

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
CLAUS GULMANN

fremsat den 2. februar 1994 *

*Hr. præsident,
De herrer dommere,*

tjenestemænd er omfattet af den almindelige syge- og invaliditetsforsikring for arbejdstagere.

1. Arbeidshof, Gent, har forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet ¹. Spørgsmålene er opstået under en sag, som Guido Van Poucke har anlagt mod den belgiske sociale sikringsforvaltning for selvstændige, og drejer sig grundlæggende om, hvilken social sikringslovgivning der skal finde anvendelse på en person, der som Van Poucke er tjenestemand i én medlemsstat og samtidig udøver selvstændig virksomhed i en anden medlemsstat.

2. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Van Poucke er læge inden for de belgiske væbnede styrker, og at han i denne egenskab er omfattet af en særlig sikringsordning for tjenestemænd, idet han dog for så vidt angår dækning af udgifter til lægehjælp som andre

3. Da han samtidig udøver selvstændig virksomhed i Nederlandene som læge, er han af den kompetente belgiske sociale sikringsinstitution blevet anset for omfattet af den belgiske sociale sikringsordning for selvstændige. Denne ordning omfatter familieydelse, pensionsydelse, herunder enkepension, samt syge- og invaliditetsydelse.

Van Poucke bidrog til denne sikringsordning fra og med andet halvår 1982, dvs. fra det tidspunkt, hvor forordning nr. 1408/71's anvendelsesområde blev udvidet til at omfatte selvstændige erhvervsdrivende ². Efterfølgende gjorde han indsigelse mod beslutningen om at anse ham for bidragspligtig efter denne ordning og påstod tilbagebetaling af bidrag på ca. 1 million belgiske francs betalt i perioden 1982-1988. Han henviste bl. a. til, at sikringen som selvstændig ikke indebærer fordele for ham ud over dem, som følger af hans sikring som tjenestemand.

* Originalsprog: dansk.

1 — Forordning nr. 1408/71 som kodificeret ved forordning nr. 2001/83, EFT L 230, s. 6. Forordningen i denne version kan lægges til grund for sagen.

2 — Se forordning nr. 3795/81, EFT 1981 L 143, s. 1.

4. Tvisten herom blev indbragt for Arbeidsrechtbank, Brugge, hvor Van Poucke gjorde gældende, at den belgiske sikringsordning for selvstændige efter sit indhold ikke kan finde anvendelse, da han ikke udøver nogen selvstændig virksomhed i Belgien, og at forordning nr. 1408/71 ikke, som hævded af den kompetente belgiske sikringsinstitution, kan føre til det modsatte resultat.

5. For så vidt angår forordning nr. 1408/71 gjorde Van Poucke for det første gældende, at han ikke var omfattet af forordningens anvendelsesområde.

Baggrunden for denne argumentation er navnlig reglen i forordningens artikel 2, stk. 3, der bestemmer, at forordningen finder anvendelse på tjenestemænd, »for så vidt de pågældende er eller har været omfattet af en medlemsstats lovgivning, på hvilken denne forordning finder anvendelse«, og artikel 4, stk. 4, hvorefter forordningen ikke finder anvendelse på »særlige ordninger for tjenestemænd«.

Van Poucke henviste til, at han som tjenestemand er underlagt den særlige ordning for tjenestemænd og derfor ikke er omfattet af forordningen. Det forhold, at han for så vidt angår en enkelt sikringsform, nemlig udgifter til lægehjælp, er omfattet af en af de sikringsordninger, som forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på, kan ikke ændre herved.

6. For det tilfælde, at han måtte være omfattet af forordningen, gjorde Van Poucke gældende, at forordningen ikke indeholder nogen lovvalgsregel, der kan finde anvendelse på ham.

7. Arbeidsrechtbank, Brugge, gav ikke Van Poucke medhold. Retten fandt efter det oplyste, at han var omfattet af forordningen, fordi han for så vidt angår udgifter til lægehjælp var dækket af en almindelig sikringsordning, der er omfattet af forordningen. Hvad angår lovvalget henviste retten til reglen i forordningens artikel 13 om, at en person kun kan være omfattet af én stats sikringslovgivning. Retten fandt, at den relevante lovvalgsregel måtte være reglen i artikel 14c om, at en person, som har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat, men selvstændig virksomhed i en anden medlemsstat, er underlagt den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor den lønnede beskæftigelse finder sted. Følgelig måtte Van Poucke være omfattet af den belgiske sikringslovgivning.

