

## PRESUDA SUDA

26. siječnja 1999.(\*)

„Sloboda kretanja radnika – Objedinjeno porezno rješenje koje obuhvaća porez na dohodak i doprinose za socijalno osiguranje – Neprimjenjivost gornje granice doprinosa za socijalno osiguranje, koja se primjenjuje na radnike koji nisu ostvarili pravo na slobodu kretanja, na radnike koji su preselili iz jedne u drugu državu članicu – Moguć prijeboj s olakšicama za porez na dohodak – Moguća neusklađenost s pravom Zajednice – Posljedice”

U predmetu C-18/95,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, koji je uputio Gerechtshof te's-Hertogenbosch (Regionalni žalbeni sud u Hertogenboschu, Nizozemska), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

**F. C. Terhoevea**

i

**Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland**

o tumačenju članaka 7. i 48. Ugovora o EEZ-u i članka 7. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.),

SUD,

u sastavu: P. J. G. Kapteyn, predsjednik četvrtog i šestog vijeća, u svojstvu predsjednika, G. Hirsch i P. Jann, predsjednici vijeća, G. F. Mancini (izvjestitelj), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen i K. M. Ioannou, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za F. C. Terhoevea, F. W. van Eig i S. Feenstra, porezni savjetnici zaposleni u Moret Ernst & Young,
- za nizozemsku vladu, A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, B. J. Drijber i I. Martínez del Peral Cagigal iz pravne službe Komisije, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši na raspravi od 17. ožujka 1998. usmena očitovanja koja su podnijeli F. C. Terhoeve, kojeg je zastupao S. Feenstra; nizozemska vlada, koju je zastupao M. Fierstra, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta; i Komisija, koju je zastupao P. J. Kuijper, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. travnja 1998.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Rješenjem od 30. prosinca 1994., koje je Sud zaprimio 23. siječnja 1995., Gerechtshof te 's-Hertogenbosch (Regionalni žalbeni sud u Hertogenboschu) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u nekoliko prethodnih pitanja o tumačenju članaka 7. i 48. Ugovora o EEZ-u i članka 7. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.).
- 2 Pitanja su upućena u okviru spora koji se vodi između F. C. Terhoevea i Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland (porezni inspektor za inozemne pojedince i poduzeća; u daljnjem tekstu: inspektor), a tiče se objedinjenog poreznog rješenja koje obuhvaća porez na dohodak i doprinose za socijalno osiguranje, za 1990. godinu.

### Nacionalno pravo

- 3 U skladu s nizozemskim pravom, posebno s Algemene Ouderdomswet (Opći zakon o starosnom osiguranju), Algemene Weduwen- en Wezenwet (Opći zakon o osiguranju udovica i siročadi), Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (Opći zakon o osiguranju od nesposobnosti za rad) i Algemene WetBijzondere Ziektekosten (Opći zakon o posebnim izdacima za zdravstvo), sustavi obaveznog osiguranja u načelu se primjenjuju na sve osobe s prebivalištem u Nizozemskoj.
- 4 Naplata doprinosa za socijalno osiguranje usko je povezana s oporezivanjem plaća i drugih dohodaka. Do 1990. na oporezivi dohodak u svrhu poreza na dohodak naplaćivale su se dvije vrste nameta, jedan za ubiranje doprinosa za socijalno osiguranje, a drugi za ubiranje poreza koji je u pravom smislu te riječi bio porez na dohodak. Kako bi se spriječio disparitet između plaćenih doprinosa i očekivanih davanja na temelju socijalnog osiguranja, zakonodavstvom o socijalnoj sigurnosti propisano je da se doprinosi ne naplaćuju ukoliko je dohodak premašio određeni iznos. Također je propisano da se maksimalni dohodak u svrhu izračuna doprinosa mora razmjerno smanjiti ako je osoba o kojoj je riječ obveznik plaćanja doprinosa za samo dio godine.

