JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

24 päivänä lokakuuta 2000 [1]

1. Komissio on nostanut 25.2.1999 yhteisöjen tuomioistuimessa Saksan liittotasavaltaa vastaan kanteen EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) perusteella.

Komissio väittää, että Saksan liittotasavalta on rikkonut EY:n perustamissopimuksen 51 ja 52 artiklaa (joista on muutettuina tullut EY 42 ja EY 43 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 59 artiklaa (josta on tullut EY 49 artikla) tai pelkästään viimeksi mainittua määräystä soveltaessaan Künstlersozialversicherungsgesetzin (taiteilijoiden ja toimittajien sosiaaliturvaa koskeva laki; jäljempänä KSVG) 23 §:ää ja sitä seuraavia pykäliä toisessa jäsenvaltiossa asuviin tekijöihin, jotka toimivat tavallisesti itsenäisinä ammatinharjoittajina sekä tässä toisessa jäsenvaltiossa että Saksan liittotasavallassa. Komission mukaan Saksan liittotasavalta on lisäksi rikkonut asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [2] (jäljempänä asetus N:o 1408/71) II osaston säännöksiä ja erityisesti yhteisesti 14 a artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä ja 13 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan b alakohtaa, joista ilmenee, että tekijät kuuluvat ainoastaan asuinvaltionsa sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen.

I Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

2. Koska komissio katsoi, että Saksan lainsäädäntö oli yhteisön oikeuden säännösten vastainen, se osoitti Saksan hallitukselle virallisen huomautuksen 17.9.1997. Komissio aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn sen jälkeen, kun Belgiassa asuva saksalainen toimittaja Stutzer, joka työskenteli itsenäisenä ammatinharjoittajana sekä Belgiassa että muissa jäsenvaltioissa, oli tehnyt sille kantelun.

3. Saksan hallitus vastasi viralliseen huomautukseen 21.11.1997 päivätyllä tiedonannollaan, jonka se lähetti komissiolle kirjeessään 1.12.1997.

4. Koska vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se lähetti 7.8.1998 Saksalle EY:n perus-

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6).

tamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetun perustellun lausunnon. Saksan Euroopan unionissa toimiva pysyvä edustusto lähetti 22.9.1998 komission pääsihteeristölle kirjeen, jonka liitteenä oli Saksan hallituksen vastaus, jossa oli omaksuttu sama kanta kuin viralliseen huomautukseen annetussa vastauksessa.

II Riidanalainen Saksan lainsäädäntö

5. KSVG:n 23 §:n ja sitä seuraavien pykälien mukaan kirjan-, lehden- ja muuta kustannustoimintaa taikka uutistoimistotoimintaa harjoittavien yritysten on maksettava kyseessä olevien ammatinharjoittajien eläkekassaan Künstlersozialabgabeksi kutsuttu maksuosuus. Maksuosuuden määräytymisperusteena käytetään niiden palkkioiden määrää, jotka maksuvelvollinen on kalenterivuoden aikana maksanut itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville taiteilijoille ja toimittajille (jäljempänä tekijät) vastikkeena näiden töistä. Maksuprosentin suuruus riippuu alasta. [3]

Kaikkien itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien tekijöiden on kuuluttava edellä mainittuun sosiaaliturvajärjestelmään. KSVG:n mukaan tästä velvollisuudesta on kuitenkin eräitä poikkeuksia, sillä velvollisuudesta on vapautettu esimerkiksi tekijät, jotka harjoittavat jotain toista toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana tai toisen palveluksessa, ja tekijät, joilla on taiteenharjoittamisen yhteydessä palveluksessaan enemmän kuin yksi työntekijä.

Yritykset ovat kuitenkin maksuvelvollisia sekä silloin, kun tekijät, joiden töitä ne myyvät, ovat velvollisia liittymään edellä mainittuun sosiaaliturvajärjestelmään, että silloin, kun tekijät on vapautettu tästä velvollisuudesta.

Puolet järjestelmän varoista kertyy siihen kuuluvien henkilöiden maksamista vakuutusmaksuista. Yritysten maksuosuuksilla on katettava 25 prosenttia järjestelmän rahoitustarpeesta, ja niiden määrä vahvistetaan vuosittain etukäteen. Valtio maksaa loput 25 prosenttia tukena. Järjestelmä kattaa eläke-, sairaus- ja hoitovakuutuksen.

KSVG:n 36 a §:stä yhdessä Sozialgesetzbuchin (sosiaaliturvalaki) 32 §:n kanssa seuraa, että yritykset eivät voi vyöryttää niiltä kannettavaa maksuosuutta tekijöiden vastattavaksi.