8. Van Poucke ankede denne afgørelse til Arbeidshof, Gent, som har stillet Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. a) Skal artikel 1, litra a), nr. i), og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1408/71

fortolkes således, at en ansat ved militæret, som gør aktiv tjeneste i Belgien, og som bestemmelserne om den obligatoriske forsikring mod sygdom og invaliditet (dækning af udgifterne til lægehjælp) for arbejdstagere er bragt i anvendelse på, er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde;

ner, for så vidt angår en medlemsstats lovgivning, på hvilken forordningen finder anvendelse?

b) For det tilfælde, at en bestemt social sikringsgren — en syge- og invaliditetsforsikring, hvorefter der ydes dækning af udgifterne til lægehjælp — kun rent administrativt henhører under en medlemsstats lovgivning, som forordning nr. 1408/71 finder anvendelse på, må det da udledes heraf, at de i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 nævnte personer også rent faktisk er eller har været omfattet af en medlemsstats lovgivning, på hvilken forordningen finder anvendelse, jf. artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1408/71?

c) Såfremt Domstolen besvarer spørgsmål a og b bekræftende: Skal ordene 'for så vidt' i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 da fortolkes således, at forordningen kun finder anvendelse på de deri nævnte perso-

2. Skal artikel 13, stk. 2, litra d), og artikel 14c i forordning nr. 1408/71 fortolkes således, at beskæftigelse som tjenestemand — for en person, som er omfattet af forordningens anvendelsesområde — skal ligestilles med 'lønnet beskæftigelse' i artikel 14c's forstand?

3. Skal afsnit II i forordning nr. 1408/71, herunder forordningens artikel 14c fortolkes således, at den omstændighed, at en person, der med hensyn til sin 'lønnede beskæftigelse' er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, i denne egenskab kun er forsikret mod én enkelt risiko (i dette tilfælde en syge- og invaliditetsforsikring, der yder dækning for udgifter til lægehjælp), medfører, at den pågældende med hensyn til sin 'selvstændige beskæftigelse' kun er forpligtet til at betale forsikringspræmier for den samme risiko, selv om der i henhold til den nationale lovgivning, der finder anvendelse, gælder en obligatorisk og generel forsikring mod flere risici.«

9. For Domstolen er det udelukkende Kommissionen, som har afgivet indlæg. Kommis-

sionens standpunkt og argumentation falder i det væsentlige sammen med, hvad der er oplyst om Arbeidsrechtbanks. En person i Van Poucke's situation er omfattet af forordningen, hvorfor forordningens lovvalgsregler finder anvendelse, herunder princippet om, at den pågældende alene er undergivet lovgivningen i én medlemsstat, jf. artikel 13. Den relevante bestemmelse for at udpege denne lovgivning er artikel 14c, der fører til, at en person i Van Poucke's situation er fuldt ud omfattet af den belgiske sikringsordning for selvstændige.

10. Indledningsvis er der grund til at bemærke, at den udtalte præmis for sagen, således som den er forelagt, er, at kun Van Poucke's tilknytning til den belgiske sikringsordning med hensyn til dækning af lægeudgifter vil kunne bringe ham ind under forordningens anvendelsesområde. Det er således lagt til grund, at Van Poucke's virksomhed som selvstændig læge i Nederlandene ikke er relevant i denne henseende. Denne antagelse hviler formentlig på, at Van Poucke ikke ville være omfattet af den nederlandske sikringsordning, da denne knytter forsikringspligter til den sikredes bopæl, og da Van Poucke har bopæl i Belgien. Da forordningen ifølge dens artikel 2, stk. 1, kun finder »anvendelse på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater«, skulle Van Poucke ikke være omfattet af forordningen ad denne vej.

11. Denne antagelse kan imidlertid ikke opretholdes efter Domstolens dom af 13. oktober 1993 i sag C-121/92, Zinnecker, og der er derfor grund til at overveje, om Domstolen bør undlade at besvare de konkret stillede spørgsmål om forordningens anvendelsesområde. Henset til, at de forelagte spørgsmål er stillet før afsigelsen af Zinnecker-dommen, og til, at denne dom, som det vil fremgå nedenfor, løser det problem, der foreligger for den forelæggende ret, vil jeg foreslå, at Domstolen tager stilling til spørgsmålet om forordningens personelle anvendelsesområde i lyset af Zinnecker-dommen.

12. Sagen vedrørte en situation, hvor en selvstændig erhvervsdrivende, Zinnecker, udøvede virksomhed både i Nederlandene og i Tyskland. Da forordning nr. 1408/71 i 1982 blev udvidet til at omfatte selvstændige, fandt den kompetente nederlandske sikringsinstitution, at han skulle betale bidrag efter nederlandsk ret for så vidt angår hans virksomhed i Nederlandene. Zinnecker var bosat i Tyskland, hvor han ikke var omfattet af sikringsordningen for selvstændige, da denne var frivillig, og da han ikke havde tilsluttet sig den. Han gjorde gældende, at han heller ikke var omfattet af den nederlandske sikringsordning, fordi han ikke opfyldte nederlandske krav om bopæl i Nederlandene for at være omfattet af ordningen. Spørgsmålet var således, om han under disse

omstændigheder var omfattet af forordning nr. 1408/71. Domstolen udtalte i præmis 12, 13 og 14:

»Det må i denne forbindelse fastslås, at forordningens bilag I, litra I, for Nederlandenes vedkommende bestemmer, at enhver person, der har en beskæftigelse eller et erhverv, hvor der ikke foreligger en arbejdskontrakt, anses som selvstændig erhvervsdrivende i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii). Efter denne bestemmelse skal den pågældende altså ikke nødvendigvis være bosat i Nederlandene for at have status som selvstændig erhvervsdrivende.