- 5 Posebna situacija nastaje kada osoba jedan dio kalendarske godine boravi u Nizozemskoj, a drugi dio godine u inozemstvu te tijekom ta dva razdoblja u Nizozemskoj ostvaruje oporeziv dohodak.
- 6 Zakonodavstvom do 1990. nije bilo uređeno pitanje treba li takvom poreznom obvezniku izdati jedno ili dva porezna rješenja o dohotku u toj kalendarskoj godini. U praksi su se izdavala dva rješenja u svrhu naplate poreza na dohodak: jedno u odnosu na razdoblje tijekom kojeg je porezni obveznik bio rezident i drugo u odnosu na razdoblje tijekom kojeg je bio nerezident. Za razliku od toga, doprinosi za socijalno osiguranje ubirali su se u vidu jednog te istog nameta.
- 7 Godine 1990. u Nizozemskoj su na snagu stupili takozvani propisi „Oort”, doneseni radi pojednostavljenja nacionalnog sustava naplate poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje. Otada se ti različiti nameti naplaćuju jednim objedinjenim rješenjem, i za rezidentne i za nerezidentne porezne obveznike.
- 8 Člankom 62. zakona Wet op de Inkomstenbelasting (Zakon o porezu na dohodak; u daljnjem tekstu: WIB) tada je utvrđeno da ako je osoba u jednoj kalendarskoj godini porezni obveznik i u zemlji i u inozemstvu, porez na dohodak ostvaren u inozemstvu i porez na dohodak ostvaren u Nizozemskoj naplaćuju se odvojeno. Ako je porezni obveznik ujedno obveznik plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje, pravila koja se odnose na naplatu i povrat poreza na dohodak primjenjuju se *mutatis mutandis*.
- 9 Naplata doprinosa za socijalno osiguranje u Nizozemskoj uređena je zakonom Wet Financiering Volksverzekering (Zakon o financiranju socijalne sigurnosti; u daljnjem tekstu: WFV). U skladu s člankom 8. WFV-a, dohodak koji se uzima u obzir u svrhu izračuna doprinosa jednak je oporezivom dohotku ili oporezivom dohotku u zemlji u smislu WIB-a. Međutim, budući da davanja na koje porezni obveznici imaju pravo na temelju socijalnog osiguranja nisu povezana s iznosom plaćenih doprinosa, u članku 10. stavku 6. WFV-a navodi se da se ti doprinosi naplaćuju samo na iznos koji odgovara početnom razredu poreza na dohodak te stoga u načelu ne premašuju utvrđenu razinu (u daljnjem tekstu: gornja granica).
- 10 Članak 8. WFV-a ne pruža pravnu osnovu za naplatu doprinosa ako osoba koja je obveznik plaćanja obveznog osiguranja ostvaruje dohodak koji ne podliježe porezu na dohodak u zemlji. Međutim, u skladu s člankom 6. uredbe Uitvoeringsregeling Premieheffing Volksverzekeringen (Uredba o provedbi naplate doprinosa za socijalno osiguranje), smatra se da osiguranik koji obavlja aktivnost kojom ostvaruje prihod na koji se ne naplaćuje porez na dohodak podliježe, u smislu članka 8. WFV-a, obvezi plaćanja poreza na dohodak i za taj prihod. Neto dohodak koji proizlazi iz djelatnosti na osnovi koje je ta osoba osigurana računa se, u smislu članka 8. WFV-a, kao oporezivi dohodak u zemlji.
- 11 U skladu s tim, ako je osoba u istoj godini bila porezni obveznik i u svojstvu rezidenta i u svojstvu nerezidenta, dobit će dva objedinjena rješenja. Međutim, ako je taj porezni obveznik tijekom te godine i dalje obveznik u sklopu obveznog sustava socijalne sigurnosti, u oba ta rješenja upotrijebit će se maksimalna osnovica za obračun naplate doprinosa za socijalno osiguranje. Ovisno o okolnostima, učinak tog sustava može biti to da doprinosi koje porezni obveznik treba platiti premašuju gornju granicu koja odgovara početnom razredu na ljestvici poreza na dohodak. U nekim slučajevima ta se

nepogodnost može kompenzirati, čak i više od toga, drugim pogodnostima koje se povezuju s činjenicom da se porez na dohodak obračunava za dohodak iz svakog razdoblja zasebno, zbog čega se mogu primjenjivati niže porezne stope.