3 — Saksan hallituksen mukaan vuonna 1997 maksu oli 3,8 prosenttia kirjallisuusalalla, 5,9 prosenttia kuvataidealalla, 2,6 prosenttia musiikkialalla ja 5,1 prosenttia näyttämötaiteen alalla. Sosiaalivakuutusvelvolliset taiteilijat ja toimittajat olivat samana aikana sitä vastoin velvollisia maksamaan tuloistaan 10,15 prosenttia eläkevakuutusmaksua, 0,85 prosenttia hoitovakuutusmaksua ja sairauskassasta riippuen 6—7 prosenttia sairausvakuutusmaksua.

III Yhteisön lainsäädäntö, jota on väitetty rikotun

6. Komissio katsoo, että Saksan liittotasavalta on tätä lainsäädäntöä soveltaessaan rikkonut EY:n perustamissopimuksen 51, 52 ja/tai 59 artiklaa sekä sovellettavan lainsäädännön määrittämistä koskevaan asetuksen N:o 1408/71 II osastoon sisältyviä eri säännöksiä.

Asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan b alakohdassa säädetään tarkemmin sanottuna seuraavaa:

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

2. Jollei 14—17 artiklasta muuta johdu:

— —

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

— — ."

7. Asetuksen N:o 1408/71 14 a artiklan johdantokappaleessa ja 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

'Muita itsenäisiä ammatinharjoittajia kuin merenkulkijoita koskevat erityissäännöt

Edellä 13 artiklan 2 kohdan b)-alakohtaa sovelletaan ottaen huomioon seuraavat poikkeukset ja olot:

— —

2. Tavallisesti kahden tai useamman jäsenvaltion alueella toimiva itsenäinen ammatinharjoittaja on sen jäsenvaltion lainsäädännön alainen, jonka alueella hän asuu, jos hän harjoittaa osaa toiminnastaan tämän jäsenvaltion alueella. — —."

Kanteen tutkiminen

8. Tarkastelen asianosaisten väitteitä kahdessa osassa. Käsittelen ensiksi sosiaalivakuutusmaksuosuuden luonnetta koskevia väitteitä ja sen jälkeen väitteitä, jotka koskevat riidanalaisen lainsäädännön yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen 51, 52 ja 59 artiklan ja asetuksen N:o 1408/71 II osaston säännösten kanssa.

A *Onko sosiaalivakuutusmaksuosuutta pidettävä työnantajamaksuna?*

9. Komissio väittää kanteessaan, että maksuosuus, jonka yritykset maksavat suoraan taiteilijoiden ja toimittajien sosiaaliturvajärjestelmään, on sille annetusta nimestä riippumatta työnantajamaksu, jolla osallistutaan järjestelmän rahoittamiseen. Maksuosuudella on sekä maksuvelvollisen yrityksen että järjestelmään kuuluvan tekijän kannalta samat vaikutukset kuin sosiaaliturvamaksulla.

Komission mukaan maksuosuuden rakennetta analysoitaessa voidaan havaita, että vaikka maksuosuus ei muodollisesti ole työnantajamaksu sanan varsinaisessa merkityksessä, se muistuttaa sitä huomattavissa määrin. Komission mielestä maksuosuutta ei voida pitää verona, koska sillä ei pyritä hankkimaan tuloja Saksan valtiolle vaan rahoittamaan määrättyä sosiaaliturvajärjestelmää. Komissio katsoo, että maksuosuutta ei voida rinnastaa myöskään veronluonteiseen maksuun, koska se ei hyödytä maksuvelvollisia vaan kyseiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvia tekijöitä. Komissio on vastauskirjelmässään todennut vielä, että veronluonteisten maksujen ja sosiaalivakuutusmaksuosuuden eroista huolimatta viimeksi mainitulla on samat vaikutukset kuin tullia vaikutukseltaan vastaavalla maksulla, koska tekijät, jotka harjoittavat toimintaansa myös toisessa jäsenvaltiossa, jossa he asuvat, eivät voi saada etuuksia, joiden rahoittamiseen he osallistuvat.