Heraf følger, at Zinnecker, til trods for at han ikke opfylder den nederlandske lovgivnings bopælsbetingelse, skal betragtes som en selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde.

Når dette er fastslået, er det ikke nødvendigt at undersøge, om Zinnecker også er omfattet af den tyske lovgivning.«

13. Domstolen tog herefter stilling til, om Zinnecker efter forordningens lovvalgsregler var omfattet af nederlandsk eller tysk ret. Den henviste til artikel 14a, stk. 2, hvorefter personer, der normalt har selvstændig

beskæftigelse på to eller flere medlemsstaters område, er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område vedkommende er bosat, og konkluderede, at en person som Zinnecker var omfattet af tysk lovgivning.

14. En person i Van Poucke's situation bliver således allerede på grund af sin selvstændige virksomhed i Nederlandene omfattet af forordningens anvendelsesområde.

15. For den gode ordens skyld skal jeg imidlertid bemærke, at Van Poucke efter min mening og af de af Kommissionen fremførte grunde tillige vil være omfattet af forordningen som følge af tilknytningen til den almindelige belgiske sygesikring.

16. Spørgsmålet bliver herefter, hvilken lovgivning der finder anvendelse på Van Poucke efter de lovvalgsregler, der findes i forordningens afsnit II.

17. Med en enkelt undtagelse, der ikke er relevant i et tilfælde som det foreliggende, er forordningens system som nævnt det, at de personer, der er omfattet af forordningen, alene er undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Dette udelukker, at Van Poucke kan være omfattet af både belgisk og nederlandsk lovgivning.

18. Der er ingen af forordningens lovvalgsregler, der udtrykkeligt tager stilling til lovvalget i en situation, hvor en person har lønnet beskæftigelse som tjenestemand i en stat og er selvstændig beskæftiget i en anden.

Kommissionen henviser til, at det normalt ikke har betydning, om den ene eller anden lovvalgsregel anvendes, og mener, at det foreliggende lovvalg bør foretages på grundlag af artikel 14c, litra a).

De to regler, som det er mest nærliggende at anvende til at afgøre lovvalget, er artikel 13, stk. 2, litra d), og artikel 14c, litra a).

Den første bestemmelse har følgende indhold: »Med forbehold af artikel 14 til 17: d) er tjenestemænd og dermed ligestillede personer omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, i hvis administration de er beskæftiget«.

Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter, at en tjenestemand i bestemmelsens sammenhæng anses som en person, der har lønnet beskæftigelse. Kommissionen henviser til, at tjenestemænd i traktatens system principielt anses som arbejdstagere, dvs. personer med lønnet beskæftigelse. Hvis dette ikke var tilfældet, ville undtagelsen fra traktatens almindelige regel om fri bevægelighed for arbejdstagere, der er fastsat i traktatens artikel 48, stk. 4, for så vidt angår personer beskæftiget i den offentlige administration, ikke have været nødvendig.

Den anden af de nævnte bestemmelser har følgende indhold: »En person, der samtidigt har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område og selvstændig beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er: a) med forbehold af litra b) omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område vedkommende har lønnet beskæftigelse ...«.

Jeg kan tilslutte mig Kommissionens opfattelse på dette punkt.

19. Hvad enten den ene eller den anden bestemmelse anvendes, vil resultatet i denne sag være, at Van Poucke omfattes af belgisk lovgivning.

20. Der er god grund til at fremhæve, at det i artikel 14d er bestemt, at den af artikel 14c, stk. 1, litra a), omfattede person »behandles for så vidt angår anvendelse af den lovgivning, der fastlægges i overensstemmelse med disse bestemmelser, som om vedkommende havde hele sin erhvervsmæssige beskæftigelse på den pågældende medlemsstats område«.

Det følger således af forordningen, at Van Poucke i forhold til belgisk lovgivning skal behandles, som var han selvstændig beskæftiget i Belgien. Hvis det af belgisk lovgivning følger, at en tjenestemand, der tillige er selvstændigt beskæftiget, er bidragspligtig til den belgiske sikringsinstitution for selvstændige, er det en naturlig følge af forordningen, at Van Poucke på grund af sin

selvstændige beskæftigelse i Nederlandene bliver behandlet på samme måde.

Til gengæld er det klart, at en selvstændig beskæftigelse i Nederlandene ikke kan betyde, at Van Poucke er undergivet en videre bidragspligt, end han ville være undergivet, hvis han var selvstændig beskæftiget i Belgien³.

Forslag til afgørelse

21. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare de stillede spørgsmål således:

- »1) Forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en person, som er tjenestemand i Belgien og har bopæl i dette land, og som samtidigt er selvstændig beskæftiget i Nederlandene, er omfattet af forordningen.
- 2) Forordningens lovvalgsregler indebærer, at den anvendelige lovgivning på en sådan person er belgisk lovgivning.«

3 — Se hertil Domstolens domme af 7.7.1988 (sag 143/87, Stanton, Sml. s. 3877, og de forenede sager 154/87 og 155/87, Wolf, Sml. s. 3897).