### **Glavni postupak**

- 12 Od 1. siječnja 1990. do 6. studenoga 1990. F. C. Terhoeve, nizozemski državljanin, živio je i radio u Ujedinjenoj Kraljevini jer ga je onamo uputio njegov poslodavac, koji ima poslovni nastan u Nizozemskoj. U skladu s nizozemskim pravom, tijekom tog razdoblja u porezne su ga svrhe smatrali nerezidentom. Stoga dohodak od njegova rada u Ujedinjenoj Kraljevini tijekom tih mjeseci nije podlijebao nizozemskom porezu na dohodak. S druge strane, i dalje je bio osiguran u sklopu obveznog nizozemskog sustava socijalne sigurnosti.
- 13 Dana 7. studenoga 1990. F. C. Terhoeve je prebacio prebivalište u Nizozemsku, gdje je do kraja godine u porezne svrhe bio rezident. Na raspravi pred nacionalnim sudom dao je izjavu, koju nitko nije osporio, da 1990. nije zaradio veći dio dohotka samo u jednoj državi članici.
- 14 Dana 29. travnja 1992. inspektor je izdao F. C. Terhoeveu objedinjeno rješenje o porezu na dohodak i doprinosima za socijalno osiguranje za razdoblje tijekom kojeg je bio rezidentni porezni obveznik. Obračun u rješenju temeljio se na oporezivom dohotku u iznosu od 15 658 NLG i uključivao je 1441 NLG za doprinose za socijalno osiguranje, koji su bili obračunani na osnovicu od 6552 NLG. F. C. Terhoeve povukao je pritužbu koju je isprva uložio protiv tog rješenja, tako da se protiv njega više ne može uložiti žalba.
- 15 Dana 30. lipnja 1992. inspektor je izdao F. C. Terhoeveu još jedno objedinjeno rješenje, za razdoblje tijekom kojeg je bio nerezidentni porezni obveznik, i to prvo za porez na dohodak, obračunan na temelju dohotka u zemlji u iznosu od 16 201 NLG, koji je proizašao iz njegova zaposlenja u Nizozemskoj i tamošnjih nekretnina, te drugo za doprinose za socijalno osiguranje obračunane na osnovicu od 98 201 NLG, koji su iznosili 9309 NLG, što je odgovaralo maksimalnom iznosu iz članka 10. stavka 6. WFV-a.
- 16 Inspektor je došao do tog iznosa doprinosa tako da je uzeo u obzir dohodak koji ne podliježe porezu na dohodak u Nizozemskoj, a koji je F. C. Terhoeve stekao 1990. od zaposlenja u Ujedinjenoj Kraljevini.
- 17 Iz toga slijedi da su doprinosi za socijalno osiguranje koje je F. C. Terhoeve trebao platiti na temelju dvaju rješenja iznosili 10 750 NLG (1441 NLG za razdoblje u kojem je imao status rezidenta i 9309 za razdoblje u kojem je imao status nerezidenta). Za razliku od toga, u skladu s primjenjivim odredbama nizozemskog prava, porezni obveznik koji je tijekom cijele godine imao ili status rezidenta ili status nerezidenta platio bi za doprinose za socijalno osiguranje najviše 9309 NLG, koliko je tada iznosila gornja granica.
- 18 Nesporno je da plaćanje doprinosa u iznosu koji premašuje gornju granicu ne pruža mogućnost ostvarenja dodatnih davanja, jer davanja na koje porezni obveznici imaju pravo na temelju socijalnog osiguranja nisu povezana s plaćenim iznosima doprinosa.

Stoga je F. C. Terhoeve morao platiti iznos koji premašuje gornju granicu za 1990., ali nije stekao veća prava nego što ih imaju osobe koje su platile doprinose koji odgovaraju gornjoj granici.

- 19 F. C. Terhoeve prvo je uložio prigovor inspektoru na drugo rješenje, ali ga je inspektor odbio.
- 20 Zatim je uložio žalbu sudu *Gerechtshof te's-Hertogenbosch* (Regionalni žalbeni sud u Hertogenboschu), prije svega tvrdeći da nizozemsko zakonodavstvo, koje propisuje izdavanje dvaju zasebnih rješenja, pri čemu se gornja granica postavljena za naplatu doprinosa za socijalno osiguranje ne smanjuje kako bi odrazila obuhvaćeno razdoblje, nije usklađeno s člankom 48. Ugovora. On u pogledu izračuna doprinosa za socijalno osiguranje za razdoblje od 1. siječnja do zaključno 6. studenoga 1990. tvrdi da postoji neizravna diskriminacija na temelju državljanstva u smislu da su iseljenici i useljenici, koji su opterećeni višim doprinosima, uglavnom državljani drugih država članica.
- 21 Inspektor je pred nacionalnim sudom ustvrdio, ne potkrepljujući tu tvrdnju preciznijim podacima, da gotovo polovina poreznih obveznika koji su stvarno ili fiktivno nerezidenti jesu zapravo nizozemski državljani, za što je F. C. Terhoeve smatrao da ne može argumentirano opovrgnuti.
- 22 Iz zahtjeva za prethodnu odluku vidljivo je da se, u skladu s pravilima o dokazivanju koja se u Nizozemskoj primjenjuju u predmetima koji se odnose na područje poreza, argumentacija F. C. Terhoevea stoga mora odbiti.
- 23 Prvo, nacionalni sud nije siguran ulazi li glavni postupak, s obzirom na činjenice, u područje primjene članka 48. Ugovora. Drugo, nije siguran mogu li se nizozemska pravila o dokazivanju primjenjivati bez ograničenja ili pravo Zajednice u tom području propisuje određena pravila i načela. Treće, on pita koji je učinak odredaba Zajednice na slobodu kretanja radnika. Naposljetku postavlja pitanje o posljedicama koje bi nastale ako se utvrdi da su odredbe nizozemskog prava neusklađene s pravom Zajednice.
- 24 Procijenivši da je nužno zatražiti od Suda tumačenje prava Zajednice, *Gerechtshof te's-Hertogenbosch* (Regionalni žalbeni sud u Hertogenboschu) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
  - „1. Jesu li odredbe prava Zajednice o slobodi kretanja radnika primjenjive na državljane država članica koji su tijekom jedne godine prebacili prebivalište iz druge države članice u državu članicu čiji su državljani i koji su u toj godini bili sukcesivno zaposleni u obje te države članice, a ni u jednoj od njih nisu stekli veći dio dohotka u toj godini?
  2. (a) Slijedi li iz prava Zajednice, a posebno iz članka 7. i članka 48. stavka 2. Ugovora o EEZ-u i članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, da kada se primjenom zakonodavstva iseljenike i useljenike stavlja u nepovoljniji položaj u pogledu obveze plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje, treba pretpostaviti da ta nepovoljnost uglavnom utječe na državljane drugih država članica?