10. Saksan hallitus väittää, että vaikka maksuosuus tosiaan on tarkoitettu sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseen, sen ominaisuudet erottavat sen työnantajamaksusta. Maksuosuus nimittäin kannetaan kollektiivisesti, ja se hyödyttää kaikkia määrätyssä sosiaaliturvajärjestelmässä vakuutettuja eikä sillä ole tarkoitus antaa kullekin vakuutetulle sosiaaliturvaa yksilöllisesti. Saksan hallitus toteaa lisäksi, että — sekä järjestelmään kuuluville että sen ulkopuolella oleville — tekijöille maksettuja palkkioita käytetään ainoastaan jakoperusteena laskettaessa maksuosuutta, joka jää yksinomaan töitä myyvän yrityksen rasitukseksi. Saksan hallitus huomauttaa, että maksuosuudella on eri määräytymisperuste kuin tekijöiden itsensä maksamalla vakuutusmaksulla, sillä se lasketaan tosiasiallisesti maksetusta palkkiosta, joka sisältää tekijän yleiskulut, jotka sen sijaan vähennetään tuloista, joihin tekijän itsensä maksama maksu perustuu. Maksuosuutta laskettaessa ei myöskään oteta huomioon maksuvelvollisen yrityksen vakuutusmaksujen ala- ja ylära-

joja, ja maksuosuuden ja vakuutusmaksun prosenttimäärät poikkeavat lisäksi toisistaan. Saksan hallituksen mukaan maksuosuus on veronluonteinen maksu, jonka joutuvat maksamaan kaikki Saksaan sijoittautuneet yritykset, jotka myyvät taiteilijoiden ja toimittajien töitä.

Saksan hallitus ei yhdy komission kantaan, jonka mukaan sosiaalivakuutusmaksuosuutta voidaan pitää tullia vaikutukseltaan vastaavana maksuna. Saksan hallituksen mukaan maksulla on tarkoitus rahoittaa määrättyä sosiaaliturvajärjestelmää eikä sellaisia taiteellisten töiden tai lehtiartikkelien tuotantoa tai myyntiä edistäviä toimia, jotka hyödyttävät erityisesti kansallisia töitä, vaikka maksun pitäisi olla viimeksi mainitun tyyppinen, jotta sitä voitaisiin pitää tullia vaikutukseltaan vastaavana maksuna.

11. Katson komission tavoin, että sosiaalivakuutusmaksuosuus, jota Saksan hallitus luonnehtii veronluonteiseksi rasitteeksi tai maksuksi, on käytännössä sosiaaliturvajärjestelmään suoritettu työnantajamaksu, vaikka se eräiltä ominaisuuksiltaan, joita Saksan hallitus on kuvaillut yksityiskohtaisesti, poikkeaa varsinaisesta työnantajamaksusta. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää toistaiseksi panneen pisteen tätä seikkaa koskevalle kiistelylle toteamalla kahdessa äskettäisessä tuomiossaan, että vaikka maksu on kansallisessa lainsäädännössä luokiteltu veroksi, sen voidaan silti katsoa kuuluvan asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, joten sovellettavien lainsäädäntöjen päällekkäisyyden estävä sääntö koskee sitä. [4]

B *Perustamissopimuksen 51, 52 ja 59 artiklan sekä asetuksen N:o 1408/71 II osaston vastaisen kaksinkertaisen vakuutusmaksun olemassaolo*

12. Komissio huomauttaa, että riidanalaisen lainsäädännön mukaan Stutzerin tilanteessa olevan toimittajan on osallistuttava kahden sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseen, vaikka hänellä ei ole oikeutta saada mitään etuuksia toisesta järjestelmästä. Koska Stutzer asuu Belgiassa ja työskentelee siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana, hän maksaa vakuutusmaksuja Belgiassa, jonka lainsäädännössä ei ole asetettu taiteilijoiden tai toimittajien töitä myyville yrityksille mitään velvollisuutta maksaa vakuutusmaksuja. Kun Stutzer julkaisee töitään Saksassa, hänen palkkionsa sisällytetään hänen tuotantoaan hyödyntävän yrityksen maksuosuuden määräytymisperusteeseen, joten maksuosuus rasittaa tekijää, vaikkakin vain välillisesti. Komissio toteaa lisäksi, että vaikka yritys joutuu suorittamaan maksuosuuden, Stutzerin tilanteessa oleva toimittaja ei saa sen johdosta mitään sosiaalista etua. Komission mukaan tämä seuraus on asetuksen N:o 1408/71 sanamuodon ja tarkoituksen vastainen, sillä asetuksen mukaan työntekijä tai ammatinharjoittaja kuuluu pää-

4 — Asia C-34/98, komissio v. Ranska, tuomio 15.2.2000 (Kok. 2000, s. I-995, 34 kohta) ja asia C-169/98, komissio v. Ranska, tuomio 15.2.2000 (Kok. 2000, s. I-1049, 32 kohta).

sääntöisesti vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen, jotta vältettäisiin kaksinkertainen vakuutusmaksuvelvollisuus.

