eivät kyseisen asetuksen mukaan ole Ranskan sosiaaliturvalainsäädännön alaisia, sekä

2) edellyttänyt yleisen sosiaaliturvamaksun (contribution sociale généralisée, jäljempänä CSG-maksu) suorittamista sellaisten Ranskassa asuvien työntekijöiden ansiotulojen ja niihin rinnastettavien tulojen osalta, jotka eivät kyseisen asetuksen mukaan ole Ranskan sosiaaliturvalainsäädännön alaisia.

Näissä molemmissa asioissa komissio vaatii Ranskan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

2. Kyseiset riita-asiat koskevat ongelmaa, joka liittyy sosiaaliturvajärjestelmien rahoittamiseen käytettävien sosiaaliturvamaksujen muuttamiseen asteittain veroiksi. Sosiaaliturvan rahoitukseen käytettävät varat eivät ole vähäpätöisiä, sillä ne ovat suuruudeltaan noin 20—30 prosenttia useimpien jäsenvaltioiden bruttokansantuotteesta ja kertyvät suurimmaksi osaksi (asianomaisten jäsenvaltioiden mukaan paljon vaihtelevin osuuksin) yhtäältä ansiotuloista perittävistä pakollisista

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2; jäljempänä asetus), sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2 päivänä joulukuuta 1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1). Kodifioinnin jälkeen asetusta on muutettu 4.6.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1223/98 (EYVL L 168, s. 1), 29.6.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1606/98 (EYVL L 209, s. 1) ja 8.2.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 307/99 (EYVL L 38, s. 1).

maksuista ja toisaalta veroista kertyvistä tuotoista.[2] Verosta kertyvien tuottojen lisääntyvällä käytöllä (yleinen tai erityinen välitön verotus ja välillinen verotus) on 70-luvulla aloitettujen keskustelujen johdosta muodostettujen näkökantojen nojalla useita syitä: tarve lisääntyvien sosiaaliturvamenojen (jotka johtuvat väestön asteittaisesta ikääntymisestä yhdistettynä aktiivisen elämänvaiheen lyhenemiseen ja eläke-etuuksien nousuun)[3] kattamiseen ja rahoitustapojen oikeudenmukaistamiseen. Kuten myöhemmin havaitaan, esillä olevien kanteiden kohteena olevat kaksi säännöstä edellyttävät kyseisen ongelman ratkaisemista. Johdantona esitin, että nyt käsiteltävät kaksi asiaa "koskevat" sosiaaliturvajärjestelmien rahoittamiseen käytettävien sosiaaliturvamaksujen muuttamista asteittain veroiksi. Täsmennys on kuitenkin tarpeen. Esillä olevien riita-asioiden yhteydessä on myönnetty, että jäsenvaltiot voivat vapaasti huolehtia kyseisestä rahoituksesta kaikkiin veronmaksajiin kohdistettavilla veronluonteisilla toimenpiteillä. Kanteiden kohteena ei ole verotusoikeus yleensä vaan ainoastaan *siltä osin* kuin maksuja peritään tiettyyn ryhmään kuuluvien veronmaksajien tuloista eli jäsenvaltiossa asuvien sellaisten siirtotyöläisten tuloista, jotka erästä perustamissopimuksessa taatuista perusvapauksista käytettyään ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion (sosiaaliturva)lainsäädännön alaisia.

II Asiaan sovellettavat yhteisön oikeuden säännökset

3. Perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklassa taataan työntekijöiden ja ammatinharjoittajien vapaa liikkuvuus. Lisäksi neuvosto on käyttänyt EY:n perustamissopimuksen 51 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 42 artikla) oikeusperustana antaessaan asetuksen,[4] jonka tarkoituksena on suurelta osin yhteensovittaa kansallisia sosiaaliturvalainsäädäntöjä ja mahdollisuuksien mukaan poistaa näistä lainsäädännöistä johtuvat esteet työntekijöiden ja ammatinharjoittajien vapaalle liikkuvuudelle.[5]

Asetuksen 1 artiklan ("Määritelmät") j alakohdan mukaan "lainsäädännöllä tar-

2 — Esim. vuonna 1988 kaikista sosiaaliturvan rahoitukseen käytettävistä varoista oli veronluonteisia Tanskassa 77,5 %, Ranskassa 18,2 %, Saksassa 25,2 %, Alankomaissa 14,6 % ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 43,4 % (ks. Euzeby, A., *Le financement de la protection sociale dans les pays de la CEE: problèmes et perspectives*, esitelmä konferenssissa "Quel avenir pour l'Europe sociale: 1992 et après?", Brysel, 16. ja 17.10.1990, toim. Ciaco, 1992, s. 133, kaavio 3, erityisesti s. 157).

3 — Sosiaaliturvaetuudet kuuluvat kustannuksiin, jotka vaikuttavat eniten sen osuuden vaihteluun yhteisön jäsenvaltioissa, jonka julkiset kokonaismenot muodostavat bruttokansantuotteesta (Sigillò Massara, G., "Il finanziamento della sicurezza sociale nella CEE: problemi e prospettive", *Il sistema previdenziale europeo*, toim. R. Pessi, CEDAM, Milano, 1993, erityisesti s. 135 ja s. 136, jossa viitataan OECD:n tilastoihin).

4 — Kyseinen asetus on annettu myös EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) perusteella.

5 — Alun perin vain työntekijöitä koskenut asetus laajennettiin koskemaan itsenäisiä ammatinharjoittajia 12.5.1981 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1390/81 (EYVL L 143, s. 1), jolla asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaa laajennettiin itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä. Koska EY:n perustamissopimus ei sisällä tällaisen soveltamisalan laajennuksen edellyttämää erityistä toimivaltaa koskevia määräyksiä, asetuksen N:o 1390/81 oikeusperustana ovat EY:n perustamissopimuksen 2 artikla (josta on muutettuna tullut EY 2 artikla) ja 7 artikla (kumottu Amsterdamin sopimuksella) sekä 51 ja 235 artikla.

koitetaan jokaisen jäsenvaltion osalta lakeja, asetuksia ja muita määräyksiä sekä kaikkia muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, nykyisiä tai tulevia, jotka liittyvät 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin tai järjestelmiin — — ".

Asetuksen 2 artiklan ("Henkilöllinen ulottuvuus") 1 kohdassa säädetään, että "tätä asetusta sovelletaan palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella, sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeenjääneisiinsä".

Asetuksen 4 artiklan ("Asiallinen ulottuvuus") 1 kohdassa säädetään, että "tätä asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee seuraavia sosiaaliturvan aloja:

a) sairaus- ja äitiysetuuksia;

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

c) vanhuusetuuksia;

d) jälkeenjääneiden etuuksia;

e) työtapaturma- ja ammattitautietuuksia;

f) kuolemantapauksen johdosta annettavia avustuksia;

g) työttömyysetuuksia;

h) perhe-etuuksia".

Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa täsmennetään lisäksi, että "tätä asetusta sovelletaan kaikkiin yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia — — ".

Asetuksen II osastossa, joka koskee "sovellettavaa lainsäädäntöä", olevassa 13 artiklan ("Yleiset säännöt") 1 kohdassa säädetään, että "henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia — — ".

Jollei asetuksen 14—17 artiklasta (joissa säännellään erityistapauksia) muuta johdu, asetuksen 13 artiklan 2 kohdassa säädetään vielä seuraavaa:

"a) 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;

b) jäsenvaltion alueella itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva henkilö on tämän jäsenvaltion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella".

III Asiassa C-34/98 kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö: CRDS-maksu

4. CRDS-maksu on otettu käyttöön sosiaaliturvavelan maksamisesta 24.1.1996 annetun asetuksen nro 96-50 [6] (jäljempänä asetus nro 96-50) 14-I §:llä. CRDS-maksu koskee kaikkia luonnollisia henkilöitä, joiden verotuksellinen kotipaikka tuloverotuksessa on Ranskassa. [7] CRDS-maksua peritään (esillä olevan asian kannalta merkityksellisesti) tietyistä ansiotuloista (kuten palkoista) ja tietyistä niihin rinnastettavista

6 — *Journal Officiel de la République française* (jäljempänä JORF) 25.1.1996, s. 1226.

7 — Ks. asetuksen nro 96-50 14 §:n 1 momentti, jossa viitataan Code de la sécurité socialen (sosiaaliturvalaki) L 136-1 §:ään; tällä hetkellä voimassa olevaa sosiaaliturvalain L 136-1 §:ää (CSG-maksun käyttöönottamisesta annetun lain nro 90-1168 entinen 127 §; ks. alaviite 20) on muutettu vuoden 1993 veronoikaisusta 22.6.1993 annetulla lailla nro 93-859. Henkilön verotuksellisen kotipaikan katsotaan olevan Ranskassa, jos hän täyttää Code général des impôts'n (yleinen verolaki) 4 B §:n mukaiset edellytykset, eli "jos hän asuu tai pääasiallisesti oleskelee Ranskassa, harjoittaa Ranskassa muuta kuin sivutoimiseksi osoittamaansa ansiotoimintaa joko palkansaajana tai muutoin taikka jos hänen taloudellisen toimintansa keskus on Ranskassa". CSG-maksun tavoin (ks. alaviite 21) CRDS-maksua ei sitä vastoin peritä sellaisten työntekijöiden tai ammatinharjoittajien Ranskasta saamista ansiotuloista, joiden verotuksellinen kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, vaikka he ovatkin Ranskan sosiaaliturvalainsäädännön alaisia.

tuloista (kuten vanhuuseläkkeistä ja työttömyyskorvauksista).[8] Asetuksen nro 96-50 15-III §:n 1 momentin mukaan CRDS-maksu koskee myös ulkomailta saatuja, Ranskan tuloveron alaisia ansiotuloja ja niihin rinnastettavia tuloja siten, että huomioon tietenkin otetaan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyt kansainväliset sopimukset. Luonnollisten henkilöiden tuloja koskevissa veroilmoituslomakkeissa on valmiiksi painettuna oma kohtansa CRDS-maksun alaisille ulkomaantuloille.[9] Ranskan tasavallan veroviranomaiset hallinnoivat ulkomaantuloja koskevien CRDS-maksujen suorittamista, perintää ja valvontaa niitä samoja menettelyjä noudattaen ja niitä samoja vastuita, erioikeuksia ja seuraamuksia soveltaen, joita sovelletaan tuloverojen osalta.[10] CRDS-maksu on suuruudeltaan 0,5 prosenttia verotettavista tuloista,[11] ja sitä kannetaan 1.2.1996—31.1.2009 (kotimaasta tai ulkomailta) saaduista tuloista.[12]

5. Asetuksen nro 96-50 6-I §:n mukaan CRDS-maksun tuotto menee Caisse d'amortissement de la dette socialelle (sosiaalivelan lyhentämiskassa; jäljempänä CADES),[13] joka on sekä talous- ja valtiovarainministeriön että sosiaaliturvaministeriön alainen julkinen laitos.[14] Asetuksen nro 96-50 2 §:n mukaan CADES:in pääasiallisena tehtävänä on kattaa 31.12.1995 todettu 137 miljardin Ranskan frangin (FRF) suuruinen sosiaaliturvavelka,[15] jonka Agence centrale des organismes de sécurité sociale (sosiaaliturvajärjestelmien keskuskassa; jäljem-

8 — CRDS-maksun alaiset tulot vastaavat suurelta osin CSG-maksun alaisia tuloja [ks. asetuksen nro 96-50 14-I §:n toinen momentti, jossa viitataan CSG-maksua koskevassa sosiaaliturvalain alaisia tuloja L 136-2 — L 136-4 §:ssä mainittuihin ansiotuloihin ja niihin rinnastettaviin tuloihin. Sosiaaliturvalain L 136-1 — L 136-5 §:ään on otettu CSG-maksun käyttöönottamisesta annetut säännökset (ks. 22.7.1993 annetun lain nro 93-936 (*JORF* 23.7.1993, s. 10374; jäljempänä laki nro 93-936) 7 §)]. CRDS-maksu koski alun perin CSG-maksun alaisuuteen kuulumattomia tuloja. CSG-maksusta vapautettuja mutta CRDS-maksun alaisia ansiotuloja olivat mm. sosiaaliturvajärjestelmään ja täydentävään eläkevakuutusjärjestelmään kuuluvat työnantajan sosiaaliturvamaksut, työsopimusta muutettaessa tai purettaessa maksettavat korvaukset ja niille työntekijöille, joilla on lapsia, maksettavat täydentävät lapsilisät, kun taas vain CRDS-maksun alaisia ansiotuloihin rinnastettavia tuloja olivat tuloverosta vapautettujen verovelvollisten työttömyyskorvaukset, vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet, sairaus- ja äitiyspäivärahat, työtapaturmista saadut päivärahat sekä asumistuet (ks. asetuksen nro 96-50 14 § ja kyseistä asetusta koskeva tasavallan presidentin lausunto, *JORF* 25.1.1996, s. 1225 ja erityisesti s. 1226). Sosiaaliturvan rahoittamista vuonna 1997 koskevan, 27.12.1996 annetun lain nro 96-1160 (*JORF* 29.12.1996, s. 19369; jäljempänä laki nro 96-1160) 9 §:llä ja sitä seuraavilla pykälillä laajennettiin CSG-maksun määräytymisperustetta muuttamalla sosiaaliturvalain L-136-1 §:ää ja sitä seuraavia pykäliä. Ansiotulojen osalta CSG-maksun määräytymisperuste haluttiin tällä laajennuksella yhtenäistää CRDS-maksun määräytymisperusteen kanssa, kun taas ansiotuloihin rinnastettavien tulojen osalta CSG-maksun tulopohja on tällä hetkellä suppeampi kuin CRDS-maksun tulopohja, sillä sen ulkopuolelle on jätetty perheetuudet ja asumistuet (ks. lain nro 96-1160 liitteenä oleva hallituksen selonteko sosiaali- ja terveyspoliittisista suuntalinjoista ja talouden tasapainon yleisiä edellytyksiä määrittävistä tavoitteista: *JORF*, s. 19376, 3. kappale, kohta 2.1). CSG-maksun määräytymisperusteen lähes täydellinen yhteensovittaminen CRDS-maksun määräytymisperusteen kanssa on mahdollistanut yritysten toimien yksinkertaistumisen niiden pidättäessä kyseiset maksut työntekijöiden palkoista suoraan tulonlähteellä (ibidem).

9 — Asetuksen nro 96-50 15-III §:n 1 momentti.

10 — Ks. sosiaaliturvalain L 136-6 III §, johon viitataan asetuksen nro 96-50 15-I §:ssä (säännös, joka koskee omaisuustuloista perittävää CRDS-maksua, joka ei ole asian C-34/98 kohteena), johon puolestaan viitataan "ulkomaantuloista" perittäviä CRDS-maksuja koskevassa 15-III §:ssä.

11 — Asetuksen nro 96-50 19 §.

12 — Ks. asetuksen nro 96-50 14-I ja 15-III §. Komissio on huomauttanut, että CRDS-maksun soveltamisaikaa on pidennetty sosiaaliturvan rahoittamista vuonna 1998 koskevalla lailla tammikuuhun 2014 saakka.

13 — CADES on perustettu asetuksen nro 96-50 1 §:llä.

14 — CADES:in hallinnon, talouden ja kirjanpidon järjestämistä säännellään yksityiskohtaisesti sosiaalivelan lyhentämiskassasta 24.4.1996 annetussa asetuksessa nro 96-353 (JORF 26.4.1996, s. 6395; jäljempänä asetus nro 96-353).