(b) Ako je odgovor na pitanje pod (a) potvrđan, je li ta pretpostavka oboriva ili neoboriva?

(c) Ako je pretpostavka o kojoj je riječ oboriva, uređuje li tu mogućnost isključivo nacionalno postupovno pravo, a posebno pravila dotičnih država članica o dokazivanju, ili i pravo Zajednice postavlja zahtjeve u vezi s tim?

(d) Ako pravo Zajednice postavlja određene zahtjeve kojima uvjetuje oborivost te pretpostavke, kakva se važnost u ovom predmetu pripisuje sljedećim okolnostima:

– tijelo u svojstvu tuženika izjavilo je, ne predočujući dokaze kojima bi potkrijepilo tu tvrdnju, da od mnogo šire kategorije poreznih obveznika s prebivalištem u inozemstvu gotovo polovinu čine nizozemski državljani;

– tužitelj, koji ističe da postoji neizravna diskriminacija na temelju državljanstva, nije ustvrdio da je navedena tvrdnja tijela netočna;

– tijelo u svojstvu tuženika u bitno je povoljnijem položaju od tužitelja kada je riječ o prikupljanju informacija kojima se može oboriti gore spomenuta pretpostavka?

3. Je li ijednom pravilu prava Zajednice protivno to da država članica, bez obzira na pitanje postoji li (neizravna) diskriminacija na temelju državljanstva, u određenoj godini naplati više doprinosa za socijalno osiguranje zaposlenicima koji tijekom te godine prebacuju prebivalište iz te države članice u drugu državu članicu, ili obratno, nego zaposlenicima koji, u inače jednakim okolnostima, cijelu godinu imaju prebivalište u jednoj državi članici?

4. Ako je naplata viših doprinosa, u smislu pitanja 3., u načelu protivna članku 7. ili članku 48. stavku 2. Ugovora o EEZ-u, ili bilo kojem drugom pravilu prava Zajednice, može li je se opravdati jednom od sljedećih okolnosti, bez obzira na to jesu li one međusobno povezane:

– ta mjera proizlazi iz zakonodavstva kojim se u velikoj mjeri, ako već ne u potpunosti, u svrhu pojednostavljenja namjerava postići istodobnost naplate poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje;

– rješenja koja iako zadržavaju tu vezu, sprječavaju nametanje viših doprinosa kao što je gore navedeno, dovode do tehničkih poteškoća u provedbi ili do mogućnosti prekomjerne kompenzacije;

– u nekim situacijama, iako to nije slučaj u ovom predmetu, ukupna obveza s osnove poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje niža je za useljenike i iseljenike u godini u kojoj sele nego za osobe koje, u inače jednakim okolnostima, zadržavaju isto prebivalište tijekom cijele godine?

5. (a) Ako je naplata viših doprinosa, u smislu pitanja 3., protivna članku 7. ili članku 48. stavku 2. Ugovora o EEZ-u ili bilo kojem drugom pravilu prava Zajednice, bi li pri odlučivanju o tome jesu li u pojedinom slučaju doista

nametnuti viši doprinosi trebalo uzeti u obzir samo dohodak od zaposlenja ili osim njega i dohodak po drugim osnovama koje je osoba o kojoj je riječ ostvarila, poput dohotka od nekretnina?

(b) Ako se uzima u obzir samo dohodak od zaposlenja, na koji se način utvrđuje je li i u kojoj mjeri radnik koji seli stavljen u nepovoljniji položaj naplatom doprinosa na dohodak od zaposlenja?

6. (a) Ako je u ovom predmetu došlo do povrede bilo kojeg pravila prava Zajednice, je li nacionalni sud obavezan ispraviti tu povredu, čak i ako bi to zahtijevalo odabir između različitih mogućnosti, od kojih svaka ima i prednosti i nedostatke?

(b) Ako nacionalni sud u ovom predmetu ispravi povredu prava EZ-a, sadržava li pravo Zajednice upute o tome na koji bi način nacionalni sud trebao odabrati među različitim mogućim rješenjima?