Komission mukaan se, että yritys on velvollinen suorittamaan maksuosuuden, voi vaikuttaa tekijän kannalta kielteisesti yrityksen tässä tapauksessa maksamiin palkkioihin, sillä tekijän Saksan markkinoilta saamat palkkiot pienenevät, ja maksuosuuden suorittamisvelvollisuus voi siten haitata rajat ylittävää palvelujen suorittamista siitä riippumatta, onko maksuvelvollisena tekijä vai yritys. Jos tekijän töitä Saksassa myyvän yrityksen ei tarvitsisi suorittaa tätä maksuosuutta, se voisi maksaa vastaavan summan tekijälle ja auttaa tätä rahoittamaan sosiaaliturvaansa Belgiassa.

13. Saksan hallitus sitä vastoin katsoo, että Saksan lainsäädäntö ei ole asetuksen N:o 1408/71 vastainen, koska tekijät eivät vastaa sosiaalivakuutusmaksuosuudesta sen enempää välittömästi kuin välillisestikään, vaan siitä vastaavat yritykset, jotka eivät saa vyöryttää sitä tekijöille. Jos maksuosuus kumottaisiin, yritykset eivät korottaisi tekijöille maksamiaan palkkioita vastaavalla määrällä, mutta kilpailu vääristyisi sekä niiden tekijöiden vahingoksi, jotka asuvat ja työskentelevät Saksassa ja kuuluvat Saksan sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen, että näiden tekijöiden töitä myyvien yritysten vahingoksi. Saksan hallituksen mukaan on epätodennäköistä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet tekijät hyötyisivät siitä, että heidän palkkioitaan ei sisällytetä maksuosuuden määräytymisperusteeseen, vaan on loogisempaa olettaa, että yritys ei siirrä saamaansa taloudellista hyötyä ammatinharjoittajille.

Komissio muistuttaa, että kansallinen lainsäädäntö voi rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta, vaikkei se vaikuttaisikaan suoraan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen palvelujen tarjoajaan, sillä riittää, että lainsäädäntö voi saada palvelun vastaanottajan luopumaan palvelun hankkimisesta. Komission mukaan maksuosuus olisi yhteisön oikeuden vastainen, vaikka Saksan lainsäätäjä olisi päättänyt käyttää sen laskemisessa jotain muuta määräytymisperustetta, sillä se rasittaisi siitä huolimatta välillisesti sellaisten tekijöiden palkkioita, jotka harjoittavat toimintaa myös toisessa jäsenvaltiossa, jossa he asuvat. Komissio katsoo, että riidanalaista lainsäädäntöä ei voida perustella työntekijöiden ja ammatinharjoittajien suojeluun liittyvillä yleistä etua koskevilla syillä.

Saksan hallituksen mukaan sosiaalivakuutusmaksuosuus ei ole myöskään perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan vastainen. Palkkiot, joita tähän sosiaaliturvajärjestelmään kuulumattomat tekijät saavat töitään myyvältä yritykseltä, nimittäin sisällytetään maksuosuuden määräytymisperusteeseen siitä riippumatta, onko tekijä jäänyt sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle kansallisen oikeuden vai yhteisön oikeuden perusteella. Saksan hallitus toteaa lisäksi, että kun Saksan lainsäätäjä päätti, millä tavalla taiteilijoiden ja toimittajien sosiaaliturvajärjestelmä rahoitetaan, se olisi yhtä hyvin voinut päättää, että sosiaalivakuutusmaksuosuus lasketaan yrityksen voiton tai liikevaihdon perusteella, mikä olisi vaikuttanut tekijöiden taloudelliseen asemaan yhtä vähän. Saksan

hallituksen mukaan järjestelmä on tarpeellinen ja perusteltu sen välttämiseksi, että Saksassa asuvia tekijöitä, jotka eivät ole pakollisesti vakuutettuja, kohdeltaisiin epäedullisemmin kuin muissa jäsenvaltioissa asuvia tekijöitä,[5] eikä järjestelmä edes välillisesti estä viimeksi mainittuja tekijöitä käyttämästä sijoittautumisoikeuttaan tai palvelujen tarjoamisen vapautta.

14. Vaikka Saksan liittotasavallan puolustuksekseen esittämät väitteet ja perustelut eivät mielestäni ole täysin vakuuttavia, en voi silti yhtyä komission tässä oikeudenkäynnissä tekemään analyysiin siitä, miten riidanalaisen lainsäädännön soveltaminen vaikuttaa itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka Stutzerin tavoin käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

15. Perustamissopimuksen 51 artiklassa neuvosto velvoitetaan toteuttamaan sosiaaliturvan alalla toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta siirtotyöläisille turvattaisiin se, että kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen. Neuvosto on täyttänyt tämän velvollisuuden antamalla asetuksen N:o 1408/71, jolla sovitetaan yhteen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät. Asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaa on myöhemmin eli 1.7.1982 voimaan tulleella asetuksella N:o 1390/81[6] laajennettu niin, että se kattaa itsenäiset ammatinharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä.