15 — Vastaa noin 20,6 miljardia euroa; Vuonna 1996 ko. pääomalle maksettava korko oli suuruudeltaan noin 8,2 miljardia FRF eli noin 1,25 miljardia euroa (ks. alaviitteessä 8 mainittu tasavallan presidentin lausunto, s. 1255).

pänä ACOSS) on velkaa Caisse des dépôts et consignationsille (jäljempänä CDC).[16] Kyseinen velka perustuu CDC:n rahoittamaan vuosina 1994 ja 1995 yleisen sosiaaliturvajärjestelmän hoidosta kertyneeseen alijäämään sekä varainhoitovuotta 1996 koskevaan alijäämäennusteeseen. Täyttääkseen tehtävänsä CADES:in, jolle 1.1.1996 siirrettiin ACOSS:in velka (ks. 4-I §), on tehtävä tiettyjä suorituksia velan hoitamiseksi; erityisesti CADES:in on suoritettava vuosina 1996—2008 vuosittain 12,5 miljardia FRF valtion yleiseen budjettiin.[17] Lisäksi CADES:in on ollut suoritettava yksin vuodelta 1996 Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles -nimiselle kassalle (muiden kuin maatalousalalla toimivien ammatinharjoittajien valtakunnallinen sairaus- ja äitiysvakuutuskassa, jäljempänä CANAM) 3 miljardia FRF[18] 31.12.1995 todetun velan kattamiseksi (ainakin osittain) ja varainhoitovuotta 1996 koskevan alijäämäennusteen rahoittamiseksi (ks. 4-II §). Varat, joiden avulla CADES voi toteuttaa kyseiset suoritukset, eivät muodostu vain ansiotuloista ja niihin rinnastettavista tuloista perittävistä CRDS-maksuista (eli esillä olevan oikeudenkäynnin kohteena olevasta verosta), vaan ne käsittävät myös tuoton, joka kertyy perittäessä CRDS-maksuja esimerkiksi omaisuustuloista (15-I §) sekä eräiden jalometallien, kivien ja taide-esineiden myynnistä (17-I §), joukkovelkakirjojen liikkeelle laskemisesta (5-I §) ja sosiaaliturvalaitosten kiinteän omaisuuden hoidosta ja myynnistä saatavista tuloista (9 §).[19]

IV Asiassa C-169/98 kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö: CSG-maksu

6. CSG-maksu on otettu käyttöön 29.12.1990 annetulla vuoden 1991 budjettilain nro 90-1168 127 §:llä.[20] CSG-maksu koskee CRDS-maksun tavoin kaikkia luonnollisia henkilöitä, joiden verotuksellisen kotipaikan tuloverotuksessa

16 — Ks. asetuksen nro 96-50 4-I §. CDC on asemaltaan erityinen julkinen laitos, jonka — "lakisääteisenä, yksinomaisena ja pakollisena" — tehtävänä oli alun perin yksityisten varojen hoito ja jonka varsinaiseksi tehtäväksi annettiin myöhemmin useiden sellaisten rahastojen hoitaminen muiden laitosten lukuun, joiden turvaaminen katsottiin yleisen edun mukaiseksi (säästö-, avustus-, eläke-, sosiaaliturva- ja notariaattirahastot ym.; ks. Pomey, M., "Le régime juridique de la Caisse des dépôts et consignations", *La Revue Administrative, 1974, nro 157, s. 18).* CDC maksaa myös suoraan tiettyjä avustuksia (ks. asia 157/84, Frascogna I, tuomio 6.6.1985 (Kok. 1985, s. 1739) ja asia 256/86, Frascogna II, tuomio 9.7.1987 (Kok. 1987, s. 3431).

17 — Noin 1,9 miljardia euroa; ks. asetuksen nro 96-50 4-III §.

18 — Noin 0,45 miljardia euroa.

19 — CADES:in varoja ja menoja koskevan tarkan selvityksen osalta ks. asetuksen nro 96-353 9 ja 10 §. CRDS-maksu on ollut seurausta useista poikkeuksellisista ja riittämättömiksi osoittautuneista toimenpiteistä, joilla pyrittiin kattamaan 90-luvulla syntynyttä sosiaaliturva-alan alijäämää, ja sitä on Ranskan sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä täydennetty kiireellisillä rakenteellisilla toimenpiteillä, kuten sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksellisen tasapainon palauttamiseksi toteutettavista kiireellisistä toimenpiteistä 24.1.1996 annetulla asetuksella nro 96-51 (JORF 25.1.1996, s. 1230; asetuksen tavoitteena on rahoituksellisen tasapainon toteuttaminen sairaus- ja perheetuuksien alalla). Kyseistä asetusta koskevassa tasavallan presidentin lausunnossa todetaan seuraavaa: "Hallituksen esittämä sosiaaliturvauudistus sisältää rakenteellisia toimenpiteitä, joilla sosiaaliturvajärjestelmien tuleva tasapaino pyritään vahvistamaan tukevalle perustalle. Tämä tasapaino on nimittäin takeena kyseisten järjestelmien kestävyydestä sekä niiden sosiaalisesta ja taloudellisesta tehokkuudesta" (JORF 25.1.1996, s. 1229).

20 — JORF 30.12.1990 (127 § on sivulla 16387), jäljempänä laki nro 90-1168. Kyseisen maksun vahvistamisen jälkeen CSG-maksua koskevat oikeussäännöt otettiin sosiaaliturvalakiin (L-136-1 artikla ja sitä seuraavat artiklat) lailla nro 93-936 (ks. alaviite 8). *Perustuslakineuvosto on kahteen otteeseen vahvistanut CSG-maksun veronluonteisuuden kansallisessa oikeudessa (ks. asia 90-285, tuomio 28.12.1990 (JORF 30.12.1990, s. 16609) ja asia nro 96-384, tuomio 19.12.1996 (JORF 29.12.1996, s. 19380)).*

katsotaan olevan Ranskassa.[21] CSG-maksua on sovellettu 1.2.1991 alkaen (ks. lain nro 90-1168 127 §) ja sitä peritään (esillä olevan asian kannalta merkityksellisesti) kaikista sosiaaliturvalain L 136-2 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä (entinen lain nro 96-1168 128 § ja sitä seuraavat pykälät) tarkoitetuista ansiotuloista ja niihin rinnastettavista tuloista (mukaan lukien ulkomailta peräisin olevat tai ulkomailla saadut tulot): tämä merkitsee, että lailla nro 96-1160 toteutetun CSG-maksun määräytymisperusteen toisen laajentamisen (ks. alaviite 8) johdosta GSG- ja CRDS-maksun määräytymisperusteet ovat tällä hetkellä käytännössä samat. CSG-maksun alaiset tulot ovat Ranskassa luonnollisesti veronalaisia, ja mikäli ne saadaan ulkomailla, niiden osalta otetaan huomioon kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehtyjen asiaan sovellettavien kansainvälisten verosopimusten määräykset.

7. Erotuksena GRDS-maksuista ansiotuloja ja niihin rinnastettavia tuloja koskevat CSG-maksut peritään suoraan yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvien maksujen kantamisesta vastaavien toimielinten toimesta niitä menettelyjä noudattaen ja niitä vastuita ja seuraamuksia soveltaen, joita sovelletaan yleisen järjestelmän mukaisten maksujen perimiseen saman tulotyypin osalta.[22] Jotta CSG-maksua koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa työntekijöihin, jotka toisessa jäsenvaltiossa harjoittamansa ansiotoiminnan vuoksi eivät kuulu Ranskan sosiaaliturvajärjestelmään, heille on komission kannekirjelmän mukaan asetettu velvollisuus ilmoittautua Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales -nimiseen sosiaaliturva- ja perheavustusmaksujen keräämisestä huolehtivaan organisaatioon (jäljempänä URSSAF).[23] Kyseisen maksun kantoon liittyvien vaikeuksien vuoksi ja sen perintämenettelyä parantaakseen Ranskan tasavalta kuitenkin päätti 28.11.1994 yksipuolisesti keskeyttää CSG-maksun perinnän niiltä, jotka saavat ansiotuloja tai niihin rinnastettavia tuloja ulkomailta.[24]

8. CSG-maksun suuruudeksi vahvistettiin alun perin 1,1 prosenttia verotettavista tuloista; se korotettiin 2,4 prosenttiin vuonna 1993, 3,4 prosenttiin vuonna 1996 ja 7,5 prosenttiin vuonna 1997 (ansiotuloihin rinnastettavien tulojen osalta 6,2 prosenttiin).[25] CSG-maksun tuotto

21 — Ks. sosiaaliturvalain L-136-1 § (entinen lain nro 90-1168 127 artikla). CSG-maksun alaisuuteen kuuluvien henkilöiden osalta Ranskan hallitus täsmentää, että CRDS-maksun tavoin (ks. alaviite 7) kyseistä maksua ei peritä sellaisten työntekijöiden Ranskasta saamista ansiotuloista (palkoista tai niihin rinnastettavista tuloista), joiden verotuksellinen kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, vaikka he ovatkin Ranskan sosiaaliturvalainsäädännön alaisia.

22 — Ks. sosiaaliturvalain L 136-5 I § (entinen lain nro 90-1168 131-I §).

23 — Sosiaaliturvalain L 136-5 I §:n 2 momentin (entinen lain nro 90-1168 131-I §:n 2 momentti) mukaan URSSAF ja yleiset sosiaaliturvakassat (caisses générales de sécurité sociales) voivat valvoa CSG-maksun suorittamista sosiaaliturvalaissa säädettyjä menettelyjä noudattaen.

24 — CSG-maksun perinnässä a) rajatyöntekijöiltä, b) työntekijöiltä, joiden työnantajat eivät sijaitse Ranskassa ja c) henkilöiltä, jotka saavat vanhuuseläkettä ulkomaantyöskentelystä, oli — Ranskan hallituksen mukaan — tiettyjä erityisongelmia, kuten velvollisuus ilmoittautua ranskalaiseen sosiaaliturvaorganisaatioon (vaikka CRDS-maksu maksetaan suoraan veroviranomaiselle, jolle annettiin erityinen veroilmoitus) ja velvollisuus tehdä määräaikainen ilmoitus ulkomailla saaduista tuloista Ranskan frangeina.

25 — Veronluonteisten maksujen määrät on vahvistettu lain nro 90-1168 134-I §:ssä, lain nro 93-936 8-III §:ssä, lain nro 96-1160 37 §:ssä sekä sosiaaliturvalain L 136-8 I §:ssä ja L 136-8 II §:ssä. Lakiin nro 96-1160 liitetyssä hallituksen em. selonteossa todetaan, että varainhoitovuonna 1997 CSG-maksun kokonaistuotto on 44,2 miljardia FRF (noin 6,7 miljardia euroa), josta 74 % saadaan ansiotuloista, 19 % ansiotuloihin rinnastettavista tuloista ja 7 % omaisuustuloista (JORF 29.12.1996, s. 19378).

meni alun perin kokonaisuudessaan Caisse nationale des allocations familiales -nimiselle perheavustusrahastolle (jäljempänä CNAF). [26] Tuloista (ansiotuloista ja niihin rinnastettavista tuloista) perittävän CSG-maksun tuotto jaetaan sosiaaliturvalain L 136-8 IV §:n nojalla tällä hetkellä siten, että maksun kokonaisprosenttimäärästä 1,1 prosenttia menee CNAF:lle, 1,3 prosenttia pakollisiin sairausvakuutusjärjestelmiin ja 5,1 prosenttia (ansiotuloista perittävä CSG-maksu) tai 3,8 prosenttia (ansiotuloihin rinnastettavista tuloista perittävä CSG-maksu) Fonds de solidarité de vieillesse -nimiselle eläkerahastolle (jäljempänä FSV). [27] Vuoden 1997 budjettilain mukaan ansiotuloista ja niihin rinnastettavista tuloista perittävä CSG-maksu on osittain vähennettävissä verotettavista tuloista. [28]

9. CSG-maksulla, jolla asteittain korvataan alenevia sosiaaliturvamaksuja, halutaan luoda verotettavista tuloista (tai pikemminkin maksukyvystä) riippuva asteittainen "vastuu". Kyseisestä verosta säätävän lain tarkoituksena on kohtuullisuuden, yhteisvastuun ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden vahvistaminen. Yleistä oikeutta saada suojaa vakuutuksen piiriin kuuluvien vahinkojen varalta vastaa siten yleinen velvollisuus osallistua rahoitukseen: "[CSG-maksulla] valtio haluaa korostaa järjestelmän pyrkimyksiä uudelleenjakoon". [29] Nojautuen periaatteeseen, jonka mukaan yhtä suuret tulot aiheuttavat yhtä suuren vastuun, CSG-maksu mahdollistaa sosiaaliturvan rahoitustapojen mukauttamisen noudattaen uutta, "yleismaailmalliseksi" määriteltyä yhteisvastuun käsitettä, johon Ranskan sosiaaliturvajärjestelmä perustuu. CSG-maksulla korvataan osittain sosiaaliturvamaksuja, jotka ennen CSG-maksun käyttöönottoa lisäsivät sosiaaliturvamenoihin käytettäviä varoja kohdistuen pieniin tuloihin kuitenkin liian suurina. [30] Lisäksi CSG-maksun asteittaisuus mahdollistaa sosiaaliturvamaksujen alentamisen. [31] Kuten Ranskan hallitus on huomauttanut, CSG-maksu edustaa ensimmäistä vaihetta muutettaessa sosiaaliturvamaksuja osittain veroiksi ja se on siten siirtymävaihe verrattuna perinteiseen järjestelmään, jota

26 — Ks. lain nro 90-1168 134-II §.

27 — FSV perustettiin lain nro 93/936 1 §:llä ja siitä säädetään tällä hetkellä sosiaaliturvalain L 135-1 §:ssä.

28 — Ks. 30.12.1996 annetun lain nro 96-1181 (JORF 31.12.1996, s. 19490) 94 §.

29 — Sigillò Massara, em. teos, s. 166, jossa viitataan erityisesti CSG-maksuun. Ranskalainen malli ei vaikuta yksittäiseltä. Williamsin mukaan "tämän vuosisadan loppupuolella tulojen verotusmenetelmiä on mukautettu varojen kerääämiseksi avustustarkoituksiin" (Williams, D., Asscher: the European Court and the power to destroy, *EC Tax review*, 1997, s. 4, erityisesti s. 6; vapaa käännös).

30 — Ks. Euroopan komissio, *La protection sociale en Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1994, s. 32.

31 — Esim. CSG-maksun sairausvakuutusjärjestelmään menevän osuuden nostamiseen prosentilla (2,4 %:sta 3,4 %:iin, ks. edellä 8 kohta) liittyi ansiotuloista perittävien vastaavien sosiaaliturvamaksujen samanaikainen alentaminen 1,3 %:lla (ks. lakia nro 96-1160 koskeva hallituksen em. selonteko, 3.2.2 kohta, jossa viitataan kyseisen lain 17—26 kohtaan).

luonnehtii valtion rajoitettu osallistuminen lainsäätäjän pysytellessä passiivisena jopa silloin, kun yleinen järjestelmä on alijäämäinen. [32]

10. Tässä vaiheessa on syytä kerrata lyhyesti CRDS- ja CSG-maksun olennaiset ominaispiirteet. Ranskan oikeuden mukaan ne molemmat ovat veroja. Luonnollisten henkilöiden tuloveron tavoin ne ovat välittömiä, ja ne ovat tarkoitukseltaan erityisiä, sillä niiden tuotto käytetään erityisellä tavalla. Näillä kahdella maksulla rahoitetaan, vaikkakin eri tavoin, Ranskan sosiaaliturvajärjestelmää: CRDS-maksun osalta yleisesti, sillä se käytetään koko järjestelmän alijäämän kattamiseen, [33] ja CSG-maksun osalta erityisesti, sillä se osoitetaan perhe-etuuksiin (joista CNAF vastaa), vanhuusetuuksiin (jotka kuuluvat FSV:lle) ja sairausetuuksiin. CRDS- ja CSG-maksua peritään (käytännössä samalla tavoin) kaikista (esillä olevissa asioissa merkityksellisistä) ansiotuloista ja niihin rinnastettavista tuloista, jotka ovat peräisin toisesta jäsenvaltiosta (tai saadaan siellä) (ja ovat Ranskassa veronalaisia ottaen huomioon kansallinen lainsäädäntö ja kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehtyjen kansainvälisten verosopimusten määräykset) ja joiden saajien verotuksellisen kotipaikan tuloverotuksessa katsotaan olevan Ranskassa. Vaikka ulkomaantuloista kannettavan CRDS-maksun periminen kuuluukin veroviranomaisille, jotka soveltavat tällöin samoja menettelyjä ja seuraamuksia kuin tuloverojenkin osalta, CSG-maksu puolestaan peritään suoraan sosiaaliturvalaitosten toimesta pakollisten maksujen perinnässä käytettäviä menettelyjä ja seuraamuksia soveltaen. Tämä CSG-maksun erityinen piirre ei kuitenkaan ole estänyt perustuslakineuvostoa pitämästä sitä useaan otteeseen verona. Nyt käsiteltävien kahden asian ilmeisen samankaltaisuuden vuoksi olen katsonut tarkoi-

32 — Ks. Sigillò Massara, em. teos, s. 144 ja 145, jossa huomautetaan näin: — — "pyrkimys käyttää julkisia varoja kaikille kansalaisille maksettavien korvausten rahoittamiseen on perhe-etuuksien osalta vallalla useissa maissa, esimerkiksi Saksassa, Tanskassa, Italiassa, Irlannissa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Ranskan tasavallassa tätä suuntausta on noudatettu vain osittain vahvistamalla — vuoden 1991 budjettilaissa — contribution sociale généralisée (CSG-maksu), jolla on laaja määräytymisperuste ja jonka tuotto menee työnantajan sosiaaliturvamaksujen tavoin perhe-etuuksia koskevaan järjestelmään [CNAF]" (s. 163, ilman alaviitteitä). Etsiessään tarkoituksenmukaisinta keinoa varojen pidättämiseen tietyt valtiot ovat eri määrin myös turvautuneet välillisiin veroihin, jotka yleensä käytetään johonkin tiettyyn tarkoitukseen. Esim. "Kreikassa 27 % asianajajien sosiaaliturvakassojen rahoituksesta — — saadaan välillisistä tupakka-, arpajais- ja autoveroista. Belgiassa osa välillisistä tupakkaveroista ja liikennevakuutusten 10 %:n suuruinen lisämaksu menee työntekijöiden sosiaaliturvajärjestelmään (ks. asia C-191/94, AGF Belgium, tuomio 28.3.1996, Kok. 1996, s. I-1859), kun taas Ranskassa osa välillisistä alkoholijuomaveroista käytetään maataloustyöntekijöiden hyväksi" (Sigillò Massara, em. teos, s. 160, ilman alaviitteitä); vuonna 1997 Ranskassa otettiin käyttöön välillisiä tupakka- ja alkoholiveroja CNAMTS:n (työntekijöiden kansallinen sairausvakuutuskassa) ja FSV:n rahoittamiseksi (ks. lain nro 96-1160 27 § ja sitä seuraavat pykälät sekä hallituksen asiasta antama selonteko, JORF, s. 19380).

33 — Alijäämä katetaan yleisellä tasolla myös CANAM:in osalta, johon suunnataan vain hyvin pieni osa CADES:in varoista (ks. edellä 5 kohta). Kuten myöhemmin huomaamme, Ranskan hallitus kiistää väitteen, jonka mukaan CRDS-maksu on käytettävä sosiaaliturvan rahoittamiseen, sillä se toteaa, että kyseisen maksun tuotto, joka kulkee CADES:in eli rahoituslaitoksen kautta, on viime kädessä tarkoitettu valtion yleiseen budjettiin.

tuksenmukaiseksi tutkia niitä yhdessä ja tehdä molempien kanteiden osalta yhteiset päätelmät.

V Katsaus asianosaisten väitteisiin

11. Edellä esitetyillä perusteilla EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla nostetuilla komission kahdella kanteella samoin kuin Ranskan hallituksen puolustuksekseen esittämillä väitteillä on paljon yhteisiä piirteitä, joita tarkastelemme seuraavaksi.

12. Asianosaisten erimielisyys johtuu lähinnä siitä, että asetuksessa ei määritellä käsitetä "sosiaaliturvamaksu". *Komissio* katsoo, että pikemminkin kuin veroja (siinä merkityksessä, jonka kansallinen oikeus niille antaa ja jota Ranskan hallitus on esillä olevissa asioissa puolustanut) CRDS- ja CSG-maksu ovat tavanomaisia sosiaaliturvamaksuja, jotka sellaisenaan kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Komissio perustaa käsityksensä sellaisiin objektiivisiin tunnuspiirteisiin kuin kyseisten maksujen tarkoitus ja käyttötapa.[34] CRDS- ja CSG-maksun tarkoituksen osalta komissio huomauttaa, että niiden määräytymisperusteeseen sisältyvät tulot (ansiotulot ja niihin rinnastettavat tulot), jotka syntyvät työntekijöiden liikkuessa yhteisössä, ovat niitä samoja tuloja, joista asetuksen 13 artiklan nojalla on jo maksettu toisen jäsenvaltion perimät pakolliset sosiaaliturvamaksut. Niiden käytön osalta voidaan todeta, että huolimatta maksujen välillä havaittavista eroista molempia käytetään erityisesti sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseen. Komission mukaan CRDS-maksu kohdistuu koko järjestelmään hyödyttäen siten kiistattomasti asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa lueteltuja aloja.[35] Komissio myöntää, että CSG-maksu

34 — Komission ehdottamaan tulkintaperusteeseen on vaikuttanut seuraava peruste, jota yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt tutkiessaan, kuuluvatko tietyt sosiaaliturvaetuudet asetuksen soveltamisalaan: "asetuksen nro 1408/71 soveltamisalaan kuuluvien ja kuulumattomien etuuksien erottaminen toisistaan perustuu ennen kaikkea kunkin etuuden oleellisiin tekijöihin, etenkin etuuden tarkoitukseen ja myöntämisedellytyksiin, eikä siihen, luokitellaanko etuus kansallisessa lainsäädännössä sosiaaliturvaetuudeksi" (ks. mm. asia 207/78, Even ja ONPTS, tuomio 31.5.1979, Kok. 1979, s. 2019, 11 kohta; asia 249/83, Hoeckx, tuomio 27.3.1985, Kok. 1985, s. 973, 11 kohta; asia 122/84, Scrivner, tuomio 27.3.1985, Kok. 1985, s. 1027, 18 ja 19 kohta; asia C-45/90, Paletta, tuomio 3.6.1992, Kok. 1992, s. I-3423, 16 kohta; asia C-78/91, Hughes, tuomio 16.7.1992, Kok. 1992, s. I-4839, 14 kohta; asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993, Kok. 1993, I-817, 28 kohta; asia C-66/92, Acciardi, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4567, 13 kohta; yhdistetyt asiat C-245/94 ja C-312/94, Hoever ja Zachow, tuomio 10.10.1996, Kok. 1996, s. I-4895, 17 kohta ja asia C-160/96, Molenaar, tuomio 5.3.1998, Kok. 1998, s. I-843, 19 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut maksun "keskeisten ominaisuuksien" (kuten määräytymisperusteen ja sen seikan, peritäänkö sitä kaikissa tuotanto- ja jakeluketjun vaiheissa) arviointiin perustuvan samanlaisen lähestymistavan myös tutkiessaan, ovatko jäsenvaltiot rikkoneet — kuudennen liikevaihtoverodirektiivin (jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annettu kuudes neuvoston direktiivi 77/388/ETY, EYVL L 145, s. 1) 33 artiklassa muotoiltua — kieltoa ottaa käyttöön veroja ja maksuja, jotka ovat "luonteeltaan liikevaihtoveroja"; ks. mm. asia C-200/90, Dansk Denkavit ja Poulsen Trading, tuomio 31.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2217, 12—14 kohta); asia C-347/90, Bozzi, tuomio 7.5.1992 (Kok. 1992, s. I-2947, 14—17 kohta); asia C-234/91, komissio v. Tanska, tuomio 1.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6273, 6 kohta) ja asia C-318/96, SPAR, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. I-785, 22—29 kohta).

35 — CANAM:in osalta (ks. 5 kohta) sairaus- ja äitiysetuudet mainitaan asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.

kohdistuu vain tietyille Ranskan sosiaaliturvan aloille, joihin kuitenkin kuuluu joitakin asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja aloja: sairausetuudet (a alakohta), vanhuusetuudet (c alakohta) ja perhe-etuudet (h alakohta). Lisäksi komissio huomauttaa, että paitsi että CSG-maksu on tuloverotuksessa osittain vähennettävissä veronalaisista bruttotuloista, se myös peritään suoraan pakollisten maksujen perinnästä vastaavien sosiaaliturvalaitosten toimesta ja näiden maksujen perinnässä sovellettavia menettelyjä noudattaen.

13. Komissio toteaa vielä, että niiden henkilöiden, joiden verotuksellisen kotipaikan tuloverotuksessa katsotaan olevan Ranskassa, ulkomailta peräisin olevista (tai ulkomailla saamista) ansiotuloista tai niihin rinnastettavista tuloista perittävät CRDS-maksut ja CSG-maksut kohdistuvat asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvien työntekijöiden tuloihin ja näin ollen kaikkiin niihin, jotka "ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja ovat jäsenvaltion kansalaisia" (asetuksen 2 artiklan 1 kohta). Kyse on lähinnä työntekijöistä, jotka asuvat Ranskassa ja saavat tuloja (ansiotuloja tai niihin rinnastettavia tuloja) toisesta jäsenvaltiosta, jossa he työskentelevät (tai ovat työskennelleet) käytettyään heille perustamissopimuksessa taattua liikkumisvapautta. Komissio huomauttaa, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvien kaikkien niiden työntekijöiden joukkoon, joita sen nostamat kaksi kannetta koskevat, eivät kuulu vain asetuksen 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetut rajatyöntekijät [36] tai Ranskan hallituksen esittämällä tavalla (ks. jäljempänä) vain ne henkilöt, joita Ranskan tasavallan ja sen naapurivaltioina olevien jäsenvaltioiden välillä kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyissä sopimuksissa pidetään "rajatyöntekijöinä". [37]

14. Asetuksen 13 artiklan — lainvalintasääntö, jossa komission huomauttamalla tavalla määritellään sovellettava lainsäädäntö — nojalla asetuksen soveltamisalaan kuuluvat työntekijät kuuluvat vain sen jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen, jossa he harjoittavat toimintaansa (tai, jos kyse on palkatuista työntekijöistä, jossa heidän työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen henkilön kotipaikka sijaitsee). Siten tämä säännös osoittaa, että työntekijöiltä, joiden verotuksellinen kotipaikka on Ranskassa ja jotka harjoittavat tai ovat harjoittaneet toimintaansa (tai työskentelevät tai ovat työskennelleet sellaisen yrityksen palveluksessa, jonka kotipaikka sijaitsee) toisessa yhteisön jäsenvaltiossa, voidaan periä kyseisistä tuloista pakollisia maksuja vain viimeksi mainitussa valtiossa. Komission mukaan CRDS- ja CSG-maksun periminen toisessa jäsen-

36 — Kyseisen säännöksen mukaan "rajatyöntekijällä tarkoitetaan palkattua työntekijää tai itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka harjoittaa ammattiaan jäsenvaltion alueella ja asuu toisen jäsenvaltion alueella, johon hän palaa säännönmukaisesti päivittäin tai vähintään kerran viikossa; kuitenkin rajatyöntekijä, jonka se yritys, jossa hän tavallisesti toimii tai joka tarjoaa palveluita muualla saman tai toisen jäsenvaltion alueella, on lähettänyt muualle saman tai toisen jäsenvaltion alueella, säilyttää rajatyöntekijän aseman sen ajan, joka on enintään neljä kuukautta, vaikka hän ei voi tänä aikana palata päivittäin tai vähintään kerran viikossa asuinpaikalleen".

37 — Paitsi että näihin kahdenvälisiin sopimuksiin sisältyvä rajatyöntekijän määritelmä ei ole yhtenäinen, se ei myöskään ole yhdenmukainen asetuksen 1 artiklan b alakohdassa esitetyn määritelmän kanssa. Komission mukaan esim. Saksan liittotasavallan kanssa tehdyssä sopimuksessa rajatyöntekijänä pidetään sellaista ranskalaista työntekijää, joka asuu enintään 20 kilometrin päässä Saksan rajasta ja työskentelee Saksassa enintään 30 kilometrin päässä Ranskan rajasta.

valtiossa samoilla määräytymisperusteilla jo perittyjen maksujen lisäksi [38] rikkoo asetuksen 13 artiklasta ilmenevää yhteensovittamista, sillä siitä on seurauksena maksujen periminen kahteen kertaan, ja se on vastoin edellä esitettyä periaatetta yhdestä ainoasta sovellettavasta lainsäädännöstä. Perimällä kyseisen maksun "siirtotyöläisten" "ulkomaantuloista" Ranskan tasavalta käyttäisi sille kuulumatonta toimivaltaa (ks. asetuksen 13 artiklan 2 kohta). Se, että samoja säännöksiä sovellettaisiin erotuksetta sellaisiin henkilöihin — Ranskassa asuvat ja siellä myös pysyvät henkilöt sekä henkilöt, jotka asuvat Ranskassa mutta harjoittavat tai ovat harjoittaneet ansiotoimintaa toisessa jäsenvaltiossa — jotka ovat sovellettavaan sosiaaliturvalainsäädäntöön (joka sisältää säännökset kyseisestä maksusta) nähden objektiivisesti erilaisissa tilanteissa, olisi komission mukaan perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklan vastaista syrjintää.

15. Ranskan hallitus puolestaan esittää, että perustamissopimuksen 51 artiklan perusteella annetussa asetuksessa säädetään vain kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhteensovittamisesta viemättä jäsenvaltioilta niiden vapautta sosiaaliturvan järjestämiseen, jota käytetään yhteisön yhdenmukaistamistoimien puuttuessa (verotuksen alalla vallitsee Ranskan hallituksen mukaan juuri tällainen tilanne). Tämänhetkisessä muodossaan yhteensovittaminen nimittäin mahdollistaa suuretkin erot jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välillä. Ranskan hallitus huomauttaa, että asetuksessa määritellään erilaisten kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen asiallinen ja henkilöllinen soveltamisala, mutta se ei sisällä mitään määritelmää käsitteelle "sosiaaliturvamaksu". Koska "perustamissopimuksen 51 artiklan mukaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät saavat edelleen olla menettelyllisesti ja aineellisoikeudellisesti erilaisia", [39] kyseisen määritelmän puuttumisella on Ranskan hallituksen mukaan merkitystä, sillä tämä seikka ilmaisee neuvoston halunneen asetusta antaessaan olla puuttumatta näiden järjestelmien rahoittamistapoja koskeviin valintoihin, kun taas päinvastaisessa tapauksessa asetuksen soveltamisalaan olisi liitetty useita verosäännöksiä. Tästä on siis pääteltävä, että riidanalaiset säännökset, jotka ovat luonteeltaan puhtaasti verotuksellisia, vaikka niiden tarkoituksena on laajasti ottaen sosiaaliturvajärjestelmän rahoittaminen, eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan vaan kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Siten Ranskan hallitus puolustaa CRDS- ja CSG-maksun veronluonteisuutta ja näin ollen niiden jäämistä asetuksen 4 artiklassa lueteltujen sosiaaliturvan alojen ulkopuolelle ja huomauttaa niiden perustuvan vain verotukselliseen kotipaikkaan riippumatta siitä, ovatko veronmaksajat "työntekijöitä" ja

38 — Nyt käsiteltävät kanteet eivät siten koske Ranskassa saatavista ansiotuloista tai niihin rinnastettavista tuloista (tai itsenäisestä ammattitoiminnasta saatavista tuloista) perittäviä CRDS- ja CSG-maksuja. Lisäksi asiassa C-34/98 nostettu kanne ei koske CRDS-maksua siltä osin kuin sitä peritään muunlaisista tuloista, kuten omaisuustuloista (ks. 5 kohta).

39 — Asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1, 20 kohta).

kuuluvatko he (tai liittyvätkö he) Ranskan sosiaaliturvajärjestelmään.[40] Paitsi että CRDS-maksua maksettaessa noudatetaan tavanomaista tuloveroa koskevia menettelytapoja, se ei myöskään oikeuta mihinkään vastikkeeseen (mikä on luonteenomaista pakollisille maksuille), sillä sen tuotto on tarkoitettu vain sosiaaliturvajärjestelmän yleisen alijäämän kattamiseen (eikä sillä siis konkreettisesti rahoiteta tiettyä erityistä sosiaaliturvan alaa sosiaaliturvaetuuksien maksamiseksi), ja se kulkee CADES:in kautta lopulta valtion yleiseen budjettiin. Sitä paitsi CRDS-maksun ensimmäisenä vastaanottajana oleva CADES ei ole sosiaaliturvalaitos vaan valtiovarainhallintoon kuuluva laitos, jonka tehtäviin ei missään tapauksessa kuulu minkäänlaisten etuuksien maksaminen. Ranskan hallitus vetoaa myös CSG-maksun osalta siihen, ettei sen maksamisesta saada mitään välitöntä vastiketta sosiaaliturvaetuuksien muodossa (mikä on verrattavissa tuloveron maksamisella olevaan vaikutukseen).

16. Ranskan hallitus väittää lisäksi, että kyseiset verot vaikuttavat henkilöiden liikkuvuuteen vain hyvin vähän, kun otetaan huomioon niiden ja etenkin CRDS-maksun alhaisuus. Lopuksi Ranskan hallitus toteaa, että riidanalaisten maksujen henkilöllisen soveltamisalan osalta on poissuljettua, että CRDS- ja CSG-maksu voisivat (komission esittämällä tavalla) koskea *kaikkia* siirtotyöläisiä, jotka ovat säilyttäneet verotuksellisen kotipaikkansa Ranskassa, sillä suurin osa heistä välttyy joka tapauksessa maksamasta ranskalaisia veroja (joihin CRDS- ja CSG-maksu kuuluvat) ulkomaantuloistaan, kun noudatetaan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehtyihin verosopimuksiin sisältyvää yleistä sääntöä, jonka mukaan verot maksetaan työskentelyvaltiolle. Jos ymmärrän oikein, tästä seuraa, että sovellettavan verolain valintaa koskeva ratkaisu on asetuksen 13 artiklassa yleisesti esitetyn periaatteen mukainen. Ranskan tasavallan tekemien kahdenvälisten verosopimusten mukaan "rajatyöntekijöitä" (ks. alaviite 37), jotka asuvat Ranskassa mutta työskentelevät toisessa jäsenvaltiossa, verotetaan tästä työstä saaduista tuloista Ranskassa ainoastaan poikkeuksellisesti ja asianosaisten siinä tapauksessa esittämästä nimenomaisesta pyynnöstä, että Ranskan verotus on heille edullinen; kyse on vain niistä "siirtotyöläisistä", joita riidanalaiset maksut koskevat. Lisäksi Ranskan hallitus katsoo, että se seikka, että kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyissä sopimuksissa määrättyä verojärjestelmää luonnollisesti sovelletaan CRDS- ja CSG-maksuun, vahvistaa niiden olevan luonteeltaan veroja eikä maksuja. CRDS- ja CSG-maksu eivät sitä paitsi ole syrjiviä, vaikka ne koskevatkin paitsi kotimaassaan pysyviä työntekijöitä myös siirtotyöläisiä, sillä niitä perittäessä noudatettavana kaikille yhteisenä objektiivisena arviointiperusteena on (veron perusteena oleva) veronmaksajan kansalaisuudesta riippumaton Ranskan

40 — CRDS- ja CSG-maksun veronluonteisuuden ja vastikkeettomuuden vahvistamiseksi Ranskan hallitus huomauttaa, että niistä ovat vapautettuja työntekijät, joiden verotuksellinen kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, vaikka he työskentelevätkin Ranskassa. Tämä vaikuttaa huomionarvoiselta seikalta siltä osin kuin kyseisiä maksuja kohdellaan selkeästi eri tavoin kuin pakollisia maksuja, joiden on Ranskan hallituksen mukaan ainoastaan oltava asetuksen soveltamisalaan kuuluvina sen 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa (joissa säädetään, että maksut peritään työskentelyvaltiossa) esitettyjen periaatteiden mukaisia.

alueella sijaitseva verotuksellinen kotipaikka. [41]

VI Oikeudellinen arviointi

A *Ranskan viranomaisten tekemän CSG-maksun perinnän keskeyttämisen vaikutuksettomuus*

17. Aluksi huomio kohdistetaan erääseen CSG-maksua koskevaan seikkaan, josta Ranskan hallitus ei ole maininnut kirjelmissään, vaikka komissio on siitä huomauttanut. Esillä oleva kanne on nostettu perustamissopimuksen 169 artiklan perusteella, eikä asiaan vaikuta se, että kyseinen jäsenvaltio on päättänyt yksipuolisesti keskeyttää kyseisen veron perinnän rajatyöntekijöiltä (ks. 7 kohta) heti saatuaan komission virallisen huomautuksen, joka aloitti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn asiassa C-169/98. Veron perinnän keskeyttäminen ei ole riittävä toimenpide poistamaan asianomaisen jäsenvaltion mahdollisen jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin, mikäli sen oikeusjärjestyksessä on edelleen voimassa välittömän oikeusvaikutuksen omaavien yhteisön säännösten vastainen oikeussääntö. Oikeusjärjestyksessä vallitseva tilanne on nimittäin edelleen epäselvä ja jättää oikeusalamaiset epävarmoiksi heille kuuluvista mahdollisuuksista vedota yhteisön oikeuteen. [42] Lisäksi on huomattava, että Ranskan hallitus on perustellut CSG-maksun perinnän keskeyttämistä sillä, että se aikoo antaa perintää koskevia uusia menettelysäännöksiä (minkä vuoksi maksun perinnän voidaan olettaa ennemmin tai myöhemmin jälleen käynnistyvän), eikä sillä, että se olisi vakuuttunut komission esittämien väitteiden perusteltavuudesta, joita se sitä paitsi jyrkästi vastustaa esillä olevissa asioissa esittämissään kirjelmissä. Vastauskirjelmässään Ranskan tasavalta on sitä paitsi uudelleen vahvistanut, että CSG-maksun perinnän keskeyttämistä on päätetty pidentää viiden viimeisen vuoden ajaksi tosiasiassa vain odoteltaessa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa antamaa tuomiota. Kyseisellä vuonna 1994 toteutetulla perinnän keskeyttämisellä ei siis pyritä korjaamaan tilannetta komission esittämällä tavalla (mitä sillä ei voitaisikaan tehdä).

B *Ovatko CRDS- ja CSG-maksu välittömiä veroja vai sosiaaliturvamaksuja? Kysymyksen merkityksettömyys*

18. Seuraavaksi siirryn pääasiaan. Asianosaisten väitteitä tarkasteltaessa voidaan havaita, että tärkein erimielisyys koskee

41 — Jollei kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehtyjen verosopimusten sovellettavista määräyksistä muuta johdu, kaikissa oikeusjärjestyksissä yleisesti hyväksytyn verotuksellisen periaatteen mukaisesti niitä, joiden verotuksellinen kotipaikka on tietyssä valtiossa, verotetaan siellä "globaalisesti" koko maailmasta saamastaan tulosta, kun taas ne henkilöt, joiden kotipaikka on muualla, maksavat tuossa valtiossa veroa vain sieltä saamastaan tulosta.

42 — Ks. mm. asia C-185/96, komissio v. Kreikka, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6601, 30 ja 32 kohta).

CRDS- ja CSG-maksun määrittelyä, jonka nojalla ne voivat joko kuulua asetuksen soveltamisalaan tai jäädä sen ulkopuolelle. Kuitenkin vaikuttaa siltä, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi annettu ongelma on erilainen kuin asianosaiset esittävät, kun ne päätyvät vastakkaisiin näkökantoihin.

19. Ranskan hallituksen puolustautumistaktiikka ei ensinnäkään vaikuta hyväksyttävältä. Tunnen kyllä periaatteen, jonka mukaan "yhteisön oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään".[43] On kuitenkin otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö jossa todetaan, että "vaikka välitön verotus kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä tätä toimivaltaansa yhteisön oikeutta noudattaen".[44] Lisäksi jäsenvaltioiden on noudatettava voimassa olevia yhteisön oikeuden säännöksiä käyttäessään toimivaltaansa säätää sosiaaliturvajärjestelmistään,[45] vaikka sosiaaliturvasäännöksiä (samoin kuin välitöntä verotusta koskevia säännöksiä) ei ole yhdenmukaistettu.[46] Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "vaikka yksittäinen säännös on asetuksen soveltamisalan *ulkopuolelle* jäävässä laissa, niin tämä *ei* tarkoita ehdottomasti, että yksit-

43 — Asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, 17 kohta) ja asia C-120/95, Decker, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1831, 21 kohta). Ks. myös asia 266/78, Brunori, tuomio 12.7.1979 (Kok. 1979, s. 2705); asia 238/82, Duphar ym., tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 523, 16 kohta); asia C-186/90, Durighello, tuomio 28.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5773, 14 kohta); yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, tuomio 17.2.1993 (Kok. 1993, s. I-637, 6 kohta) ja asia C-70/95, Sodemare ym., tuomio 17.6.1997, Kok. 1997, s. I-3395, 27 kohta).

44 — Asia C-311/97, Royal Bank of Scotland, tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2651, 19 kohta). Ks. myös asia C-246/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4585, 12 kohta); asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225, 21 kohta); asia C-80/94, Wielockx, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2493, 16 kohta); asia C-107/94, Asscher, tuomio 27.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3089, 36 kohta); asia C-250/95, Futura Participations ja Singer, tuomio 15.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2471, 19 kohta); asia C-118/96, Safir, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1897, 21 kohta) ja asia C-264/96, ICI, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4695, 19 kohta).

45 — Ks. mm. asia 275/81, Koks, tuomio 23.9.1982 (Kok. 1982, s. 3013, 10 kohta); asia 276/81, Kuijpers, tuomio 23.9.1982 (Kok. 1982, s. 3027, 14 kohta); asia 302/84, Ten Holder, tuomio 12.6.1986 (Kok. 1986, s. 1821, 21 kohta); asia 60/85, Luijten, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2365, 14 kohta); asia Decker, tuomion 23 kohta; asia Kohll, tuomion 19 kohta sekä julkisasiamies Tesauron tässä asiassa antama ratkaisuehdotus (17—25 kohta) ja asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345, 34 kohta). Ks. myös asia 43/86, De Rijke, tuomio 24.9.1987 (Kok. 1987, s. 3611, 12 kohta); asia C-245/88, Daalmeijer, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-555, 15 kohta); asia C-340/94, De Jaeck, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-461, 36 kohta) ja asia C-20/96, Snares, tuomio 4.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6057, 45 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin selvitti, että käyttäessään toimivaltaansa sosiaaliturvan alalla jäsenvaltiot eivät saa tehdä eroa omien kansalaistensa ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä, eli niiden on noudatettava erästä yhteisön oikeusjärjestyksen perusperiaatetta, joka on vakiinnutettu EY:n perustamissopimuksen 6 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) ja asetuksen 3 artiklassa.

46 — Lukuun ottamatta välitöntä verotusta koskevia seuraavia direktiivejä: eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, diffuusioihin, varojen siirtoihin ja osakkeiden vaihtoihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä 23 päivänä heinäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/434/ETY (EYVL L 225, s. 1) ja eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä 23 päivänä heinäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/435/ETY (EYVL L 225, s. 6).

täinen säännös itse ei kuuluisi asetuksen soveltamisalaan".[47] Ei siis vaikuta olevan mahdollista vahvistaa väitettä, jonka mukaan välilliset verot eivät sellaisenaan voi koskaan olla asetuksen 13 artiklan vastaisia. Kyseisessä artiklassa esitetään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista yhteisössä koskeva perussääntö, joka on vahvistettu yhteisön perusteisiin kuuluvan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen (ks. 51 artikla) toteuttamiseksi annetulla asetuksella.[48] Jäsenvaltiot eivät voi antaa sellaisia verosäännöksiä tai sosiaaliturvasäännöksiä, jotka ovat tämän työntekijöillä olevan perusvapauden käytämisen vastaisia taikka joilla sitä haitataan tai siitä kannustetaan luopumaan.[49] Toisin kuin Ranskan hallitus katson siten, ettei jäsenvaltioilla ole sosiaaliturvan alalla eräänlaista "verotusvapautta".

20. Toisaalta komission esittämä perustelu, jolla pyritään osoittamaan, että CRDS- ja CSG-maksun periminen Ranskan lainsäätäjän toimesta on tietyissä tapauksissa ase-

47 — Asia C-372/92, Rheinhold & Mahla, tuomio 18.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1223, 22 kohta, kursivointi tässä); ks. vastaavasti asia 69/79, Jordens-Vosters, tuomio 10.1.1980 (Kok. 1980, s. 75, erityisesti 8 kohta). Asiassa C-57/90, komissio v. Ranska (tuomio 16.1.1992, Kok. 1992, s. I-75) antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Lenz hylkäsi jyrkästi vastaajan väitteen, jonka mukaan asetus ei koske sosiaaliturvajärjestelmien rahoitustapoja, sillä siinä säädetään vain kansallisten säännösten yhteensovittamisesta. Tämä väite (joka on aivan samanlainen kuin Ranskan hallituksen esillä olevissa asioissa esittämä väite) perustuu käsitettä "maksu" koskevan määritelmän puuttumiseen asetuksesta sekä kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien sääntelyä ja rahoitusta koskeviin eroihin. Julkisasiamies Lenz vahvisti pääasiaa koskevan komission näkökannan lainsäädännön ainutlaatuisuudesta sekä maksujen ja etuuksien vastavuoroisuuden periaatteesta (suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen 18 ja 19 kohta sekä 19.9.1991 annetun ratkaisuehdotuksen 22 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin ei ottanut asiaan tältä osin kantaa, sillä se katsoi, että koska kyseessä olevan rahoituksen kohteena olevat varhaiseläkkeet ja eläkkeet eivät kuuluneet asetuksen soveltamisalaan, siihen ei voitu soveltaa asetuksen II osaston säännöksiä (tuomion 14 kohta).

48 — Ks. asia C-10, Masgio, tuomio 7.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1119, 16 kohta).

49 — Näin ollen ei voida hyväksyä Ranskan hallituksen väitettä, jonka mukaan neuvosto olisi tarkoituksella halunnut olla ryhtymättä toimenpiteisiin sosiaaliturvajärjestelmien rahoituksen osalta (ks. 15 kohta). Heti asetuksen antamisen jälkeen verotukselliset toimet olivat melko yleisiä, ja myöhemmin niiden merkitys vain kasvoi (ks. 2 kohta); tämä on osoitettu oikeuskäytännössä, sillä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi on useaan otteeseen tuotu sosiaaliturvaan liittyviä julkisoikeudellisen rahoituksen luonnehtimia asioita (ks. jäljempänä tässä alaviitteessä). Siten vaikuttaa epätodennäköiseltä, että — jättäen päätöksen tältä osin täsmentämättä — neuvosto (joka seuraavina vuosina on kuitenkin muuttanut asetusta monta kertaa) olisi halunnut jättää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle niin tärkeän ilmiön kuin sosiaaliturvajärjestelmien rahoittaminen verovaroilla (sitä paitsi halutessaan jättää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle tiettyjä erityisiä kysymyksiä yhteisön lainsäätäjä on tehnyt sen nimenomaisesti: [ks. esim. 1 artiklan j alakohdan jälkimmäinen osa ja 4 artiklan 4 kohta]). Niiden asioiden joukosta, joissa yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus tutkia verovaroin rahoitettavia sosiaaliturvaetuuksia (joiden on katsottu kuuluvan asetuksen aineelliseen soveltamisalaan) mainitsen yhdistetyt asiat 379/85—381/85 ja 93/86, Giletti ym., tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 955, 3 kohta), asian C-236/88, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3163, 3 kohta) ja edellä alaviitteessä 34 mainitun asian Acciardi. Ks. myös asia Poucet ja Pistre, jossa yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli kahta sosiaaliturvajärjestelmää — jotka rahoitettiin osittain "eri lähteistä perittävillä veroilla" tai "valtionosuuksilla, jonka määrä vahvistettiin verolaissa" (ks. julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus, 4 kohdan 5. rivi ja 5 kohdan 4. rivi) — vahvistaakseen, oliko asiassa mahdollisesti kyse EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa (joista on tullut EY 81 ja EY 82 artikla) tarkoitetusta yrityksestä, sekä asia Duphar ym., joka koski "viranomaisten rahoitustoimilla" osittain rahoitettua sosiaaliturvajärjestelmää (tuomion 16 kohta). Lopuksi huomautan, että asiassa 295/84, Rousseau Wilmont (tuomio 27.11.1985, Kok. 1985, s. 3759) yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi annettu kysymys koski lisäveroa, joka otettiin käyttöön erityisesti sosiaaliturvakassojen rahoittamiseksi.

tuksen 13 artiklan vastaista, on mielestäni myös hämmentävä. Komissio tekee tämän johtopäätöksen katsottuaan, etteivät kyseiset maksut ole luonteeltaan veroja. Tällaisilla perusteluilla asiaa kuitenkin arvioidaan turhan monimutkaisesti. Sosiaaliturvamaksun käsitettä ei nimittäin määritellä asetuksessa. Ranskan lainsäädännössä säädettyjen maksujen luonteeseen suhteessa tiettyihin arviointiperusteisiin, kuten siihen, että maksetut summat käytetään määrättyyn tarkoitukseen, voi tältä osin vaikuttaa vain sosiaaliturvaetuuksia tai liikevaihtoverotusta koskeva yhteisöjen tuomioistuimen tietty oikeuskäytäntö. Kyseinen oikeuskäytäntö perustuu kuitenkin yhteisön lainsäätäjän itse esittämiin määritelmiin.[50] Joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ei voida varmuudella katsoa vahvistaneen sitä käsitystä, että maksun pitäminen sosiaaliturvamaksuna riippuu siitä tarkoituksesta, johon sen tuotto käytetään. Asiassa AGF Belgium[51] yhteisöjen tuomioistuin itse asiassa totesi, että vain se seikka, että liikennevakuutusten lisämaksujen kaltaiset välittömät verot on *tarkoitettu käytettäviksi* sosiaaliturvasta vastaavien yhteisöjen rahoitukseen, ei riitä osoittamaan, että nämä maksut ovat rinnastettavissa sosiaaliturvamaksuihin (tuomion 15 kohta). Paitsi että komission esittämä väite ei voi perustua sanatarkkoihin määritelmiin, vaikka yhteisöjen tuomioistuimen antamat tuomiot, joihin komissio vetoaa, nojautuvatkin tällaisiin määritelmiin, asiassa on kyse monimutkaisesta lainsäädännöstä, jonka osalta on kyllä toteutettu yhteensovittamista, mutta sitä ei kuitenkaan ole viety niin pitkälle, että kansallisella tasolla valittujen ratkaisujen väliset syvälliset aineellisoikeudelliset ja menettelylliset erot olisivat poistuneet.[52] Olisi vastoin Ranskan hallituksen useaan otteeseen mainitsemaa oikeusvarmuuden periaatetta, että tapauksen tulkitsija voisi maksun tarkoitusta tai käyttöä koskevia arviointiperusteita soveltaen luoda erilaisia ryhmiä määritelläkseen erityistä tapausta ja siten muokatakseen asetuksen soveltamisalaa haluamallaan tavalla. Ei sitä paitsi pidä unohtaa, että sosiaaliturvajärjestelmien rahoitustavat muodostavat laajan ja vaihtelevan kokonaisuuden: pyrkimys liittää yksittäisiä maksutyyppejä yleisiin ryhmiin voi tässä tapauksessa osoittautua turhaksi.[53] On riittävää muistuttaa yhteisöjen tuomioistuimen tältä

50 — Rajoittuakseni sosiaaliturvaetuuksiin ja ottaakseni huomioon, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "asetuksen nro 1408/71 soveltamisalaan kuuluvien ja kuulumattomien etuuksien erottaminen toisistaan perustuu ennen kaikkea kunkin etuuden oleellisiin tekijöihin, etenkin etuuden tarkoitukseen ja myöntämisedellytyksiin" (ks. alaviite 34), tarkoitan tässä asetuksen 1 artiklan t, u ja v alakohtaa ("etuuksien", "eläkkeiden", "elinkorkojen", "perhe-etuuksien" ja "kuolemantapauksen johdosta annettavien avustusten" määritelmät) ja 4 artiklaa (asianomaisten sosiaaliturvan alojen yksityiskohtaisen luettelon sisältävä asetuksen "asiallisen" ulottuvuuden määrittely); etenkin 4 artiklaa on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä usein pidetty perustavanlaatuisena sen määrittelemiseksi, kuuluuko jokin etuus asetuksen soveltamisalaan vai ei (alaviitteessä 34 mainitun oikeuskäytännön lisäksi ks. asioissa Frascogna I ja Frascogna II annetut tuomiot, joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että etuus oli luonteeltaan pikemminkin "avustus" kuin "sosiaaliturvaetuus").

51 — Mainittu edellä alaviitteessä 32.

52 — Ks. näiltä osin em. asia Pinna, tuomion 20 kohta ja asia 313/86, Lenoir, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5391, 13 kohta).

53 — Ratkaistessaan, kuuluvatko luonteeltaan sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon piiriin liittyvät kansalliset toimet asetuksen soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi myöntänyt, että — vaikka yhteisön sosiaaliturvasäännösten soveltamiseksi saattaa vaikuttaa toivottavalta erottaa sosiaaliturvaa ja sosiaalihuoltoa koskevat säännökset selkeästi toisistaan — ei voida poissulkea sitä, että lainsäädäntö muistuttaa henkilölliseltä soveltamisalaltaan, tarkoitukseltaan ja soveltamistavaltaan *samanaikaisesti* molempia näistä ryhmistä jääden siten kaiken kokonaisluokittelun ulkopuolelle (asia 24/74, Biason, tuomio 9.10.1974, Kok. 1974, s. 999, 9 kohta ja asia Giletti ym., tuomion 9 kohta).

osin antamista eräistä tuomioista. Asiassa Klomp [54] yhteisöjen tuomioistuin nimittäin katsoi, että "sosiaaliturvan rahoittamiseen käytettävä maksu [voidaan suorittaa] verokantoa vastaavalla tavalla". Asiassa Rousseau Wilmot [55] yhteisöjen tuomioistuin määritteli kaupallisilta yhtiöiltä sosiaaliturvaa varten perittävän, suuruudeltaan 0,1 prosenttia liikevaihdosta olevan "sosiaalisen solidaarisuusmaksun" "maksuksi, joka ei ole veronluonteinen". Tuoreemmassa asiassa AGF Belgium yhteisöjen tuomioistuin määritteli "veroiksi" tiettyjä maksuja, joita kansallinen tuomioistuin oli taipuvainen pitämään "sosiaalimaksuina". [56] Sosiaaliturvajärjestelmien rahoittamista pohtineet asiantuntijat ovat lisäksi todenneet jäsenvaltioiden käyttävän "maksujen ja verojen *rajalla olevia tekniikoita* — — tehden niiden erottamisen vaikeaksi", [57] ja täsmentäneet, että "esimerkkejä tästä suuntauksesta löytyy Isosta-Britanniasta, Ranskasta ja Hollannista". [58] Tähän on lisättävä, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, tietoisena siitä, ettei sosiaaliturvaetuuksia

54 — Asia 23/68, Klomp, tuomio 25.2.1969 (Kok. 1969, s. 43, 20 kohta).

55 — Mainittu edellä alaviitteessä 49.

56 — Ks. tuomion 8 ja 16 kohta; täsmennän, että tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin määritteli maksun uudelleen (sosiaaliturvamaksusta pakolliseksi veronluonteiseksi maksuksi) nojautuen kyseisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksestä saatuihin tietoihin, ottaen huomioon Euroopan yhteisöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan 3 artiklassa (säännös, jonka tulkintaa kansallinen tuomioistuin pyysi) olevan veron (laajan) käsitteen ja viitaten suoraan mm. "kaikenlaisiin pakollisiin maksuosuuksiin tai maksuihin, jotka ovat *yhteisön oikeudessa tarkoitettuja* sisäisiä maksuja" (tuomion 20 kohta, kursivointi tässä). Viittaus yhteisön oikeuteen on ymmärrettävä viittauksena perustamissopimuksessa tarkoitettuja sisäisiä veroja koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan "se että maksu — — on erityinen tai erityistä tarkoitusta varten perittävä maksu, ei vaikuta säännösten [tässä tapauksessa EY:n perustamissopimuksen 95 artikla (josta on muutettuna tullut EY 90 artikla)] soveltamiseen (ks. asia 74/76, Iannelli ja Volpi, tuomio 22.3.1977, Kok. 1977, s. 557, 19 kohta)" (em. asia AGF Belgia, tuomion 18 kohta). Kuten huomataan, yhteisöjen tuomioistuin on tässä asiassa samoin kuin sosiaaliturvamaksuja tai liikevaihtoveroja koskevissa asioissa (ks. alaviite 34) määritellyt kyseisen etuuden itsenäisesti siltä osin kuin asia koski yhteisön oikeusjärjestyksen omia käsitteitä.

57 — Sigillò Massara, em. teos, s. 165 (kursivointi tässä), jossa viitataan teokseen Mouton, P., *"Methods of financing social security in industrial countries; an international analysis"*, AA.VV., *Financing social security: the options. An international analysis*, Geneve, ILO, 1984, s. 29. On myös todettu, että "sosiaaliturvan rahoittamisessa käytettävien eri menetelmien välisen lisääntyvän keskinäisen riippuvuuden tiedostaminen — — ja yleinen pyrkimys maksujen oikeudenmukaisuuteen ja yhtenäistämiseen on saanut yhteisön jäsenvaltiot ryhmittämään verot ja sosiaaliturvamaksut uudelleen veronluonteisiksi kokonaismaksuiksi kansainvälistä vertailua varten" (Tamburi, G., *Welfare state, Sistemi di finanziamento. Politiche di convergenza dei sistemi di finanziamento della sicurezza sociale nei Paesi della Comunità europea*, CNEL:n kokousasiakirja, Rooma 19.2.1992, s. 56, mainittu Sigillò Massaran em. teoksessa, s. 165). Pieters, joka viittaa vielä erityisiin tarkoituksiin käytettäviin välillisiin veroihin (joista esillä olevassa ei kuitenkaan ole kyse), on pääosin samaa mieltä katsoen, että sosiaaliturvan rahoittamiseen tarkoitettujen maksujen todellista luonnetta on kerta toisensa jälkeen erityisen vaikea määritellä siltä osin kuin yhtäältä jäsenvaltioiden käyttämät "nimikkeet" vastaavat poliittisten valintojen asettamia vaatimuksia ja toisaalta maksujen vaihtelevuus tekee niiden luokittelusta vaikeaa ("Social security, taxation and European integration", *De sociale zekerheid her-dacht*, 1992, s. 235, erityisesti s. 239).

58 — Sigillò Massara, em. teos, s. 165. Erityisesti Alankomaissa "tuloveron ja yleisten sosiaalivakuutusmaksujen kantaminen yhdistettiin siten, että ensimmäiseen veroluokkaan sisältyy vero-osuus ja sosiaalivakuutusmaksuosuus" (julkisasiamies Léger'n em. asiassa Asscher esittämän ratkaisuehdotuksen 3 kohta). Asiaa Asscher kommentoiden Williams huomautti, että "hollantilaisia sosiaaliturvamaksuja on kahdenlaisia; erityisiä ja yleisiä. Erityisten maksujen luonteesta huolimatta yleiset maksut kuuluvat — nimikkeestään riippumatta — yleiseen verojärjestelmään. (Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer on huomauttanut, että Alankomaissa yleiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään maksettavat maksut ovat tietyssä määrin verojen kaltaisia; ks. hänen 30.4.1998 antamansa ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 45 mainitussa asiassa Terhoeve, 30 kohta.) Kyse on järjestelmästä, jossa hallitus on käyttänyt sosiaaliturvabudjetin valtaosan rahoittamiskeinona erityiseen tarkoitukseen osoitettua veroa käyttäen tämän budjetin loppuosan rahoittamiseen yleistä verotuottoa, mukaan lukien yleinen tulovero [jonka käyttötarkoitusta ei ole määritelty]" (Williams, em. teos, s. 4; vapaa käännös). Williams täsmentää, että samanlainen järjestelmä on otettu käyttöön Ruotsissa, jossa veroviranomaiset kantavat myös sosiaalimaksut (ibidem., s. 5, alaviite 6).

rahoiteta vain pakollisilla maksuilla,[59] että etuuksien lopullinen luokittelu kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvaksi ei riipu niiden rahoitustavasta.[60]

21. Mikä johtopäätös edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä? Jäsenvaltioiden on joka tapauksessa käytettävä toimivaltaansa välittömän verotuksen alalla yhteisön oikeutta noudattaen. Asetuksen 13 artiklan mahdollisen rikkomisen toteamiseksi ei siis mielestäni ole tarpeen alustavasti osoittaa, että välitön vero on itse asiassa maksu, sillä yhteisöjen tuomioistuimen edellä 19 kohdassa mainitun selkeän oikeuskäytännön mukaan edellä mainittujen säännösten mahdollisen rikkomisen tutkimiseen ei vaikuta kyseisen suorituksen luonne "verona" tai "maksuna". Tämä oikeuskäytäntö velvoittaa kaikki jäsenvaltiot noudattamaan yhteisön oikeutta (asetus mukaan lukien) riippumatta siitä, käyttävätkö ne toimivaltaansa välittömien verojen vai sosiaaliturvan alalla.

59 — "Sosiaaliturvasta vastaavien yhteisöjen rahoitus voidaan turvata sekä erityisillä sosiaaliturvamaksuilla että verotuksellisella ennakkoperinnällä" (asiassa AGF Belgium annettu tuomio, 15 kohta); ks. myös sellaisia etuuksia koskeva kysymys, joiden rahoituksesta vastaa työnantaja eikä sosiaaliturvalaitos (asia Paletta, tuomion 3 ja 18 kohta); ks. myös alaviitteessä 49 mainitut eri asiat, joissa yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut verojen tuotolla rahoitettavia etuuksia.

60 — Ks. yhdistetyt asiat Giletti ym., tuomion 7 kohta; asia Paletta, tuomion 18 kohta ja asia Acciardi, tuomion 18 kohta.

C *Asetuksen ja sen 13 artiklan soveltamisala*

22. Näin ollen vaikuttaa siltä, että komission ja Ranskan tasavallan kiistelemä ongelma ratkaistaan pikemminkin koko asetuksen ja erityisesti esillä olevien asioiden kannekirjelmissä mainitun 13 artiklan uuden tarkastelun perusteella. Komissio, joka väittää kyseessä olevien suoritusten olevan luonteeltaan maksuja, viittaa kuitenkin samalla asetuksessa tarkoitetun "lainsäädännön" käsitteen laajuuteen, asetuksen 13 artiklan ensisijaiseen tarkoitukseen sekä siihen seikkaan, että asetuksella pyritään sen oikeusperuste huomioon ottaen (ks. etenkin perustamissopimuksen 51 artikla) helpottamaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Tästä on tehtävä se johtopäätös, että kaikki, mikä on vastoin 13 artiklan henkeä (ja luonnollisesti sen sanamuotoa) rikkoo viime kädessä perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklaa.[61] Yhteisöjen tuomioistuin on aikaisemmin noudattanut vastaavaa tulkintaperustetta ratkaistessaan kysymyksiä, joiden osalta asetus ei, kuten tässä tapauksessa, antanut vastausta. Mielessäni on erityisesti asia Aldewereld — jota mikään asetuksen II osaston säännöksistä, mukaan lukien 13 artikla, ei suoraan koskenut — jossa oli kyse yhteisön ulkopuolella työskentelevästä työntekijästä. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi sovellettavan lainsää-

61 — Ks. näiltä osin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-60/93, Aldewereld, 29.6.1994 antama tuomio (Kok. 1994, s. I-2991), jossa se katsoi, että "yhteisön oikeuden säännökset, joilla pyritään takaamaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä, ja *etenkin* asetuksen nro 1408/71 II osaston säännökset, joissa määritellään sovellettava kansallinen lainsäädäntö, estävät" kaksinkertaisten sosiaaliturvamaksujen perimisen (26 kohta, kursivointi tässä).

dännön nojautuen kyseisillä säännöksillä "tavoiteltuun päämäärään".[62] Tämän jälkeen mielestäni on tutkittava, voivatko kyseiset kaksi maksua — riippumatta niiden luokittelusta — tavalla tai toisella kuulua asetuksen ja siten myös 13 artiklan soveltamisalaan. On huomattava, että asetukseen (ja siten myös 13 artiklaan) ei sisälly mitään hyödyllistä määritelmää, jolla komission ja Ranskan tasavallan kiistelemät kysymykset voitaisiin suoraan ratkaista, mutta tämä ei estä yhteisöjen tuomioistuinta tutkimasta, onko vastaajana oleva jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. "Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on [nimittäin] objektiivinen, ja yhteisöjen tuomioistuimen on tällaisen kanteen yhteydessä todettava, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty väitetyllä tavalla noudattamatta vai ei", nojautuen luonnollisesti kantajan esittämiin konkreettisin seikkoihin.[63]

23. Niiden yhteisön säännösten joukossa, joihin komissio on vedonnut, on asetuksen 1 artiklan j alakohta. Siinä määritellään yleisesti 13 artiklassa keskeisessä asemassa oleva ilmaus "lainsäädäntö" (ks. edellä 3 kohta). Kyse on *kaikista toimenpiteistä*, jotka "liittyvät" niihin sosiaaliturvan aloihin ja järjestelmiin, joihin asetusta sovelletaan. Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "kyseiselle [lainsäädännön] määritelmälle on ominaista sen *laajuus* — — ja sen on ymmärrettävä tarkoittavan *kaikkia* asiassa sovellettavia kansallisia toimenpiteitä".[64] Tähän on lisättävä, jälleen yhteisöjen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti, että sen lisäksi, että asetuksen II osaston säännösten (joihin 13 artikla kuuluu) "tarkoituksena on välttää useiden kansallisten lainsäädäntöjen samanaikaista soveltamista ja siitä mahdollisesti seuraavia ongelmia",[65] se "muodostaa lainvalintasääntöjen järjestelmän, jonka täydellisyys vie kunkin jäsenvaltion lainsäätäjältä kansallisen lainsäädäntönsä soveltamisalaa ja

62 — Ks. tuomion 15 kohta. Niiden muiden asioiden joukossa, joissa yhteisöjen tuomioistuin on sosiaaliturvaa koskevien yhteisön säännösten virheettömäksi soveltamiseksi nojautunut näiden säännösten tarkoitukseen, ks. esim. em. asia Pinna, tuomion 21 kohta, viimeinen virke, ja em. asia Paletta, tuomion 24 kohta. Sitä paitsi "vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä oikeussäännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on", asia C-221/95, Hervein ja Hervillier, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-609, 15 kohta), jossa viitataan asiaan 292/82, Merck, tuomio 17.11.1983 (Kok. 1983, s. 3781, 12 kohta).

63 — Asia C-73/92, komissio v. Espanja, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5997, 19 kohta); ks. myös asia 7/71, komissio v. Ranska, tuomio 14.12.1971 (Kok. 1971, s. 1003), jossa täsmennetään, että "jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva oikeudenkäyntimenettely mahdollistaa jäsenvaltioille asetettujen velvoitteiden täsmällisen merkityksen määrittelemisen tulkintaeroavuuksien tapauksessa" (tuomion 49—51 kohta), kuten julkisasiamies Roemer totesi ([jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla] "kanteella on puhtaasti objektiivinen tarkoitus; näin ollen on *määriteltävä oikeudellinen tilanne* ja hylättävä kaikki moraalinen arviointi"; s. 1025, kursivointi tässä). Oikeuskirjallisuuden osalta ks. mm. Simon, D., "Recours en constatation de manquement", *Juris Classeur — Europe*, osa 380, 1 kohta, jossa todetaan, että kyseiset "kanteet ovat objektiivisia ja ne perustuvat tarpeelle varmistaa yhteisön oikeusjärjestyksen perusteiden noudattaminen".

64 — Asia 87/76, Bozzone, tuomio 31.3.1977 (Kok. 1977, s. 687, 10 kohta; kursivointi tässä). Kyseisen tuomion taustalla olevan ajatuksen kannalta tuomio ei ole yksittäinen. Yhteisöjen tuomioistuin pyrkii tulkitsemaan asetuksen säännöksiä, etenkin 13 artiklaa, laajasti (ks. esim. asia Biaison, tuomion 12—16 kohta; asia 150/82, Coppola, tuomio 12.1.1983 (Kok. 1983, s. 43, 11 kohta); asia Ten Holder, tuomion 13—15 kohta; yhdistetyt asiat Giletti ym., tuomion 11 kohta ja asia komissio v. Ranska, tuomion 10 ja 16 kohta). On muistettava, että asiassa 109/76, Blottner (tuomio 9.6.1977, Kok. 1977, s. 1141, 9—13 kohta) yhteisöjen tuomioistuin, joka totesi, että asetuksen 1 artiklan j alakohdassa tarkoitettu "lainsäädäntö" merkitsee yksinomaan sosiaaliturvaan liittyviä "nykyisiä tai tulevia" lakeja ja asetuksia, tulkitsi kyseistä säännöstä siten, että sen ulkopuolelle ei jätetä "aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä, joiden voimassaolo on päättynyt kyseisiä yhteisön säännöksiä annettaessa", sillä muussa tapauksessa asetuksen oikeusperustana olevan perustamissopimuksen 51 artiklan *tavoitetta* "ei saavutettaisi". Yhteisöjen tuomioistuimen noudattama "laaja" tulkinta on mielestäni vielä merkityksellisempi sen oikeuskäytännön valossa, jossa todetaan, että "vaikka yksittäinen säännös on asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä laissa, niin tämä ei tarkoita ehdottomasti, että yksittäinen säännös itse ei kuuluisi asetuksen soveltamisalaan" (asia Rheinhold & Mahla, tuomion 22 kohta; ks. myös asia Jordens-Vosters, tuomion 8 kohta).

65 — Ks. asia C-2/89, Kits van Heijningen, tuomio 3.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1755, 12 kohta); ks. myös mm. asia Luijten (tuomion 12 kohta) ja asia C-196/90, De Paep, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4815, 18 kohta). Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan sanatarkasti havaita, se on saanut vaikutteita asetuksen johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta.

-edellytyksiä koskevan määrittelyvallan lainsäädännön alaisuuteen kuuluvien henkilöiden ja sen alueen osalta, jossa sen oikeusvaikutukset ilmenevät". [66]

24. Näin ollen on otettava huomioon jäsenvaltioiden velvollisuus noudattaa — käyttäessään toimivaltaansa säätää sosiaaliturvajärjestelmistään — voimassa olevia yhteisön oikeuden säännöksiä (ks. alaviite 45); asetuksen 1 artiklan j alakohdassa määritellyn "lainsäädännön" käsitteen laajuus; 13 artiklan tarkoitus, joka on *kaikkien niiden* ongelmien (jotka estävät perustamissopimuksessa taatun vapauden käyttämistä) välttäminen, joita siirtotyöläiselle voi aiheutua siitä, että siihen sovelletaan samanaikaisesti useampia säännöksiä, [67] sekä lainvalintasääntöjen edellä mainittu "vaikutus" jäsenvaltioiden toimivaltaan sosiaaliturvan alalla. Siten katson, että toimenpiteen, joka huolimatta siitä, että se määritellään kansallisessa lainsäädännössä "veroksi", kuuluu ominaisuuksiltaan sosiaaliturvajärjestelmään tai "koskee" sitä 13 artiklassa tarkoitetulla tavalla, on kuuluttava asetuksen (ja siis myös 13 artiklan) soveltamisalaan. Tähän on lisättävä, että toisin kuin muut tarkastellut tapaukset [68] rahoitustoimenpiteet eivät yhtäältä jää asetuksen 1 artiklan j alakohdan nojalla "lainsäädännön" käsitteen ulkopuolelle eivätkä toisaalta kuulu asetuksen muiden erityissäännösten soveltamisalaan. [69] Toisin sanoen "veroina" toteutettavia rahoitustoimenpiteitä ei mielestäni voida erottaa kaikista niistä toimenpiteistä, joilla asetuksen soveltamisalaan kiistattomasti kuuluvina säännellään määrättyä sosiaaliturvajärjestelmää ja joiden joukkoon "maksuina" toteutettavat rahoitustoimenpiteet kuuluvat, kuten Ranskan tasavalta myöntää. Asetuksen oikea soveltaminen edellyttää sitä, että sovellettavan lainsäädännön määräämistä koskevia säännöksiä tulkitaan mahdollisimman *yhdenmukaisesti*. [70] Kuten nähdään, kyseisille rahoitustoimenpiteille kansallisessa lainsäädännössä annetut määritelmät jätetään huomioon ottamatta. Tällainen 13 artiklan tulkinta ei varmastikaan ole vastoin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa asetuksen säännöksiä ei tulkita ainakaan suppeasti (ks. alaviite 64). Eikä tässä vielä kaikki. Kyseisessä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on asetuksen tulkinnan osalta täsmennetty usein, että "vaatimus yhteisön oikeuden yhdenmukaisesta soveltamisesta yhteisössä merkitsee, että yhteisön oikeudessa mainitut käsitteet *eivät vaihtele kunkin kansallisen oikeuden erityispiirteiden mukaisesti* vaan perustuvat yhteisössä

66 — Asia Luijten, tuomion 14 kohta; ks. myös esim. asia Kits van Heijningen, tuomion 12 kohta ja asia De Paep, tuomion 18 kohta.

67 — Käytän ilmausta "kaikki ne" ongelmat ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä vahvistetun periaatteen, jonka mukaan perusvapauksien vähäistäkin rajoittamista pidetään perustamissopimuksen vastaisena: tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta ks. asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986 (Kok. 1986, s. 1759, 18 kohta) ja yhdistetyt asiat 177/82 ja 178/82, Van den Haar ja Kaveka de Meern, tuomio 5.4.1984 (Kok. 1984, s. 1797, 13 kohta); henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta ks. "yhtiöveron hyvitystä" koskeva asia 270/83, komissio v. Ranska, tuomio 28.1.1986 (Kok. 1986, s. 273, 21 kohta) ja asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, 32 kohta); palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta ks. asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221, 12 kohta) ja asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1039, 43 kohta); pääomien vapaan liikkuvuuden osalta ks. asiassa C-35/98, Verkooijen, 24.6.1999 antamani ratkaisuehdotus, 17 kohta (Kok. 2000, s. I-4073 ja I-4109); neljän perusvapauden osalta ks. asia C-49/89, Corsica ferries France, tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. 4441, 8 kohta).

68 — Esim. säännökset asianomaisten aloitteesta luotavista itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevista erityisjärjestelmistä.

69 — Ks. asia C-23/92, Grana-Novoa, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4505, 16 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin jätti asetuksen 1 artiklan j alakohdassa tarkoitetun "lainsäädännön" käsitteen ulkopuolelle kansainväliset sosiaaliturvasopimukset siltä osin kuin "asetuksessa on näitä sopimuksia koskevia erityissäännöksiä", kuten 6 artikla, jossa vahvistetaan periaate, jonka mukaan "asetuksella korvataan kaikki sosiaaliturvasopimukset, jotka sitovat yksinomaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota — —" (17 kohta).

70 — Asia De Jaeck, tuomion 30 kohta ja asia Hervein ja Hervillier, tuomion 20 kohta.

määriteltyihin objektiivisiin arviointiperusteisiin". [71] Tulkitsijalla asiassa olevat vaikeudet huomioon ottaen (ks. 20 kohta) käytettävä objektiivinen arviointiperuste perustuu mielestäni kyseisten toimenpiteiden ja Ranskan sosiaaliturvajärjestelmän välisen suoran yhteyden olemassaolon tutkimiseen.

25. Komissio on esillä olevassa asiassa osoittanut riittävällä tavalla, että GSG- ja CRDS-maksu ovat suorassa yhteydessä sosiaaliturvajärjestelmään kuuluen siten täysimääräisesti asetuksen 1 artiklan j alakohdassa tarkoitetun sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen. Kyseinen yhteys muodostuu lähinnä CSG- ja CRDS-maksun tuoton erityisestä käyttötarkoituksesta. Tämä käyttötarkoitus ei voisi olla selkeämpi. Kyseisten verojen tarkoitusta arvioitaessa niiden voidaan katsoa "koskevan" asetuksen aineelliseen soveltamisalaan kuuluvia sosiaaliturvan aloja. Asetuksen oikean soveltamisen varmistamiseksi yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi viitannut määrätyllä kansallisella toimenpiteellä "tavoiteltaviin päämääriin" toimenpiteen jäädessä sen selkeän luokittelun ulkopuolelle, jonka nojalla se olisi varmuudella kuulunut asetuksen säännösten soveltamisalaan. [72] Sen osoittamiseksi, että yhteisöjen tuomioistuin jättää asetuksen sovellettavuutta arvioidessaan luokittelut huomioon ottamatta ja nojautuu pikemminkin sen tutkittavaksi annettujen kansallisten toimenpiteiden luonteeseen, voidaan huomata, että edes asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävä kansallinen säännös ei voi estää asetuksen soveltamista, mikäli kyseisen säännöksen ja "asetuksen nro 1408/71 4 artiklassa lueteltuja sosiaaliturvan aloja koskevan lainsäädännön välillä on *yhteys, jonka on oltava suora ja riittävän asiaankuuluva*". [73] Edellä esitetyillä perusteilla katson, että esillä olevassa asiassa on olemassa tällainen yhteys.

26. Ranskan hallitus on kuitenkin erottanut kyseisten maksujen ja esillä olevan riita-asian kohteena olevan sosiaaliturvajärjestelmän väliset yhteydet toisistaan. Vaikka se myöntääkin, että CSG-maksulla periaatteessa rahoitetaan tiettyjä sosiaaliturvan aloja, se täsmentää, ettei tämä pidä paikkaansa CRDS-maksun osalta, sillä kyseinen vero menee viime kädessä valtion yleiseen budjettiin Ranskan koko sosiaaliturvajärjestelmään kertyneen alijäämän kattamiseksi ("pelkkä rahoituksellisen alijäämän kattamiskeino"). Vastaajana olevan valtion väite ei mielestäni ole kuitenkaan vakuuttava. Vaikka CADES onkin vain valtiovarainhallintoon kuuluva laitos, jonka tehtävänä ei tarkkaan ottaen ole sosiaaliturvaan käytettävien varojen hallinnoiminen ja jonka on luovutettava CRDS-maksujen tuotto vuosittain valtion yleiseen budjettiin, kyseiset suoritukset on kuitenkin tarkoitettu sosiaaliturvalaitosten tai ACOSS:in ja CED:n kaltaisten sosiaaliturvaan ja eläkkeisiin käytettäviä varoja hallinnoivien laitosten vastuulla olevan velan hoitamiseen; kysei-

71 — Asia Jordens-Vosters, tuomion 6 kohta, kursivointi tässä.

72 — Ks. asia Biason, tuomion 9 kohta, ja yhdistetyt asiat Giletti ym., tuomion 9 kohta.

73 — Asia Rheinhold & Mahla, tuomion 23 kohta, kursivointi tässä; ks. vastaavasti myös julkisasiamies Gulmannin asiassa antama ratkaisuehdotus, 16 kohta.

nen velka, joka lain nojalla siirrettiin ennen CRDS-maksun käyttöön ottamista CADES:ille, johtuu erityisesti sosiaaliturvaetuuksien maksamisesta 90-luvulla. Veroina toteutettavan rahoituksen puuttuessa tämä velka olisi todennäköisesti pitänyt kattaa maksuina (sosiaaliturvamaksuja korottamalla) tai pidettäessä rahoitus muuttumattomana sosiaaliturvaetuuksia pienentämällä tai rajoittamalla. CSG-maksun osalta on kyse juuri tästä: sillä on osittain korvattu sosiaaliturvamaksuja (jotka ovat laskeneet) Ranskan sosiaaliturvajärjestelmän lisääntyvän rahoitustarpeen tyydyttämiseksi ja sosiaaliturvamaksujen korotuksen välttämiseksi (ks. 9 kohta). Vaikuttaa siis siltä, että ACOSS:ille kertyneen sosiaalivelan siirtämisestä CADES:ille muodostuva taktiikka ei riitä muuttamaan kyseisen "rahoituskeinon" luonnetta eikä siitä voi tai pidäkään olla seurauksena CRDS-maksun jättäminen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle: tähän sosiaaliturvajärjestelmän rahoitustoimien uudelleenjärjestelyyn sovelletaan edelleen asetuksen 13 artiklan yleistä periaatetta, jolta päinvastaisessa tapauksessa vietäisiin kaikki tehokas vaikutus. CSG- ja CRDS-maksun kaltaisten rahoitusmallien jättäminen kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle merkitsisi asetuksen tavoitteet kyseenalaistavan vaihtoehtoisen maksujärjestelmän syntymistä.

27. On lisäksi huomattava, että asetus nro 96-50, jolla CRDS-maksu otettiin käyttöön, liittyy Ranskan sosiaaliturvajärjestelmän yleiseen uudistamiseen, jota pidettiin välttämättömänä 90-luvulla syntyneen alijäämän vuoksi. Komission esittämällä tavalla kyseinen uudistaminen mahdollisti lainsäätäjän nimenomaisen ilmoituksen mukaan takaamaan Ranskan sosiaaliturvan "tulevaisuuden tasapainon" sekä "sosiaalisen ja taloudellisen tehokkuuden" (ks. alaviite 19): tämä merkitsee, että ilman CRDS-maksun käyttöönottamisen kaltaista rakenteellista aloitetta kyseinen sosiaaliturvajärjestelmä ei tällä hetkellä enää voisi tehokkaasti täyttää velvoitteitaan. Vaikuttaa siltä, että CRDS-maksun käyttöönottamisella saavutettu tulos — eli sosiaaliturvajärjestelmän tehokkaan toiminnan ja edunsaajille maksettavien etuuksien ennallaan säilyttämisen mahdollistaminen — on osoitus kyseisen erityisen rahoitustoimen (määrättyyn tarkoitukseen käytettävä vero) ja koko Ranskan sosiaaliturvajärjestelmän välisestä suorasta yhteydestä. Sitä paitsi CRDS-maksun kaltaisen toimen kuulumiseksi asetuksen soveltamisalaan on riittävää, että se "koskee" asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja sosiaaliturvan aloja ja järjestelmiä. Lopuksi on hylättävä Ranskan hallituksen väite, jonka mukaan CRDS-maksu ei kuulu asetuksen soveltamisalaan, sillä se ei koske nimenomaisesti mitään 4 artiklassa mainituista sosiaaliturvan aloista vaan kohdistuu koko sosiaaliturvajärjestelmään. Vastaajana olevan valtion lähestymistapa vaikuttaa jälleen kerran hyvin teennäiseltä. Mielestäni on sitä vastoin selvää, että vaikka toimi kohdistuu koko sosiaaliturvajärjestelmään, se myös väistämättä "koskee" kutakin niistä sosiaaliturvan aloista, jotka asetuksessa luetellaan sen aineellisen soveltamisalan määrittämiseksi. Päinvastainen ratkaisu mahdollistaisi hyvin helposti 13 artiklan kaltaisten säännösten kiertämisen. Katson siis, että CRDS- ja CSG-maksu ovat aineellisesti asetuksessa tarkoitettuja ja

Ranskan sosiaaliturvalainsäädäntöön kuuluvia "sosiaaliturvamaksuja". [74]

D *CRDS- ja CSG-maksua koskevan välittömän vastikkeen puuttuminen*

28. Osoittaakseen CRDS- ja CSG-maksun veronluonteisuuden ja siten niiden jäämisen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle Ranskan hallitus korostaa lisäksi, ettei niistä saada mitään välitöntä vastiketta sosiaaliturvaetuuksien muodossa: vain varsinaiset maksut antavat oikeuden tämänkaltaiseen vastikkeeseen. Olen kuitenkin eri mieltä.

29. Kuten on jo huomattu, asetuksen 13 artiklan soveltamisalaan kuuluvat myös sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseksi säädettävät toimenpiteet: sillä ei ole merkitystä, onko kyse veroista vai maksuista vai näiden kahden ryhmän rajalla olevista toimenpiteistä. Välittömän vastikkeen olemassaolo tai sen puuttuminen on myös merkityksetöntä; on totta, että sosiaaliturvamaksuja veroiksi muutettaessa kyseisestä maksusta ei tosiasiassa saada välitöntä vastiketta, mutta tämä ei kuitenkaan merkitse, että edellä esitetyllä tavalla sosiaaliturvaan kohdistuva tai sitä koskeva vero voisi jäädä sovellettavan lain määrittämisen mahdollistavien lainvalintasääntöjen ulkopuolelle. Joka tapauksessa Ranskan hallituksen mainitsema yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan "maksuina" voidaan pitää vain suorituksia, jotka ovat vastiketta tietystä etuudesta, ei mahdollista tällaisen johtopäätöksen tekemistä. [75] Tähän on useita syitä. Ensinnäkään Ranskan tasavallan mainitsema oikeuskäytäntö asiassa AGF Belgium ei vaikuta tässä tapauksessa asiaankuuluvalta: koska se koskee julkishallinnon yleisten menojen kattamiseen käytettävän veron ja määrätyn palvelun korvaukseksi maksettavan veron välistä eroa, siinä ei itseasiassa ole kyse "sosiaaliturvamaksusta" [76] vaan erilaisista veronluonteisista maksuista. Toiseksi kansalliset toimenpiteet, joilla on otettu käyttöön maksuja, eivät sosiaaliturvajärjestelmien rahoitustoimina jää asetuksen 13 artiklassa tarkoitetun erityisen "lainsäädännön" ulkopuolelle, kuten edellä on havaittu. Kolmanneksi koska CSG-maksu osittain *korvaa* varsinaisia maksuja ja *mahdollistaa välttämään* voimassa olevien maksujen *korottamisen* ja koska CRDS-maksu todennäköisesti mahdollistaa välttämään

74 — CSG-maksun osalta muistutan sen väitteen tueksi, että kyseinen maksu "koskee" Ranskan sosiaaliturvaa, että kyseinen vero peritään sosiaaliturvalaitosten toimesta sosiaaliturvajärjestelmän osalta sovellettavia tyypillisiä menettelytapoja noudattaen. Lisäksi CSG-maksu on tavanomaisten maksujen tavoin ja erotuksena kaikkiin tavanomaisiin veroihin vähennettävissä veronalaisista bruttotuloista, vaikka vain osittain.

75 — Ks. asia AGF Belgium, tuomion 25—28 kohta.

76 — Yhteisöjen tuomioistuin tutki kyseessä olleen maksun luonnetta sosiaaliturvamaksuna tai verona toisessa osassa tuomiota, jossa käsiteltiin ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyse oli verosta, sillä "kyseisiä ennakkoja ei voida samaistaa sosiaaliturvamaksuihin, jotka sosiaaliturvajärjestelmän alaisuuteen kuuluvien henkilöiden tai sosiaaliturvasta vastaavan yhteisön jäsenten on maksettava. Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöstä käy itse asiassa ilmi, että näitä lisämaksuja sovelletaan liikennevakuutuksenottajiin, ne vakuutuksenottajat mukaan lukien, jotka eivät millään tavalla ole sidoksissa edunsaajayhteisöihin, ja että lisämaksut on siis maksettava riippumatta vakuutuksenottajan asemasta sosiaaliturvajärjestelmän alaisuuteen kuuluvana tai kyseisen kaltaisen yhteisön jäsenenä" (16 kohta).

maksujen korottamisen taikka sosiaaliturvaetuuksien pienentämisen tai rajoittamisen (ks. 26 kohta), Ranskan hallituksen väitteen hyväksyminen merkitsisi paradoksaalisesti sen sallimista, että sosiaaliturvamaksuja perittäisiin Ranskan sosiaaliturvajärjestelmään kuulumattomilta siirtotyöläisiltä (eli henkilöiltä, joilla ei ole sosiaaliturvaan liittyvää maksuvelvollisuutta Ranskassa), mikä johtaisi siihen, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvilta siirtotyöläisiltä voitaisiin periä (vastikkeettomia) veroja, joiden tarkoituksena on kotimaassaan pysyvien ranskalaisten työntekijöiden (vastikkeellisten) maksujen yleinen alentaminen. [77]

kaikilla tuloilla on myötävaikutettava jokaisen sosiaaliturvaan", mikä tapahtuu siitä yleisestä näkökulmasta, että toteutetaan kunkin verotettavista tuloista riippuva asteittainen "vastuu" ("yhtä suuret tulot aiheuttavat yhtä suuren vastuun"; ks. 9 kohta). [78] Tällaisessa tapauksessa sosiaaliturvaa määrittää yhä vähemmän sellainen suora yhteys, jonka Ranskan tasavalta yrittää osoittaa vallitsevan ranskalaisten työntekijöiden suorittamien maksujen ja niitä vastaavien etuuksien välillä. [79]

E *CRDS- ja CSG-maksun yhdenmukaisuus asetuksen 13 artiklan kanssa*

30. Lisäksi CSG-maksua koskeva Ranskan hallituksen väite on ristiriitainen. Yhtäältä vastaajana oleva valtio pyrkii osoittamaan kyseisen maksun veronluonteisuuden vetoamalla siihen, että toisin kuin tavanomainen sosiaaliturvamaksu, sen suorittaminen ei anna välitöntä oikeutta vastikkeeseen; toisaalta Ranskan hallitus kuitenkin toteaa kyseisen veron olevan "kansallista yhteisvastuuta osoittava toimi, jonka puitteissa

31. Näin ollen on selvää, että kyseiset sosiaaliturvamaksut ovat 13 artiklan vas-

77 — Tähän on lisättävä, että sosiaaliturvamaksujen maksaminen ei kaikissa jäsenvaltioissa anna oikeutta saada tiettyjä etuuksia (ks. Williams, em. teos, s. 5 ja 6, jossa mainitaan erityisiä esimerkkejä Ison-Britannian, Irlannin ja Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmistä eikä yhdytä julkisasiamies Léger'n asiassa Asscher antamassa ratkaisuehdotuksessa esittämään seuraavaan näkökantaan: "Sosiaalivakuutusmaksujen maksaminen liittyy sosiaalivakuutusjärjestelmään, ja siitä seuraa oikeus saada määrättyjä suorituksia. Verojen maksaminen sitä vastoin ei anna sellaisenaan oikeutta suoritusten saamiseen" (ratkaisuehdotuksen 82 kohta). Williams siis katsoo, että julkisasiamies Léger'n näkökanta — joka vastaa kaikilta osin Ranskan hallituksen esillä olevassa asiassa esittämää väitettä — ei täysin sovellu kaikkiin Euroopan yhteisössä vallitseviin sosiaaliturvajärjestelmiin).

78 — On huomattava, että CSG-maksun tavoin myös CRDS-maksu sisältää pohjimmiltaan yhteisvastuun ajatuksen siltä osin kuin se edellyttää jokaisen myötävaikuttavan rahoitukseen omien tulojensa mukaisesti ja riippumatta niinä vuosina saatujen etuuksien laadusta ja määrästä, jolloin todetut alijäämät, jotka CRDS-maksuilla on tarkoitus kattaa, ovat kertyneet.

79 — Yhteisöjen tuomioistuin on yhteisvastuun periaatteelle rakentuvan sosiaaliturvajärjestelmän ominaispiirteitä tarkastellessaan korostanut seikkoja, joiden nojalla maksut sisältyvät yleiseen, myös sellaisia suorituksia sisältävään ryhmään, joilla ei todellisuudessa ole suoraa ja suhteellista yhteyttä oikeudenhaltijoiden saamiin etuuksiin: "Yhteisvastuu merkitsee tulojen uudelleen jakamista paremmassa asemassa olevien ja niiden välillä, jotka sellaisen järjestelmän puuttuessa ja ottaen huomioon heidän varallisuutensa sekä tietyt terveysnäkökohdat, jäisivät ilman välttämätöntä sosiaaliturvaa. Se ilmenee myös eläkeoikeuksien myöntämisenä ilman *maksuvelvollisuutta* sekä sellaisten eläkeoikeuksien myöntämisenä, joita *ei ole suhteutettu* maksettuihin maksuihin — — yhteisvastuu ilmenee eri sosiaaliturvajärjestelmien välillä siten, että ylijäämäiset järjestelmät osallistuvat sellaisten järjestelmien rahoitukseen, joilla on rakenteellisia taloudellisia vaikeuksia" (asia Poucet ja Pistre, tuomion 10—12 kohta, kursivointi tässä). Julkisasiamies Tesauro on tässä samassa asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa huomauttanut, että "[lakisääteisille sosiaaliturva]järjestelmille on yksityisistä vakuutusjärjestelmistä poiketen ominaista maksettujen maksujen ja etuuksien välisen suoran yhteyden puuttuminen" (ratkaisuehdotuksen 9 kohta).

taisia. Yhtäältä niitä peritään komission täsmentämällä tavalla kaikilta niiltä, joiden verotuksellinen kotipaikka on Ranskassa, mukaan lukien asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat siirtotyöläiset. Toisaalta CRDS- ja CSG-maksua kannetaan saman määräytymisperusteen mukaisesti kuin sen jäsenvaltion sosiaaliturvamaksuja, jossa nämä työntekijät työskentelevät (tai ovat työskennelleet). Kyseiset verotettavat tulot muodostavat perustamissopimuksessa taatun vapaan liikkuvuuden käyttämisestä saatavan hyödyn. Asiassa Perenboom yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "kun työntekijän *samaan* tuloon kohdistuu *sosiaaliturvamaksujen* suorittamisvelvollisuus eri jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön soveltamisen vuoksi, vaikka vakuutettuna voi olla vain yhden ainoan lainsäädännön alaisuudessa, merkitsee tämä sitä, että työntekijältä peritään maksuja kahteen kertaan, mikä on asetuksen nro 1408/71 [13 artiklan] vastaista. — — Työntekijän kyseisestä työstä saamat ansiot eivät ole *edes osittain* veronalaisia [työntekijän asuinvaltion] lainsäädännön nojalla eikä niihin siten myöskään kohdistu kyseisen lainsäädännön mukaan perittäviä *sosiaaliturvamaksuja*". [80] Kaiken ansiotoiminnan lopettaneisiin työntekijöihin (joilla on oikeus ansiotuloihin rinnastettaviin tuloihin, jotka myös ovat CRDS- ja CSG-maksun alaisia) sovellettavan, myös asetuksen II osaston säännöksiin perustuvan säännön mukaan "[vanhuuseläkkeen tai elinkoron saajalta] ei voida toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan laitoksen vastattavana olevien etuuksien kattamiseksi periä pakollisia vakuutusmaksuja *sillä perusteella, että hän asuu kyseisessä valtiossa*". [81]

32. Toistan, että kyseisten maksujen jättäminen asetuksen soveltamisalan ja siten myös 13 artiklassa säädettyjen edellytysten ulkopuolelle veisi tältä artiklalta, sellaisena kuin sitä on tulkittu asioissa Perenboom ja Noij annetuissa tuomioissa, kaiken hyödyllisen vaikutuksen. [82] Sosiaaliturvan alalla sovellettavan lain valinnan mahdollistavia säännöksiä (mukaan lukien 13 artikla) "*on tulkittava ottaen huomioon niiden tarkoitus*, joka on sen myötävaikuttaminen, että yhteisön perusperiaatteisiin kuuluva siirtotyöläisten vapaa liikkuvuus vahvistetaan *mahdollisimman täydelliseksi*". [83] Toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion sosiaaliturvasäännökset, joilla tämän jäsenvaltion alueen ulkopuolella harjoitettu ansiotoiminta asetetaan epäedulliseen asemaan tai siihen sovelletaan epäedullisia edelly-

80 — Asia 102/76, Perenboom, tuomio 5.5.1977 (Kok. 1977, s. 815, tuomiolauselma sekä 13 ja 14 kohta, kursivointi tässä).

81 — Asia C-140/88, Noij, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. 387, 15 ja 17 kohta sekä tuomiolauselma). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin piti asetuksen soveltamisalaan kuuluvina kaiken ansiotoiminnan lopettaneita työntekijöitä siitä huolimatta, että tästä ei säädetä missään asetuksen säännöksessä (ks. tuomion 9 kohta). Asetuksen tarkoituksen ("sen myötävaikuttaminen, että siirtotyöläisten vapaa liikkuvuus vahvistetaan mahdollisimman täydelliseksi") vastaiseksi yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut sen, että "työntekijältä voidaan evätä osa jäsenvaltion lainsäädännön nojalla maksettavasta eläkkeestä vain sillä perusteella, että hän on asettunut asumaan toiseen jäsenvaltioon" (tuomion 13 kohta).

82 — Aivan samanlainen toteamus katsottiin asiassa Kits van Heijningen ratkaisevaksi pidettäessä kansallista toimenpidettä epäyhdenmukaisena asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa (ks. tuomion 21 kohta).

83 — Asia Masgio (tuomion 16 kohta, kursivointi tässä); ks. vastaavasti asia 284/84, Spruyt, tuomio 25.2.1986 (Kok. 1986, s. 685, 18 ja 19 kohta); ks. myös asia Noij, tuomion 13 kohta.

tyksiä, ovat perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklan vastaisia;[84] sama koskee tietenkin myös sosiaaliturvan rahoittamiseen liittyviä kansallisia säännöksiä.[85] Näin ollen vaikuttaa kiistattomalta, että "sosiaaliturvamaksujen" — riippumatta niiden luonteesta — periminen muun kuin sen jäsenvaltion toimesta, jossa siirtotyöläinen harjoittaa (tai on harjoittanut) ansiotoimintaa, haittaa aina työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, mikäli se kannustaa niitä luopumaan perustamissopimuksessa niille annettujen oikeuksien käyttämisestä.

F *CRDS- ja CSG-maksun vaikutusten arviointi*

33. Ranskan tasavallan mukaan sen mahdollisen haitan merkitys, joka kyseisten kahden maksun soveltamisesta katsotaan johtuvan, on asetettava oikeisiin mittasuhteisiin. Tältä osin Ranskan tasavalta korostaa maksujen mataluutta (CRDS-maksu on suuruudeltaan 0,5 prosenttia verotettavista tuloista ja CSG-maksu 7,5 prosenttia tai 6,2 prosenttia verotettavista tuloista ja on aina matalampi kuin tavanomaiset maksut) sekä sitä, että nämä kaksi maksua kohdistuvat vain siihen pieneen osaan siirtotyöläisiä, jotka ansiotoimintaa ulkomailla harjoittaessaan ovat säilyttäneet verotuksellisen kotipaikkansa Ranskassa. Ranskan tasavallan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tekemissä kansainvälisissä verosopimuksissa, joissa on käytetty mallina Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) laatimaa tulo- ja varallisuusverosopimusta, määrätään yleisesti, että palkatusta työstä tai itsenäisestä ansiotoiminnasta saatuja tuloja verotetaan siinä sopimusvaltiossa, josta ne ovat peräisin tai jossa ansiotoimintaa harjoitetaan (ks. 14 ja 15 artikla). Tämä merkitsee, että Ranskassa verotuksellisen kotipaikkansa säilyttäneiden työntekijöiden toisessa jäsenvaltiossa harjoittamasta ansiotoiminnasta saamista tuloista ei voida periä kahta riidanalaista maksua. Ranskan tasavallan sen naapurivaltioina olevien jäsenvaltioiden kanssa tekemissä verosopimuksissa määrätään vain poikkeustapauksissa, että siirtotyöläisten eli "rajatyöntekijöiden" (ks. alaviite 37) erityisiä tuloja verotetaan asuinvaltiossa eikä työskentelyvaltiossa (ks. 13 kohta). Ranskan hallituksen mukaan CRDS- ja CSG-maksu koskevat kuitenkin vain pientä osaa asetuksen soveltamisalaan kuuluvista työntekijöistä, mikä sen mielestä merkitsee — jos ymmärrän oikein — näiden kahden maksun olevan kaiken kritiikin ulkopuolella.

34. Ranskan hallituksen väite herättää kuitenkin kahdenlaisia vastaväitteitä. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen toimenpide, joka aiheuttaa vain

84 — Ks. asia Spruyt, tuomion 19 kohta; asia 143/87, Stanton, tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3877, 14 kohta); yhdistetyt asiat 154/87 ja 155/87, Wolf ym., tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3897, 14 kohta); asia Masgio, tuomion 16 ja 17 kohta; asia C-349/87, Paraschi, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4501, 22 kohta); asia C-165/91, Van Munster, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4661, 27 kohta) ja asia C-53/95, Kemmler, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-703, 11 kohta).

85 — Asia Terhoeve, tuomion 35 kohta.

"vähäistä" haittaa henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle tai jollekin muulle perustamissopimuksessa vahvistetulle perusvapaudelle, on kuitenkin yhteisön oikeuden vastainen (ks. alaviite 67). Lisäksi niiden sopimusten määräyksiä, joissa Ranskan tasavalta on sopimuspuolena, koskevassa väitteessä ei oteta huomioon sitä erilaista kohtelua, joka sopimuksissa on varattu ansiotuloihin rinnastettaville tuloille ansiotuloihin verrattuna. Näistä viimeksi mainituista poiketen ansiotuloihin rinnastettavia tuloja verotetaan yleensä sopimuspuolena olevassa asuinvaltiossa. Tämä koskee eläkkeitä ja muista lähteistä (kuin ansiotoiminnasta) saatuja tuloja, joita käsitellään nimenomaisesti sopimusten muissa määräyksissä. [86] Näin ollen CRDS- ja CSG-maksu kohdistuvat *kaikkien* verotuksellisen kotipaikkansa Ranskassa säilyttäneiden työntekijöiden eikä vain "rajatyöntekijöiden" ansiotuloihin rinnastettaviin tuloihin.

G *CRDS- ja CSG-maksun syrjivyys*

35. Komissio väittää lopuksi, että kyseiset maksut, joita sovelletaan samalla tavalla kaikkiin verotuksellisen kotipaikkansa Ranskassa omaaviin henkilöihin, syrjivät siirtotyöläisiä siltä osin kuin heidän objektiivisesti erilaista asemaansa ei oteta huomioon. Kyseiset työntekijät nimittäin kuuluvat asetuksen soveltamisalaan toisin kuin ne työntekijät, jotka eivät ole lähteneet Ranskasta harjoittaakseen ansiotoimintaa muualla. Minusta vaikuttaa, että komissio vetoaa perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklan osalta vain siihen samaan rikkomukseen, joka on jo todettu suhteessa asetuksen 13 artiklaan.

36. Asetuksen kyseisen artiklan tarkoituksena on nimittäin erottaa siirtotyöläisen asema paikallaan pysyvän työntekijän asemasta ja siten estää se, että siirtotyöläinen voisi kuulua asuinvaltionsa sosiaaliturvajärjestelmään, jos tämä valtio ei ole hänen työskentelyvaltionsa. Usean jäsenvaltion lainsäädännön kumuloitumisen estävässä asetuksessa siirtotyöläiselle varataan selkeästi erilainen asema. Tällä tavoin pyritään estämään siirtotyöläiselle siitä mahdollisesti aiheutuvat vaikeudet, että hän useassa eri valtiossa työskenneltyään on tai on ollut usean lainsäädännön alainen (asetuksen 2 artiklan 1 kohta), toisin kuin alkuperäisessä kotimaassaan pysynyt työntekijä. Näin ollen asetuksessa on otettu käyttöön erottelu vahvistamalla siirtotyöläisen erityisestä asemasta johtuvaa säädännöllistä yhteensovittamista koskeva periaate. Asetuksen johdanto-osan kymmenes perustelukappale on aineellisesti hyvin selkeä: "kaikkien jäsenvaltion alueella asuvien työntekijöiden mahdollisimman *yhdenvertaisen kohtelun* takaami-

86 — Ks. OECD:n malliverosopimuksen 18—21 artikla.

seksi sovellettavana lainsäädäntönä on pääsääntöisesti pidettävä sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka alueella henkilö työskentelee tai toimii itsenäisenä ammatinharjoittajana" (kursivointi tässä). Yhteisön lainsäätäjän sovellettavaa lainsäädäntöä määriteltäessä käyttämä peruste ei ole "verotuksellinen kotipaikka" vaan pikemminkin se alue, jossa ansiotoimintaa harjoitetaan (tai on harjoitettu). Tämän vuoksi on ilmeistä, että CRDS- ja CSG-maksun soveltaminen erotuksetta kaikkiin verotuksellisen kotipaikan Ranskassa omaaviin työntekijöihin mukaan lukien *toisessa* jäsenvaltiossa työskentelevät siirtotyöläiset johtaa näiden viimeksi mainittujen syrjintään, joka on vastoin lainsäädäntöjen kumuloitumisen kieltävää 13 artiklaa ja viime kädessä myös perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklaa, joista asetus niiden täytäntöönpanotoimenpiteenä on saanut vaikutteita (ks. oikeusperusteena oleva 51 artikla).

37. On vielä huomattava, että tältä osin voidaan viitata analogisesti (perustamissopimuksen 95 artiklassa kiellettyä) syrjivää sisäistä verotusta koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.[87] Tarkemmin katsoen vaikka onkin totta, että CRDS- ja CSG-maksun kantamisperuste on objektiivinen ja sama kaikille Ranskassa asuville henkilöille, näiden maksujen periminen siirtotyöläisiltä sellaisen sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseksi, johon he *eivät* kuulu, asettaa heidät huonompaan asemaan kuin muut työntekijät, sillä ainoastaan nämä voivat saada kyseisessä järjestelmässä maksettavia etuuksia.

87 — Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. esim. asia C-17/91, Lornoy, tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6523; asia C-114/91, Claeys, tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6559; yhdistetyt asiat C-144/91 ja C-145/91, Demoor ym., tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6613; asia C-266/91, Celbi, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4337 ja asia C-72/92, Scharbatke, tuomio 27.10.1993, Kok. 1993, s. I-5509) "kansallisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin samoilla perusteilla kohdistuvan veron osalta voi olla syytä — — ottaa huomioon verosta saadun tuoton käyttötarkoitus. Mikäli veron tuotto menee erityisesti veronalaisia kansallisia tuotteita hyödyttävien toimien rahoittamiseen, tästä voi olla seurauksena, että samoilla perusteilla perittyä veroa on kuitenkin pidettävä syrjivänä siltä osin kuin kansallisiin tuotteisiin kohdistuva verorasitus neutralisoituu verolla rahoitettavien etuuksien myötä kun taas maahan tuotuihin tuotteisiin kohdistuva verorasitus on nettomääräinen" (asia Claeys, tuomion 16 kohta).

VII Ratkaisuehdotus

38. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hyväksyy esillä olevat kaksi kannetta ja toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 39 ja EY 43 artikla) sekä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 13 artiklan mukaisia velvoitteitaan

1) edellyttäessään sosiaaliturvavelan kattamiseksi tarkoitetun maksuosuuden (contribution pour le remboursement de la dette sociale) suorittamista sellaisten Ranskassa asuvien mutta toisessa jäsenvaltiossa työskentelevien työntekijöiden ja ammatinharjoittajien ansiotulojen ja niihin rinnastettavien tulojen osalta, jotka eivät kyseisen asetuksen mukaan ole Ranskan sosiaaliturvalainsäädännön alaisia

ja

2) edellyttäessään yleisen sosiaaliturvamaksun (contribution sociale généralisée) suorittamista sellaisten Ranskassa asuvien työntekijöiden ansiotulojen ja

niihin rinnastettavien tulojen osalta, jotka eivät kyseisen asetuksen mukaan ole Ranskan sosiaaliturvalainsäädännön alaisia

sekä

— velvoittaa Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.