### **Prvo pitanje**

25 Prvim pitanjem nacionalni sud u biti nastoji utvrditi može li se radnik koji je imao prebivalište i zaposlenje u drugoj državi članici u postupku protiv države članice čiji je državljanin pozvati na članak 48. Ugovora i članak 7. Uredbe br. 1612/68.

26 Prema ustaljenoj sudskoj praksi pravila Ugovora kojima se uređuje sloboda kretanja osoba i mjere donesene za njihovu provedbu ne mogu se primjenjivati na aktivnosti koje nijednim čimbenikom nisu povezane ni s jednom situacijom koju uređuje pravo Zajednice i koje su u svakom pogledu ograničene na jednu državu članicu (presude od 28. siječnja 1992., Steen, C-332/90, Zb., str. I-341., t. 9.; od 16. siječnja 1997., USSL n° 47 di Biella, C-134/95, Zb., str. I-195., t. 19.; od 5. lipnja 1997., Uecker i Jacquet, C-64/96 i C-65/96, Zb., str. I-3171., t. 16.; i od 2. srpnja 1998., Kapasakalis i dr., C-225/95 do C-227/95, Zb., str. I-4239., t. 22.).

27 Međutim, kao što je Sud već utvrdio, i to posebno u presudi od 23. veljače 1994., Scholz (C-419/92, Zb., str. I-505., t. 9.), svaki državljanin Zajednice, bez obzira na prebivalište i državljanstvo, koji je ostvario pravo na slobodu kretanja radnika te se zaposlio u drugoj državi članici, ulazi u područje primjene navedenih odredaba.

28 Iz toga slijedi da iako se u glavnom postupku F. C. Terhoeve, nizozemski državljanin, želi protiv nizozemskih tijela pozvati na pravila povezana sa slobodom kretanja radnika, to ne utječe na primjenu tih pravila. Njegov prigovor upravo i glasi da je stavljen u nepovoljniji položaj zbog toga što je radio u drugoj državi članici.

29 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da se radnik koji je imao prebivalište i zaposlenje u drugoj državi članici može u postupku protiv države članice čiji je državljanin pozvati na članak 48. Ugovora i članak 7. Uredbe br. 1612/68.

### **Drugo i treće pitanje**

30 Drugim i trećim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li člancima 7. i 48. Ugovora ili članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1612/68

protivno da radniku koji je tijekom godine prebacio prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio, država članica naplati više doprinose za socijalno osiguranje nego što su doprinosi koje bi u sličnim okolnostima trebao platiti radnik koji je tijekom cijele godine imao prebivalište u državi članici o kojoj je riječ, pri čemu prvi radnik nema pravo na dodatna socijalna davanja. Ako odgovor na to pitanje ovisi o tome jesu li radnici koji su državljani drugih država članica diskriminirani, sud koji je uputio zahtjev nadalje nastoji utvrditi mora li se u okolnostima te vrste pretpostaviti da je riječ o diskriminaciji i ako jest, može li se i pod kojim uvjetima ta pretpostavka oboriti.

- 31 Prvo valja napomenuti da u skladu s člankom 14. stavkom 1. točkom (a) Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice, izmijenjene i ažurirane Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2001/83 od 2. lipnja 1983. (SL L 230, str. 6), radnik zaposlen na državnom području države članice u poduzeću kojem uobičajeno pripada, koje ga upućuje na državno područje druge države članice kako bi ondje obavljao posao za to poduzeće, i dalje podliježe zakonodavstvu prve države članice, pod uvjetom da očekivano trajanje tog posla ne premašuje dvanaest mjeseci i da nije upućen na rad kako bi zamijenio drugog radnika koji je završio svoje razdoblje upućivanja.
- 32 Iz toga slijedi da, u pogledu sustava socijalne sigurnosti, osoba koja je u situaciji u kakvoj je F. C. Terhoeve u načelu i dalje podliježe nizozemskom zakonodavstvu u razdoblju u kojem radi u Ujedinjenoj Kraljevini.
- 33 Drugo, valja razmotriti tvrdnju koju je nizozemska vlada iznijela na raspravi. Istaknuvši da pravo Zajednice ne zadire u nadležnost država članica da urede vlastite sustave socijalne sigurnosti (presude od 7. veljače 1984., Duphar i dr., C-238/82, Zb., str. 523.; od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre, C-159/91 i C-160/91, Zb., str. I-637.; od 26. ožujka 1996., Garcia i dr., C-238/94, Zb., str. I-1673.; i od 17. lipnja 1997., Sodemare i dr., C-70/95, Zb., str. I-3395.), ustvrdila je da nacionalna tijela mogu slobodno određivati detaljna pravila za financiranje tih sustava.
- 34 Međutim, premda je istina da uslijed nepostojanja usklađenosti na razini Zajednice zakonodavstvo svake države članice određuje uvjete za prava i obveze povezane s osiguranjem u području socijalne sigurnosti, države članice u izvršenju te nadležnosti moraju poštovati pravo Zajednice (vidi posebno presude od 28. travnja 1998., Decker, C-120/95, Zb., str. I-1831., t. 22. i 23., i Kohll, C-158/96, Zb., str. I-1931., t. 18. i 19.).
- 35 Stoga činjenica da se nacionalna pravila o kojima je riječ u glavnom postupku tiču financiranja socijalne sigurnosti ne isključuje primjenu pravila Ugovora, posebno onih koja se odnose na slobodu kretanja radnika.
- 36 Što se tiče članka 48. Ugovora, koji valja prvo razmotriti, Sud je već više puta utvrdio da se tom odredbom provodi temeljno načelo sadržano u članku 3. točki (c) Ugovora o EZ-u, u skladu s kojim, za potrebe navedene u članku 2., aktivnosti Zajednice uključuju uklanjanje prepreka, među državama članicama, za slobodu kretanja osoba (vidjeti osobito presudu od 7. srpnja 1976., Watson i Belmann, C-118/75, Zb., str. 1185., t. 16., i presudu od 7. srpnja 1992., Singh, C-370/90, Zb., str. I-4265., t. 15.).