16. Asetuksen N:o 1408/71 II osasto sisältää täydellisen lainvalintasääntöjen järjestelmän, jonka perusteella voidaan määrittää, minkä valtion lainsäädäntöä asetuksen soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin sovelletaan. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa olevan pääsäännön mukaan työntekijä tai ammatinharjoittaja on vain yhden jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alainen. Niihin, jotka tavallisesti toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina kahden tai useamman jäsenvaltion alueella, sovelletaan asetuksen 14 a artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan nämä henkilöt ovat sen jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, jonka alueella he asuvat, jos he harjoittavat osaa toiminnastaan tämän jäsenvaltion alueella.

Tästä pääsäännöstä on yksi poikkeus, josta on säädetty 14 c artiklan johdantokappaleessa ja b alakohdassa, jota sovelletaan henkilöihin, jotka samanaikaisesti ovat palkatussa työssä ja toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina eri jäsenvaltioiden alueella ja jotka ovat jossakin asetuksen liitteessä VII mainituista tilanteista; tällai-

5 — Tämän väitteen tueksi Saksan hallitus viittaa Bundesverfassungsgerichtin 8.4.1997 tekemään päätökseen (BVerfGE 75, s. 108 ja sitä seuraavat sivut) ja Bundessozialgerichtin 20.7.1994 antamaan tuomioon (BSGE 75, s. 20 ja sitä seuraavat sivut), jossa on katsottu, että ulkomailla asuville taiteilijoille ja toimittajille maksetut palkkiot on sisällytettävä sosiaalivakuutusmaksuosuuden määräytymisperusteeseen.

6 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheisiinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 laajentamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 12 päivänä toukokuuta 1981 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1390/81 (EYVL L 143, s. 1).

set henkilöt ovat kaikkien näiden valtioiden lainsäädännön alaisia. [7]

17. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että näiden yhteisön oikeuden säännösten mukaan Stutzerin kaltainen toimittaja on Belgian sosiaaliturvalainsäädännön alainen. Asianosaiset ovat sitä vastoin eri mieltä siitä, mitä vaikutuksia Saksan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta aiheutuu hänen tilanteessaan.

Kuten edellä on todettu, komissio väittää, että kun ammatinharjoittaja julkaisee töitään Saksassa, hän joutuu — vaikka vain välillisesti — maksamaan vakuutusmaksuja sosiaaliturvajärjestelmään, josta hänellä ei ole oikeutta saada mitään etuuksia, kun taas Saksan hallitus väittää, että jos tekijä ei asu Saksassa, ainoastaan hänen töitään myyvä yritys on velvollinen osallistumaan taiteilijoiden ja toimittajien kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseen, mikä ei vaikuta ammatinharjoittajan taloudellisiin oikeuksiin millään tavalla, koska yritys ei saa vyöryttää maksuosuutta hänelle maksettaviin palkkioihin.

7 — Asiassa C-340/94, De Jaeck (tuomio 30.1.1997, Kok. 1997, s. I-461 ja erityisesti s. I-494) ja asiassa C-221/95, Hervein ja Hervillier (tuomio 30.1.1997, Kok. 1997, s. I-609 ja erityisesti s. I-634) esittämissäni ratkaisuehdotuksissa en ainoastaan esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle, mitä ennakkoratkaisukysymyksiä esittäneille tuomioistuimille pitäisi vastata, vaan sen lisäksi ehdotin, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi asetuksen N:o 1408/71 14 c artiklan johdantokappaleen ja b alakohdan sekä liitteen VII pätemättömäksi siltä osin kuin niissä säädetään, että henkilöt, jotka samanaikaisesti ovat palkatussa työssä yhden jäsenvaltion alueella ja toimivat toisen jäsenvaltion alueella itsenäisinä ammatinharjoittajina, kuuluvat molempien jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen.

18. On riidatonta, että asetuksen N:o 1408/71 14 c artiklassa tarkoitettuja tilanteita lukuun ottamatta siirtotyöläinen kuuluu ainoastaan yhden jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen ja että yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, ettei työntekijään tai yritykseen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, saa pelkästään sen johdosta kohdistaa ylimääräisiä taloudellisia rasitteita, etenkään jos ne eivät tuo mitään sosiaalisia etuja.

19. Silloin, kun siirtotyöläisiä koskevat yhteisön säännökset sosiaaliturvan alalla sisältyivät asetukseen N:o 3, [8] yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin asiassa Nonnenmacher, [9] estikö se, että työntekijään sovellettiin pakollisesti sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka alueella hän harjoitti ammattitoimintaansa, kaikkien muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön soveltamisen, ja yhteisöjen tuomioistuin vastasi, että edellä mainitun asetuksen II osastossa oleva 12 artikla esti muun kuin työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamisen, jos työntekijä olisi sen perusteella ollut velvollinen suorittamaan maksuja sellaiselle sosiaaliturvalaitokselle, joka ei olisi tarjonnut työntekijälle täydempää sosiaaliturvaa saman vakuutustapahtuman ja saman ajanjakson osalta.

8 — Siirtotyöläisten sosiaaliturvasta annettu neuvoston asetus N:o 3 (EYVL 1958, 30, s. 561).

9 — Asia 92/63, Nonnenmacher, tuomio 9.6.1964 (Kok. 1964, s. 557 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 574).

Myös asiassa van der Vecht 5.12.1967 antamassaan tuomiossa [10] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen N:o 3 12 artiklan tarkoituksena oli estää kaikki sellaisten kansallisten lainsäädäntöjen päällekkäinen soveltaminen, jotka voisivat lisätä tarpeettomasti joko työntekijän tai työnantajan sosiaaliturvakuluja, ja että 12 artiklassa kielletään muita jäsenvaltioita kuin työskentelyvaltiota soveltamasta työntekijään sosiaaliturvalainsäädäntöään, jos se lisää työntekijöiden tai työnantajien sosiaalikuluja ilman, että sosiaaliturva täydentyisi vastaavasti.

Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Perenboom 5.7.1977 antamassaan tuomiossa [11] vielä todennut, että jos työntekijä joutuu suorittamaan samasta tulosta sosiaaliturvamaksuja useiden jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön perusteella, vaikka hän voi olla vakuutettuna vain yhden lainsäädännön alaisuudessa, häneen kohdistuu asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan vastainen kaksinkertainen sosiaalivakuutusmaksuvelvollisuus. [12] Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän oikeuskäytännön paikkansapitävyyden tämän vuoden helmikuussa antamassaan tuomiossa. [13]

20. Yhteisöjen tuomioistuin on sijoittautumisoikeuden osalta todennut asiassa Kemmler 15.2.1996 antamassaan tuomiossa, [14] että on perustamissopimuksen 52 artiklan vastaista, että jäsenvaltio velvoittaa henkilöt, jotka jo toimivat itsenäisinä ammatinharjoittajina toisessa jäsenvaltiossa, jossa heillä on kotipaikka ja jonka sosiaaliturvajärjestelmään he kuuluvat, maksamaan maksuja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmään, jos he eivät saa tämän velvollisuuden perusteella mitään lisäturvaa. Asiassa Kemmler oli kysymys saksalaisesta asianajajasta, jolla oli kotipaikka ja joka harjoitti toimintaansa Saksassa mutta joka samaan aikaan asui Brysselissä harjoittaen ammattia myös siellä. Belgia vaati häntä maksamaan erääntyneet ja maksamattomat vakuutusmaksut, joita hän kieltäytyi maksamasta sillä perusteella, että hän oli samaan aikaan kuulunut Saksan pakolliseen itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmään.

21. Palvelujen tarjoamisen vapauden osalta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Seco 3.2.1982 antamassaan tuomiossa [15] tarkastellut sellaisen työnantajan tilannetta, jonka oli maksettava samojen työntekijöiden osalta ja samoilta työntekokausilta vakuutusmaksuja sijoittautumisvaltionsa sosiaaliturvajärjestelmään ja jota lisäksi vaadittiin vastaanottavassa valtiossa maksamaan vakuutusmaksuja tämän valtion järjestelmään, vaikka maksujen suorittaminen ei antanut työntekijöille mitään sosiaalisia etuja. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltio ei voi velvoittaa tällaista työnantajaa suorittamaan sosiaaliturvamaksujen työnantajaosuutta niiden työn-

10 — Asia 19/67, van der Vecht, tuomio 5.12.1967 (Kok. 1967, s. 445 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 457).

11 — Asia 102/76, Perenboom, tuomio 5.5.1977 (Kok. 1977, s. 815, 13 kohta).

12 — Ks. myös asia C-60/93, Aldewereld, tuomio 29.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2991, 26 kohta).

13 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia C-34/98, komissio v. Ranska, tuomion 31 kohta ja samassa alaviitteessä mainittu asia C-169/98, komissio v. Ranska, tuomion 29 kohta.

14 — Asia C-53/95, Kemmler, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-703, 14 kohta).

15 — Yhdistetyt asiat 62/81 ja 63/81, Seco, tuomio 3.2.1982 (Kok. 1982, s. 223, 15 kohta).

tekijöiden osalta, jotka työnantaja on siirtänyt tähän valtioon, siinäkään tapauksessa, että velvollisuudella pyritään tasaamaan taloudellisia etuja, joita työnantaja mahdollisesti on saanut laiminlyödessään vastaanottavan valtion vähimmäispalkkaa koskevan lainsäädännön noudattamisen. [16]

Yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Arblade ym. 23.11.1999 antamassaan tuomiossa [17] vielä todennut, että palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitetaan sellaisella kansallisella lainsäädännöllä, jonka mukaan työnantajan on maksettava työnantajamaksuja vastaanottavan jäsenvaltion rahastoon niiden maksujen lisäksi, joita se on jo maksanut sijoittautumisjäsenvaltionsa rahastoon. Tällaisesta velvollisuudesta nimittäin aiheutuu kustannuksia ja ylimääräisiä hallinnollisia ja taloudellisia rasituksia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille yrityksille, minkä vuoksi ne eivät ole yhdenvertaisessa kilpailuasemassa vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden kilpailijoidensa kanssa ja ne voivat tästä syystä luopua tarjoamasta palveluja vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

22. Kaikissa edellä mainituissa asioissa yhteisön oikeuden rikkominen johtui siitä, että palkatulle työntekijälle tai itsenäiselle ammatinharjoittajalle taikka työnantajalle aiheutui kaksinkertainen taloudellinen rasitus, koska kyseisen henkilön tai yrityksen oli maksettava vakuutusmaksuja kahdessa jäsenvaltiossa, joista toisessa työntekijä ei saanut maksujen perusteella mitään maksuja vastaavaa oikeutta etuuksiin.

23. Nyt esillä olevassa asiassa ei mielestäni sitä vastoin ole kysymys kaksinkertaisesta vakuutusmaksusta.

24. On ensinnäkin todettava, että Stutzerin kaltaiseen itsenäiseen ammatinharjoittajaan, joka käyttää perustamissopimuksessa tarkoitettua sijoittautumisoikeuttaan tai palvelujen tarjoamisen vapauttaan, sovelletaan ainoastaan hänen asuinvaltionsa eli Belgian sosiaaliturvalainsäädäntöä. Asetuksen N:o 1408/71 14 d artiklan mukaan häntä kohdellaan Belgiassa niin kuin hän harjoittaisi kaikkea ammatillista toimintaansa Belgian alueella. Belgia on myös se valtio, jossa hänen on maksettava vakuutusmaksuja — todennäköisesti — kaikesta ammattitulostaan ja jossa häneen mahdollisesti sovelletaan ala- ja ylärajoja. Niissä muissa jäsenvaltioissa, joissa hän suorittaa palveluja joko sijoittautumispaikasta tai muuten, häntä ei voida velvoittaa liittymään sosiaaliturvajärjestelmään eikä hänen tuloistaan voida kantaa vakuutusmaksuja. Kuten asianosaiset ovat selvittäneet, Stutzerin ja hänen töitään Saksassa julkaisevan kustantajan välillä sovitusta palkkiosta ei tehdä mitään sellaisia pidätyksiä, jotka olisi tarkoitettu Saksan sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseen.

16 — Kyseisissä yhdistetyissä asioissa kantajina olevat yritykset olivat sijoittautuneet Ranskaan, ja ne olivat siirtyneet Luxemburgiin työntekijöineen, jotka olivat kolmansien maiden kansalaisia, suorittaakseen siellä rautatieverkon rakennus- ja kunnostustöitä.

17 — Yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8453, 50 kohta).

25. Toisaalta on todettava, että Saksassa käytössä olevaan taiteilijoiden ja toimittajien sosiaaliturvajärjestelmään maksaa maksuja vain Saksaan sijoittautunut yritys, joka myy tekijän töitä ja joka ei saa vyöryttää tätä maksua tekijälle maksamiinsa palkkioihin.

26. Vaikka kysymys on työnantajan maksusta sosiaaliturvajärjestelmään, jossa ei anneta mitään etuuksia toisessa jäsenvaltiossa asuvalle yksityiselle ammatinharjoittajalle, muissa jäsenvaltioissa asuville ammatinharjoittajille maksettujen palkkioiden sisällyttäminen maksun määräytymisperusteeseen ei mielestäni ole yhteisön oikeuden vastaista.

27. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jos yhdenmukaistettuja yhteisön säännöksiä ei ole, on kunkin jäsenvaltion asia säätää oikeudesta tai velvollisuudesta liittyä kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmiin ja liittymisen edellytyksistä. [18] Kuten olen asiassa Terhoeve esittämässäni ratkaisuehdotuksessa todennut, [19] sovellettavan yhteisön säännöksen puuttuessa on kunkin jäsenvaltion asia säätää myös siitä, mistä kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään suoritettavien vakuutusmaksujen määräytymisperusteen on muodostuttava.