- 37 Sud je također ocijenio da skup odredaba Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje osoba ima za cilj olakšati, za državljane Zajednice, obavljanje profesionalnih djelatnosti bilo koje vrste na području Zajednice te su mu protivne mjere koje bi mogle staviti u nepovoljniji položaj te državljane kada žele obavljati gospodarsku djelatnost na državnom području druge države članice (vidi presudu od 7. lipnja 1988., Stanton, C-143/87, Zb., str. 3877., t. 13., gore navedenu presudu Singh, t. 16., i presudu od 15. prosinca 1995., Bosman, C-415/93, Zb., str. I-4921., t. 94.).
- 38 U tom kontekstu državljani država članica imaju osobito pravo, koje proizlazi izravno iz Ugovora, napustiti svoju državu izvora i otići na državno područje druge države članice te tamo boraviti radi obavljanja gospodarske djelatnosti (vidjeti među ostalim presudu od 5. veljače 1991., Roux, C-363/89, Zb., str. I-273., t. 9., te gore navedene presude Singh, t. 17., i Bosman, t. 95.).
- 39 Odredbe koje sprječavaju ili odvrćaju državljanina države članice da napusti svoju državu izvora da bi izvršavao svoje pravo na slobodno kretanje predstavljaju, stoga, prepreke toj slobodi, čak i kada se primjenjuju neovisno o državljanstvu radnika o kojima je riječ (presuda od 7. ožujka 1991., Masgio, C-10/90, Zb., str. I-1119., t. 18. i 19., i gore navedena presuda Bosman, t. 96.).
- 40 Kada bi državljanin jedne države članice morao platiti veće doprinose za socijalno osiguranje zbog toga što je tu državu članicu napustio kako bi se zaposlio, u smislu Ugovora, na državnom području druge države članice, nego što bi ih platio kada bi i dalje tijekom cijele godine prebivao u istoj državi članici, a da pri tome nema pravo ni na dodatne socijalne povlastice kojima bi mogao kompenzirati taj veći iznos doprinosa, to bi ga moglo odvratiti od napuštanja države članice u kojoj ima prebivalište.
- 41 Iz toga slijedi da je nacionalno zakonodavstvo kakvo je ono o kojem je riječ u glavnom postupku prepreka slobodi kretanja radnika, a to je u načelu protivno članku 48. Ugovora. Zbog toga nije nužno razmatrati postoji li neizravna diskriminacija na temelju državljanstva, koja bi mogla biti protivna člancima 7. i 48. Ugovora ili članku 7. stavku 2. Uredbe 1612/68, kao ni koje bi se pretpostavke primjenjivale u tom pogledu.
- 42 Stoga na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da je članku 48. Ugovora protivno da radniku koji je tijekom godine prebacio prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio država članica naplati više doprinose za socijalno osiguranje nego što su doprinosi koje bi u sličnim okolnostima trebao platiti radnik koji je tijekom cijele godine imao prebivalište u državi članici o kojoj je riječ, pri čemu prvi radnik nema pravo ni na dodatna socijalna davanja.

#### **Četvrto pitanje**

- 43 S obzirom na odgovore na pitanja 1. do 3., valja smatrati da četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji utvrditi može li se naplata viših doprinosa radniku koji prebacuje prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio, koja je u načelu protivna članku 48. Ugovora, opravdati prvo činjenicom da ona proizlazi iz zakonodavstva čiji je cilj pojednostavljenje i koordinacija naplate poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje, drugo poteškoćama tehničke prirode povezanima s

primjenom drugih metoda naplate i treće činjenicom da bi se u određenim okolnostima drugim pogodnostima povezanim s porezom na dohodak mogle kompenzirati, ili čak i više od toga, nepogodnosti povezane sa socijalnim doprinosima.