Oikeuskäytännössä jäsenvaltioiden tälle toimivallalle on asetettu tiettyjä rajoituksia, sillä jäsenvaltioiden on noudatettava yhdenvertaisuusperiaatetta siten, ettei niiden omien kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä esiinny syrjintää; jäsenvaltioiden on lisäksi varmistettava, että niiden sosiaaliturvalainsäädäntö ei estä perustamissopimuksessa taattujen vapauksien tehokasta käyttämistä [20] ja että työntekijä, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei joudu epäedullisempaan asemaan kuin työntekijä, joka on pysynyt kotimaassaan. [21]

28. Käsitykseni mukaan sen enempää ammatinharjoittaja kuin yrityskään ei joudu kaksinkertaisen taloudellisen rasituksen kohteeksi; Saksan lainsäädännöllä ei loukata yhdenvertaisuusperiaatetta, koska sen mukaan sijoittautumisoikeuttaan tai vapaata liikkumisoikeuttaan käyttäviä työntekijöitä ja ammatinharjoittajia ei kohdella eri tavalla kuin oman maan työntekijöitä ja ammatinharjoittajia; Saksan lainsäädäntö ei ole omiaan rajoittamaan palvelujen suorittajien mahdollisuuksia käyttää näitä oikeuksia eikä heikentämään palvelujen käyttäjien halukkuutta kääntyä toiseen jäsenvaltioon

18 — Asia 368/87, Hartman Troiani, tuomio 18.5.1989 (Kok. 1989, s. 1333, 21 kohta); asia C-245/88, Daalmeijer, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-555, 15 kohta) ja asia C-297/92, Baglieri, tuomio 20.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5211, 13 kohta). Ks. myös asia 238/82, Duphar ym., tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 523, 16 kohta; Kok. Ep. VII, s. 485) ja asia C-70/95, Sodemare ym., tuomio 17.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3395, 27 kohta).

19 — Asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. I-370).

20 — Asia C-120/95, Decker, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1831, 22 ja 23 kohta); asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, 18 ja 19 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Terhoeve, tuomion 34 kohta.

21 — Asia C-302/98, Sehrer, tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4585, 34 kohta).

sijoittautuneen ammatinharjoittajan puoleen.

Komissio on oikeassa todetessaan, että Saksan liittotasavalta saattaa soveltaa epäedullisempaa kohtelua niihin sen lainsäädännön alaisuuteen kuuluviin tekijöihin, jotka eivät ole velvollisia liittymään taiteilijoiden ja toimittajien sosiaaliturvajärjestelmään, mutta kuten edellä on jo todettu, riidanalaisella lainsäädännöllä ei rajoiteta sen enempää sijoittautumisoikeutta kuin palvelujen tarjoamisen vapauttakaan, eikä yhteisön oikeusjärjestyksessä voida näin ollen vaatia, että toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita ammatinharjoittajia, joiden töitä julkaistaan Saksassa, kohdeltaisiin eri tavalla.

29. Haluaisin vielä todeta, että komission tässä asiassa esiin tuomat syyt ovat niin kaukaisia ja hypoteettisia, ettei niiden perusteella voida katsoa, että jäsenvaltio olisi jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Olen joka tapauksessa ehdottomasti sitä mieltä, ettei oikeudenkäynnin kuluessa ole näytetty toteen, että Stutzerin kaltaisen ammatinharjoittajan saama palkkio pienenisi sen johdosta, että yritykset, jotka myyvät hänen töitään Saksassa, joutuvat sisällyttämään hänelle kalenterivuoden aikana maksamansa määrät määräytymisperusteeseen, jota käytetään laskettaessa maksuosuutta, joka yrityksen on suoritettava sosiaaliturvajärjestelmään. Komissio ei ole pystynyt näyttämään toteen myöskään sitä, että jos nämä määrät saataisiin jättää määräytymisperusteen ulkopuolelle, se hyödyttäisi välittömästi ammatinharjoittajaa.

30. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla vireille pannussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu, ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua mihinkään oletamukseen. [22] Koska komissio ei ole pystynyt näyttämään toteen väitteidensä mukaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, kanne on hylättävä.

VI Oikeudenkäyntikulut

31. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Saksan hallitus on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja komissio on hävinnyt asian, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 — Asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta) ja asia C-408/97, komissio v. Alankomaat, tuomio 12.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6417, 15 kohta).

VII Ratkaisuehdotus

32. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen ja

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.