- 44 Što se tiče prvog navedenog opravdanja, valja napomenuti da države članice u načelu zadržavaju slobodu propisivanja detaljnih pravila za naplatu poreza i doprinosa za socijalno osiguranje te svakako mogu imati za cilj pojednostavljenje i koordinaciju tih pravila. Ipak, ma koliko postizanje tog cilja bilo poželjno, njime se ne može opravdati ugrožavanje prava pojedinaca koja proizlaze iz odredaba Ugovora kojima im se jamče temeljne slobode.
- 45 Isto vrijedi i za drugo navedeno opravdanje. Aspekti administrativne prirode ne mogu opravdati odstupanje država članica od pravila prava Zajednice. To se načelo primjenjuje utoliko snažnije koliko odstupanje o kojem je riječ dovodi do sprječavanja ili ograničavanja ostvarenja jedne od temeljnih sloboda prava Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu od 4. prosinca 1986., Komisija/Njemačka, C-205/84, Zb., str. 3755., t. 54.).
- 46 U pogledu trećeg opravdanja koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, dovoljno je utvrditi da je iz spisa predočenog Sudu vidljivo kako osoba u situaciji u kakvoj je F. C. Terhoeve ne ostvaruje nikakve pogodnosti povezane s izračunom poreza na dohodak. Činjenica da drugi radnici koji su tijekom godine promijenili prebivalište i čije su okolnosti drukčije mogu iskoristiti pogodnosti pri izračunu poreza na dohodak ne može ni ukloniti ni kompenzirati prepreku gore opisanoj slobodi kretanja (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 1988., Roviello, C-20/85, Zb., str. 2805.).
- 47 Stoga na četvrto pitanje valja odgovoriti da se naplata viših doprinosa radniku koji prebacuje prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio, koja je u načelu protivna članku 48. Ugovora, ne može opravdati ni činjenicom da proizlazi iz zakonodavstva čiji je cilj pojednostavljenje i koordinacija naplate poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje, ni poteškoćama tehničke prirode koje priječe primjenu drugih metoda naplate, ni činjenicom da bi se u određenim okolnostima drugim pogodnostima povezanim s porezom na dohodak mogle kompenzirati, ili čak i više od toga, nepogodnosti povezane sa socijalnim doprinosima.

#### **Peto pitanje**

- 48 Petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita mora li se, kada se procjenjuje je li teret doprinosa za socijalno osiguranje nametnut radniku koji je prebacio prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio veći od tereta nametnutog radniku koji je nastavio prebivati u istoj državi članici, uzeti u obzir samo dohodak od zaposlenja ili i dohodak po drugim osnovama, poput dohotka od nekretnina.
- 49 Prvo valja napomenuti da se članak 48. Ugovora odnosi samo na zaposlenike i na osobe koje se kreću u potrazi za zaposlenjem. Stoga ta odredba ne obuhvaća, kao takve, osobe koje ostvaruju dohodak iz drugih izvora, uključujući nekretnine.
- 50 Ipak, osoba obuhvaćena člankom 48. može se pozvati na tu odredbu pri protivljenju nacionalnom zakonodavstvu koje sadržava prepreku njezinoj slobodi kretanja, bez obzira na mehanizam na temelju kojeg nastaje ta prepreka.

- 51 Drugo, uslijed neusklađenosti nacionalnih prava na razini Zajednice, u načelu je na državama članicama da odrede koji se dohodak uzima u obzir pri izračunu doprinosa za socijalno osiguranje.
- 52 Međutim, ako nacionalno zakonodavstvo određuje razinu doprinosa za socijalno osiguranje uzimajući u obzir ne samo dohodak od zaposlenja nego i dohodak s drugih osnova, posljedica tog zakonodavstva ne može biti to da radnici koji u tijeku godine promijene prebivalište kako bi radili u drugoj državi članici budu kažnjeni u usporedbi s radnicima koji i dalje prebivaju u istoj državi članici. S obzirom na to, priroda dohotka koji se uzima u obzir pri određivanju doprinosa za socijalno osiguranje nevažna je za glavni postupak.
- 53 Stoga na peto pitanje valja odgovoriti da kada se procjenjuje je li teret doprinosa za socijalno osiguranje nametnut radniku koji je prebacio prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio veći od tereta nametnutog radniku koji je nastavio prebivati u istoj državi članici, mora se uzeti u obzir sav relevantan dohodak u skladu s nacionalnim pravom prema kojem se određuje iznos doprinosa, uključujući, ovisno o slučaju, i dohodak od nekretnina.

#### Šesto pitanje

- 54 S obzirom na odgovore dane na ostala pitanja u ovom predmetu, šesto pitanje tiče se mogućih posljedica u slučaju da sud koji je uputio zahtjev zaključi kako je sporno nacionalno zakonodavstvo neusklađeno s člankom 48. Ugovora.
- 55 Kao što je Sud već presudio u presudi od 4. prosinca 1974., Van Duyn (C-41/74, Zb., str. 1337.), članak 48. Ugovora ima izravan učinak u pravnim poredcima država članica i pojedincima jamči prava koja nacionalni sudovi moraju štiti.
- 56 U skladu s ustaljenom sudskom praksom svaki nacionalni sud isto tako mora u cijelosti primjenjivati pravo Zajednice i štiti prava koja se njime jamče pojedincima te pri tome, ako je potrebno, ne primjenjivati odredbe nacionalnog prava koje bi mogle biti protivne pravu Zajednice.
- 57 Osim toga, u slučaju kada nacionalno pravo predviđa različito postupanje prema nekoliko skupina osoba, povređujući time pravo Unije, prema članovima skupine koje se stavlja u nepovoljniji položaj mora se jednako postupati te se na njih mora primjenjivati isti sustav kao i na druge zainteresirane osobe, pri čemu je taj sustav, u nedostatku pravilne primjene prava Zajednice, jedini valjani referentni sustav (vidjeti, *mutatis mutandis*, presude od 4. prosinca 1986., *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, C-71/85, Zb., str. 3855.; od 24. ožujka 1987., *McDermott i Cotter*, C-286/85, Zb., str. 1453.; od 13. prosinca 1989., *Ruzius-Wilbrink*, C-102/88, Zb., str. 4311.; od 27. lipnja 1990., *Kowalska*, C-33/89, Zb., str. I-2591.; i od 7. veljače 1991., *Nimz*, C-184/89, Zb., str. I-297.).
- 58 Iz toga slijedi da doprinosi za socijalno osiguranje koje plaća radnik koji prebacuje prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio moraju biti na istoj razini kao i doprinosi koje bi platio radnik koji i dalje prebiva u istoj državi članici.

- 59 Stoga na šesto pitanje valja odgovoriti da ako je sporno nacionalno zakonodavstvo neusklađeno s člankom 48. Ugovora, radnik koji prebacuje prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio ima pravo na to da njegovi doprinosi za socijalno osiguranje budu na istoj razini kao i doprinosi koje bi platio radnik koji i dalje prebiva u istoj državi članici.

### **Troškovi**

- 60 Troškovi nizozemske vlade i Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je *Gerechtshof te 's Hertogenbosch* (Regionalni žalbeni sud u Hertogenboschu) postavio rješenjem od 30. prosinca 1994., odlučuje:

- 1. Radnik koji je imao prebivalište i zaposlenje u drugoj državi članici može se u postupku protiv države članice čiji je državljanin pozvati na članak 48. Ugovora o EEZ-u i članak 7. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice.**
- 2. Članku 48. Ugovora protivno je da radniku koji je tijekom godine prebacio prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio država članica naplati više doprinosa za socijalno osiguranje nego što su doprinosi koje bi u sličnim okolnostima trebao platiti radnik koji je tijekom cijele godine imao prebivalište u državi članici o kojoj je riječ, pri čemu prvi radnik nema pravo ni na dodatna socijalna davanja.**
- 3. Naplata viših doprinosa radniku koji prebacuje prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio, koja je u načelu protivna članku 48. Ugovora, ne može se opravdati ni činjenicom da proizlazi iz zakonodavstva čiji je cilj pojednostavljenje i koordinacija naplate poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje, ni poteškoćama tehničke prirode koje priječe primjenu drugih metoda naplate, ni činjenicom da bi se u određenim okolnostima drugim pogodnostima povezanim s porezom na dohodak mogle kompenzirati, ili čak i više od toga, nepogodnosti povezane sa socijalnim doprinosima.**
- 4. Kada se procjenjuje je li teret doprinosa za socijalno osiguranje nametnut radniku koji je prebacio prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio veći od tereta nametnutog radniku koji je nastavio prebivati u istoj državi članici, mora se uzeti u obzir sav relevantan dohodak u skladu s nacionalnim pravom prema kojem se određuje iznos doprinosa, uključujući, ovisno o slučaju, i dohodak od nekretnina.**

5. **Ako je sporno nacionalno zakonodavstvo neusklađeno s člankom 48. Ugovora, radnik koji prebacuje prebivalište iz jedne u drugu državu članicu kako bi se ondje zaposlio ima pravo na to da njegovi doprinosi za socijalno osiguranje budu na istoj razini kao i doprinosi koje bi platio radnik koji i dalje prebiva u istoj državi članici.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 26. siječnja 1999.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD