CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 22 de Abril de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Neste processo, o Hoge Raad der Nederlanden submeteu ao Tribunal de Justiça cinco questões relativas à interpretação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1390/81 do Conselho (JO L 143, p. 1), que o tornou extensivo aos trabalhadores não assalariados e suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade (a seguir «regulamento»).

2. O demandado no processo principal, A. Zinnecker, é um nacional alemão que residia na República Federal da Alemanha em 1982. Explorava como trabalhador independente lojas de venda de géneros alimentícios tanto na Alemanha como, durante o período de 10 de Abril de 1982 a 24 de Outubro de 1982, nos Países Baixos. Durante este período, A. Zinnecker exerceu cerca de metade da referida actividade nos Países Baixos e a outra metade na Alemanha. As suas lojas nos Países Baixos estavam situadas no parque de garranos Slagharen em Slagharen. Parece que ele explorou estas lojas nos Países Baixos não só durante o período supracitado, que é o período relevante para efeitos do presente processo, mas todos os anos durante o período em que o parque de Slagharen estava aberto. Celebrou todos os anos com o gerente do parque contratos verbais que lhe concediam o direito de aí exercer a sua actividade.

3. No que se refere às suas actividades na Alemanha em 1982, A. Zinnecker não estava abrangido por um seguro obrigatório nesse país contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos de segurança social a que se aplica o regulamento. Também não estava abrangido por um seguro voluntário. Embora tivesse podido inscrever-se no seguro de velhice (Rentenversicherung), não o fez.

4. A legislação neerlandesa estabelece um sistema nacional de seguros em que estão inscritas duas categorias de pessoas: a) as pessoas que residam nos Países Baixos; b) os não residentes que trabalhem como assalariados nos Países Baixos. Se bem que A. Zinnecker não pertencesse a nenhuma dessas categorias, as autoridades neerlandesas competentes enviaram-lhe uma liquidação das contribuições para o sistema nacional de seguros por ele devidas em relação ao período de Julho a Dezembro de 1982. O Governo neerlandês salienta nas suas observações escritas que o período a que se referiam as contribuições tinha começado em Julho de 1982 porque o Regulamento n.° 1390/81, que tornou extensivo aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família o Regulamento

* Língua original: inglês.

inicial n.° 1408/71, entrou em vigor em 1 de Julho de 1982.

5. Segundo a liquidação enviada a A. Zinnecker, a importância por ele devida era de 8 335 HFL, calculada com base num rendimento de 36 763 HFL. Na sequência duma reclamação por ele apresentada, a liquidação foi reduzida por várias vezes. Segundo o cálculo definitivo, o montante por ele devido era de 3 407 HFL, calculado com base num rendimento de 16 339 HFL e num período de 180 dias cobertos pelo seguro. A. Zinnecker impugnou esta liquidação no Gerechtshof, que a anulou.

O Staatssecretaris van Financiën interpôs recurso da decisão do Gerechtshof para o Hoge Raad.

6. O Hoge Raad submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) Tratando-se de uma pessoa que, durante o segundo semestre do ano de 1982, residia na República Federal da Alemanha e exercia uma actividade profissional não assalariada, tanto na República Federal da Alemanha — onde não estava abrangida por um seguro obrigatório no âmbito de um regime de segurança social, porque não era trabalhador assalariado, e também não pertencia a um grupo profissional equiparado aos trabalhadores assalariados, nem estava abrangida por um seguro voluntário — — como nos Países Baixos, e sensivelmente na mesma proporção nos dois Estados, deve responder-se à questão de saber se era um trabalhador não assalariado, na acepção do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, em função da definição da noção de trabalhador não assalariado válida para os Países Baixos e para a República Federal da Alemanha, resultante das disposições conjugadas do artigo 1.°, *initio*, e alínea a), ii) do regulamento, e do Anexo I a esse regulamento, ponto I, alínea C (República Federal da Alemanha) e I (Países Baixos)?

2) Se a resposta à primeira questão for no sentido de que não é somente a definição válida para a República Federal da Alemanha que é determinante, mas igualmente, ou unicamente, a definição válida para os Países Baixos, a circunstância de, segundo a legislação nacional neerlandesa, uma pessoa como a que foi mencionada na primeira questão não estar inscrita num seguro obrigatório, porque não é um residente, impede que se considere que as disposições conjugadas do artigo 1.°, *initio*, e alínea a), ii) do regulamento, e do Anexo I, alínea I (Países Baixos) lhe são aplicáveis?

3) Se a resposta às primeira e segunda questões prejudiciais tiver como consequência que uma pessoa como a que foi mencionada na primeira questão só pode ser considerada trabalhador não assalariado relativamente à actividade que exerce nos Países Baixos, convirá então, no entanto, para a aplicação do artigo 14.°-A, *initio*, e n.° 2, do regulamento, levar igualmente em linha de conta a actividade exercida na República Federal da Alemanha, o que acarreta como consequência a aplicação à pessoa em causa da legislação deste último

Estado, ou só deve ser levada em linha de conta a actividade exercida nos Países Baixos, o que acarreta como consequência, em conformidade com o artigo 13.°, n.° 2, *initio*, e alínea b), a aplicação à referida pessoa da legislação dos Países Baixos?

4) Se uma pessoa como a que foi mencionada nas questões anteriores estiver sujeita à legislação neerlandesa — a qual, na medida em que tal tenha interesse nesta matéria, estabelece um regime geral de segurança social no âmbito do qual só estão inscritos os residentes —, convirá então, em conformidade com o artigo 13.°, n.° 2, *initio*, e alínea b), do regulamento, que essa pessoa, se bem que não seja um residente, seja considerada abrangida pelo seguro, para efeitos de aplicação do referido regime?

5) Em caso de resposta afirmativa à quarta questão:

a pessoa em causa está abrangida pelo seguro social nos Países Baixos exclusivamente pelo período durante o qual exerce a sua actividade no território dos Países Baixos?»

7. As três primeiras questões levantam essencialmente dois problemas. Em primeiro lugar, quando uma pessoa exerce uma actividade como trabalhador não assalariado no território de dois ou mais Estados-membros, qual é o Estado cuja lei determina se ele é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), e, por conseguinte, se cabe no âmbito de aplicação pessoal do regulamento? Em segundo lugar, põe-se a questão de saber qual é a legislação aplicável a uma pessoa na situação de A. Zinnecker. Com a quarta e a quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, se estiver demonstrado que uma pessoa nesta situação fica sujeita à legislação neerlandesa, se deve considerar-se que essa pessoa está abrangida pelo seguro ao abrigo do regime neerlandês de segurança social, apesar de não ser residente nos Países Baixos, e, se assim for, se está abrangida pelo seguro ao abrigo desse regime exclusivamente durante o período em que exerce a sua actividade em território neerlandês.

8. Antes de discutir os problemas acima referidos, vou examinar as disposições relevantes do regulamento. Por razões de comodidade, referir-me-ei às disposições do regulamento tal como constam da versão codificada inserida no Anexo I do Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53).

9. O artigo 2.° define o âmbito de aplicação pessoal do regulamento. O artigo 2.°, n.° 1, determina o seguinte:

«O presente regulamento aplica-se aos trabalhadores assalariados ou não assalariados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-membros e que sejam nacionais de um dos Estados-membros...».

10. Nos termos do artigo 1.°, alínea a), para efeitos de aplicação do regulamento, as expressões «trabalhador assalariado» e «trabalhador não assalariado» designam, respectivamente, qualquer pessoa:

«i) que estiver abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos de um regime

de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados ou não assalariados;

...»

11. O Anexo I do regulamento contém as seguintes disposições:

ii) que estiver abrangida por um seguro obrigatório contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos a que se aplica o presente regulamento, no âmbito de um regime de segurança social aplicável a todos os residentes ou ao conjunto da população activa:

«I. Trabalhadores assalariados e/ou trabalhadores não assalariados
[artigo 1.°, alínea a), ii)... do regulamento]

...

C. Alemanha

— quando os modos de gestão ou financiamento desse regime permitem identificá-la como trabalhador assalariado ou não assalariado;

Se uma instituição alemã for a instituição competente para a concessão das prestações familiares, em conformidade com o título III, capítulo VII, do regulamento, considera-se, na acepção da alínea a), ii), do artigo 1.° do regulamento:

ou

...

b) Trabalhador não assalariado, qualquer pessoa que exerça uma actividade não assalariada e que seja obrigada:

— na falta de tais critérios, quando estiver abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma outra eventualidade mencionada no Anexo I, no âmbito de um regime organizado em benefício dos trabalhadores assalariados ou não assalariados, ou por um dos regimes referidos na subalínea iii) ou, na ausência de um tal regime no Estado-membro em causa, quando a pessoa corresponder à definição apresentada no Anexo I;

— a segurar-se ou a contribuir para o risco de velhice num regime de trabalhadores não assalariados,

ou

— a segurar-se no âmbito do seguro obrigatório de pensões.

...

I. Países Baixos

Considera-se trabalhador não assalariado, na acepção da alínea a), ii) do artigo 1.° do regulamento, qualquer pessoa que exercer uma actividade ou uma profissão sem estar sujeita a um contrato de trabalho.

...»

12. O título II (artigos 13.° a 17.°) do regulamento, «Determinação da legislação aplicável», contém regras de conflitos de leis que determinam a legislação aplicável aos trabalhadores migrantes. A jurisprudência do Tribunal de Justiça esclarece que as disposições do título II prosseguem um duplo objectivo. Têm por finalidade não só evitar a aplicação simultânea de várias legislações nacionais às pessoas abrangidas pelo regulamento mas também impedir que essas pessoas sejam privadas da protecção em matéria de segurança social por falta de legislação aplicável (v. o processo C-2/89, Kits van Heijningen, Colect. 1990, p. I-1755, n.° 12 do acórdão, e o processo C-196/90, De Paep, Colect. 1991, p. I-4815, n.° 18 do acórdão). Em conformidade com esses objectivos, o artigo 13.°, n.° 1, estabelece a regra geral nos termos seguintes:

«... as pessoas às quais se aplica o presente regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-membro. Esta legislação será determinada em conformidade com as disposições do presente título».

13. Em regra, uma pessoa fica sujeita à lei do Estado-membro em que exerce a sua actividade profissional. É assim que, nos termos do artigo 13.°, n.° 2, alínea b), a pessoa que exerça uma actividade não assalariada no território de um Estado-membro está sujeita à legislação deste Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-membro. No entanto, esta regra tem várias excepções, entre as quais a excepção constante do artigo 14.°-A, n.° 2, que determina:

«(A) pessoa que normalmente exerça uma actividade não assalariada no território de dois ou mais Estados-membros está sujeita à legislação do Estado-membro em cujo território reside, se exercer uma parte da sua actividade no território deste Estado-membro...»

O artigo 14.°-A, n.° 2, é completado pelo artigo 14.°-A, n.° 4, que determina o seguinte, na parte que aqui interessa:

«(Se) a legislação à qual uma pessoa deveria estar sujeita nos termos dos n.^{os} 2 ou 3 não permitir a sua inscrição, mesmo a título voluntário, num regime de seguro de velhice, o interessado está sujeito à legislação do outro Estado-membro, que lhe seria aplicável independentemente dessas disposições...»

14. Passo agora ao exame das questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional, tal como foram acima transcritas.

15. Como se indicou, o primeiro problema levantado pelas questões submetidas é o seguinte: quando uma pessoa exerce uma actividade como trabalhador não assalariado no território de dois ou mais Estados-membros, qual dentre esses é o Estado cuja

lei determina se ele é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), e, por conseguinte, se cabe no âmbito de aplicação pessoal do regulamento?

16. O Governo neerlandês declara que, para que uma pessoa que exerce uma actividade como trabalhador não assalariado em dois ou mais Estados-membros caiba no âmbito de aplicação pessoal do regulamento, basta que seja considerada como trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), tendo em conta as definições dadas no Anexo I, ao abrigo da lei de um dos Estados-membros em que exerce a sua actividade.

17. O Governo neerlandês defende que o facto de, em conformidade com a legislação neerlandesa, uma pessoa na situação de A. Zinnecker não estar abrangida por um seguro obrigatório por não residir nos Países Baixos não impede que essa pessoa seja considerada como trabalhador não assalariado para efeitos de aplicação do regulamento. Segundo o Governo neerlandês, resulta da definição de trabalhador não assalariado constante do Anexo I, no que toca aos Países Baixos, que, no que diz respeito à actividade que exerce nos Países Baixos, uma pessoa na situação de A. Zinnecker é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), não obstante o facto de não residir nos Países Baixos. Daqui resulta, segundo o Governo neerlandês, que ela cabe no âmbito de aplicação pessoal do regulamento.

18. A. Zinnecker declara que a questão de saber se uma pessoa é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), depende da definição da expressão «trabalhador não assalariado» que é dada no Anexo I do regulamento. O Anexo I dá diferentes definições desta expressão em relação aos diferentes Estados-membros. Deve, por conseguinte, determinar-se qual das definições que constam do Anexo I se aplica no caso de uma pessoa exercer a sua actividade em mais de um Estado-membro. Segundo A. Zinnecker, a questão de saber se uma pessoa é um trabalhador não assalariado é regulada pela lei do Estado em que exerce a sua actividade. Daqui resulta que a definição de «trabalhador não assalariado» dada pela lei neerlandesa deve aplicar-se em relação à sua actividade nos Países Baixos e a definição de «trabalhador não assalariado» dada pela lei alemã deve aplicar-se em relação à sua actividade exercida na Alemanha.

19. A Comissão defende que a questão de saber se uma pessoa é um trabalhador assalariado ou um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), deve ser decidida pela lei do Estado-membro cuja legislação é aplicável com base nas normas de conflitos de leis que constam do título II. A Comissão reconhece que este modo de ver não se apoia na letra do artigo 13.°, n.° 1, mas defende que ela é ditada pelos objectivos do título II.

20. Segundo a Comissão, se se aceitasse que as disposições do título II se aplicam somente a pessoas que são trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados, na acepção do artigo 1.°, alínea a), determinadas categorias de trabalhadores migrantes poderiam vir a encontrar-se eles próprios numa situação em que não beneficiariam do regime de segurança social de qualquer Estado-membro, muito embora satisfizessem os requisitos substanciais para a inscrição num regime nacional de segurança social. Seria assim, por exemplo, se uma pessoa exercesse actividade num Estado-membro

cujo regime de segurança social se aplicasse exclusivamente aos residentes, quando residisse no território de outro Estado-membro cujo regime de segurança social se aplicasse exclusivamente às pessoas que aí exerciam uma actividade profissional. Num caso destes, a pessoa em causa não caberia no âmbito de aplicação do regime de segurança social de nenhum desses dois Estados-membros e, por conseguinte, não seria um trabalhador assalariado ou um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a). Daqui resulta que essa pessoa ficaria fora do âmbito de aplicação pessoal do regulamento e, portanto, as disposições do título II não lhe poderiam ser aplicadas. No entanto, é evidente que esse resultado seria contrário aos objectivos do regulamento, que consistem em estabelecer um sistema completo de regras de conflitos de leis de modo a assegurar que a lei de um Estado-membro seja aplicável.

21. A Comissão conclui que a questão de saber se uma pessoa é um trabalhador assalariado ou um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), deve ser decidida nos termos da lei do Estado-membro cuja legislação é aplicável, com base nas normas relativas à legislação aplicável que constam do título II. Por conseguinte, segundo a Comissão, é necessário, em primeiro lugar, determinar a lei aplicável a uma pessoa na situação de A. Zinnecker, segundo as normas de conflitos de leis do título II, e, em segundo lugar, determinar se essa pessoa cabe no âmbito de aplicação pessoal do regulamento.

22. Devo dizer que não acho convincentes nenhum dos argumentos que foram invocados. Como a Comissão declarou na fase oral do processo, não se vê com clareza a que conclusões levam os argumentos de A. Zinnecker. Ao mesmo tempo que penso, tal como o Governo neerlandês, que A. Zinnecker cabe no âmbito de aplicação pessoal do regulamento, não creio que as razões que aduz fundamentem inteiramente uma conclusão neste sentido.

23. Também não posso dar razão aos argumentos da Comissão. Como a própria Comissão reconhece, o seu modo de abordar o problema não se baseia na letra do artigo 13.°, n.° 1. Segundo esta disposição, apenas «as pessoas às quais se aplica o presente regulamento» estão sujeitas às regras de conflitos de leis do título II. Daqui resulta que o título II só se aplica a pessoas abrangidas pelo artigo 2.°, ou seja, a pessoas que sejam trabalhadores assalariados ou não assalariados, na acepção do artigo 1.°, alínea a). Por conseguinte, recorrer às regras relativas à legislação aplicável constantes do título II para decidir se uma pessoa é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), redundaria numa *petitio principii*. Além disso, pelas razões que adiante indicarei, o modo como a Comissão aborda a questão é contrário não só à letra do regulamento, mas também à sua economia geral. A Comissão declara que a sua concepção se apoia no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo 39/76, Metaalnijverheid/ /Mouthaan (Colect., p. 767, n.° 6). No entanto, é claro que, nesse processo, o Tribunal de Justiça tinha em apreciação uma questão diferente e não examinou o aspecto que está em causa no presente processo.

24. Nas considerações que se seguem apresenta-se uma solução que, a meu ver, é compatível com a letra e com a economia geral do regulamento e que também corresponde à compreensível preocupação da Comissão em garantir que os objectivos das regras constantes do título II sejam atingidos.

25. Deve salientar-se, antes de mais, que, em princípio, o regulamento só se aplica a pessoas que estejam inscritas num regime nacional de segurança social. Isto resulta claramente do quarto considerando do preâmbulo da versão original do Regulamento n.° 1408/71 (JO 1971, L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), que dispõe:

«... considerando que, devido às diferenças importantes que existem entre as legislações nacionais quanto ao seu âmbito de aplicação *ratione personae*, é preferível estabelecer o princípio de que o regulamento é aplicável a todos os nacionais dos Estados-membros cobertos por sistemas de segurança social destinados a trabalhadores assalariados...».

26. O mesmo princípio é adoptado pelo Regulamento n.° 1390/81 (JO 1981, L 143, p. 1), que tornou extensivo aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família o Regulamento n.° 1408/71. O último considerando do preâmbulo deste regulamento diz o seguinte:

«... considerando... que é necessário precisar num anexo o que se deve entender pelas expressões 'trabalhador assalariado' e «trabalhador não assalariado», na acepção do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, quando o interessado *está abrangido por um regime de segurança social* aplicável a todos os residentes, a determinadas categorias de residentes ou ao conjunto da população activa de um Estado-membro...» (sublinhado nosso).

27. Em conformidade com esse princípio, o artigo 1.°, alínea a), define as expressões «trabalhador assalariado» e «trabalhador não assalariado» com referência às pessoas inscritas num regime nacional de segurança social. Como a Comissão salienta, a questão de saber se uma pessoa é um trabalhador assalariado ou um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), não depende da lei do Estado-membro em que a pessoa exerce a sua actividade profissional mas sim da questão de saber se essa pessoa está inscrita num regime de segurança social para trabalhadores assalariados ou não assalariados num Estado-membro.

28. É evidente que, para que uma pessoa seja um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), basta que esteja inscrita num regime de segurança social e preencha as condições indicadas nesta disposição num único Estado-membro. Não se exige que, para caber no âmbito de aplicação do artigo 1.°, alínea a), ii), a pessoa tenha que estar inscrita nos regimes de segurança social de dois ou mais Estados-membros. Daqui resulta que, para que uma pessoa na situação de A. Zinnecker seja um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), basta que esteja inscrita num regime de segurança social e preencha as condições indicadas nesta disposição, tendo em conta o disposto no Anexo I, num dos Estados-membros em que exerce a sua actividade.

29. As condições de inscrição num regime nacional de segurança social não são especifi-

cadas pelo direito comunitário mas são, em princípio, matéria da competência dos Estados-membros. Digo «em princípio», porque o Tribunal de Justiça reconheceu que as noções de trabalhador assalariado e de trabalhador não assalariado correspondem a termos de direito comunitário e exigem uma interpretação ampla (v., por exemplo, no que respeita aos trabalhadores não assalariados, o processo 300/84, van Roosmalen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Colect. 1986, p. 3097). O Tribunal de Justiça também decidiu que uma pessoa fica abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento se preencher as condições materiais de inscrição num regime de segurança social instituído pelo direito nacional, ainda que as diligências necessárias para a inscrição nesse regime não tenham sido efectuadas (v. o processo 39/76, já referido, Colect., p. 767, n.° 10 do acórdão).

30. Deve notar-se, no entanto, que, embora os Estados-membros tenham, em princípio, liberdade de fixar as condições de inscrição nos seus regimes nacionais de segurança social, não têm o direito de determinar o âmbito de aplicação territorial da sua própria legislação. Trata-se de matéria que releva do direito comunitário. No processo 302/84, Ten Holder/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (Colect. 1986, p. 1827), o Tribunal de Justiça declarou no n.° 21 do acórdão:

«De facto, as disposições deste título II constituem um sistema de normas de conflito cuja característica geral tem como efeito retirar ao legislador de cada Estado-membro o poder de determinar a extensão e as condições de aplicação da legislação nacional, quanto às pessoas que lhe estão sujeitas e ao território no interior do qual as disposições nacionais produzem os seus efeitos. Tal como o Tribunal de Justiça salientou nos acórdãos de 23 de Setembro de 1982 (G. T. Kuijpers, 276/81, Recueil, p. 3027, e G. F. Koks, 275/81, Recueil, p. 3023), 'os Estados-membros não dispõem da faculdade de determinar em que medida é aplicável a sua própria legislação ou a legislação de outro Estado-membro, sendo obrigados a respeitar as disposições do direito comunitário em vigor'».

É, por conseguinte, claro que as regras constantes do título II prevalecem sobre as regras dos Estados-membros que determinam o âmbito de aplicação territorial da sua legislação em matéria de segurança social. Esta interpretação é justificada pelo objectivo do título II que, como já foi indicado, consiste em garantir que as pessoas a quem o regulamento é aplicável fiquem sujeitas à legislação de um e de um só Estado-membro. Se os Estados-membros tivessem o direito de substituir as normas relativas à legislação aplicável constantes do título II pelas suas próprias regras, esse objectivo falharia. Uma pessoa poderia vir a estar sujeita à legislação de dois ou mais Estados-membros ou ficar fora do âmbito de aplicação da legislação de qualquer Estado-membro.

31. Como os Estados-membros não têm o direito de determinar o âmbito de aplicação territorial da sua própria legislação, daqui resulta que um Estado-membro não pode recusar a inscrição no seu regime de segurança social a uma pessoa que preencha as condições materiais de inscrição nesse regime, com o fundamento de que esta pessoa não reside no território desse Estado. Um Estado-membro também não pode alargar o âmbito de aplicação da sua lei, a fim de sujeitar ao seu próprio regime de segurança social pessoas que, nos termos das normas relativas à legislação aplicável constantes do título II, estão sujeitas ao regime de segurança social de outro Estado-membro.

32. De tudo quanto fica dito, podem tirar-se duas conclusões. Por um lado, nos termos do artigo 1.°, alínea a), o âmbito de aplicação do regulamento é definido com referência às pessoas que estão inscritas num regime de segurança social de um Estado-membro e, em princípio, incumbe aos Estados-membros a especificação das condições de inscrição no seu próprio regime de segurança social. Por outro lado, nos termos do título II, um Estado-membro não tem o direito de determinar o âmbito de aplicação territorial da sua própria legislação. Uma interpretação sistemática do regulamento exige que o artigo 1.°, alínea a), seja interpretado à luz do título II. Daqui resulta que um Estado-membro não pode ter a possibilidade de determinar se uma pessoa é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), e, por conseguinte, se cabe no âmbito de aplicação do regulamento, com base nas suas regras internas que determinam o âmbito de aplicação territorial da sua legislação.

33. Chego, por conseguinte, à conclusão de que a questão de saber se uma pessoa é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), depende da questão de saber se preenche as condições materiais de inscrição num regime de segurança social de um Estado-membro e satisfaz as exigências indicadas nesta disposição, com exclusão das exigências relativas à aplicação territorial desse regime fixadas pelo direito nacional. Este modo de ver tem a vantagem de ser compatível com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que decidiu que a noção de trabalhador não assalariado deve ser interpretada de maneira ampla e que essa noção impede que uma pessoa que preencha as condições substanciais de inscrição num regime de segurança social venha a encontrar-se numa situação em que não está sujeita a nenhuma lei nacional, porque o título II não pode ser aplicado.

34. Examinarei agora se A. Zinnecker é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), tendo em conta a conclusão supracitada.

35. Como já se afirmou, segundo o direito neerlandês, as pessoas que residem nos Países Baixos estão sujeitas a um seguro obrigatório no âmbito da segurança social e, nos termos do Anexo I, no que diz respeito aos Países Baixos, considera-se trabalhador não assalariado, para efeitos da alínea a), ii), do artigo 1.° do regulamento, qualquer pessoa que exercer uma actividade ou uma profissão sem estar sujeita a um contrato de trabalho. Daqui resulta que, com exclusão da condição de residência, uma pessoa na situação de A. Zinnecker satisfaz as condições materiais de inscrição no regime de segurança social neerlandês em virtude da sua actividade nos Países Baixos e que, por conseguinte, é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii). Daqui resulta que ela cabe no âmbito de aplicação *ratione personae* do regulamento. É, portanto, inútil examinar a aplicabilidade das disposições do Anexo I relativas à Alemanha, que vêm mencionadas na primeira questão do órgão jurisdicional nacional e que estão expostas no ponto 11, *supra*.

36. Como uma pessoa na situação de A. Zinnecker cabe no âmbito de aplicação do regulamento, a legislação que lhe é aplicável é determinada pelas normas de conflitos constantes do título II. Deve notar-se, neste contexto, que, embora o Anexo I defina, no que diz respeito aos Países Baixos, trabalhador não assalariado, para efeitos da alínea a), ii), do artigo 1.° do regulamento, como sendo qualquer pessoa que exerce uma actividade ou uma profissão sem estar sujeita a um contrato de trabalho, esta disposição não pode

ter por objectivo determinar o âmbito de aplicação territorial da legislação neerlandesa. A questão de saber se a legislação neerlandesa se aplica a uma determinada pessoa é decidida exclusivamente pelas regras fixadas no título II do regulamento e não pelas disposições do Anexo I, que apenas dizem respeito ao âmbito de aplicação do regulamento. Passo, por conseguinte, a analisar qual é a lei de um Estado-membro que se aplica a uma pessoa na situação de A. Zinnecker, em conformidade com as regras do título II.

37. Nos termos do artigo 14.°-A, n.° 2, a pessoa que normalmente exerça uma actividade não assalariada no território de dois ou mais Estados-membros está sujeita à legislação do Estado-membro em cujo território reside, se exercer uma parte da sua actividade no território deste Estado-Membro. Resulta dos factos, tal como vêm expostos no despacho de reenvio, que, durante o período relevante, A. Zinnecker repartiu o seu tempo de actividade aproximadamente em metade nos Países Baixos e metade na Alemanha. Daqui resulta que, no período de tempo relevante, estava sujeito à legislação da Alemanha, país em que residia.

38. O facto de a lei alemã não prever um regime de seguro obrigatório em que se inscrevam pessoas na situação de A. Zinnecker não torna, de modo algum, as disposições do artigo 14.°-A, n.° 2, menos aplicáveis no caso de uma dessas pessoas. Resulta claramente do artigo 14.°-A, n.° 4, que a disposição do artigo 14.°-A, n.° 2, relativa à legislação aplicável, prevê que o interessado tem o direito de se inscrever, a título voluntário, num regime de seguro de velhice no Estado-membro em que reside. Só se a legislação desse Estado-membro não permitir a inscrição do interessado, mesmo a título voluntário, num regime de pensão é que as disposições do artigo 14.°-A, n.° 2, se tornam inaplicáveis e o interessado fica sujeito à legislação de outro Estado-membro no qual exerça uma actividade não assalariada. Como foi dito, A. Zinnecker tinha o direito de se inscrever num seguro de velhice na Alemanha, mas não o fez. É, portanto, claro que a legislação aplicável a uma pessoa na sua situação é determinada pelo artigo 14.°-A, n.° 2, e que, por conseguinte, está sujeito à legislação alemã.

39. Nos termos do artigo 14.°-A, n.° 2, à pessoa que exerça uma actividade não assalariada em dois ou mais Estados-membros é exclusivamente aplicável a lei de um desses Estados. Isto resulta claramente do artigo 14.°-D, n.° 1, que estabelece que a pessoa referida, *inter alia*, no artigo 14.°-A, n.° 2, será tratada, para efeitos de aplicação da legislação determinada em conformidade com esta disposição, como se exercesse toda a sua actividade profissional no território do Estado-membro em causa. Daqui resulta que uma pessoa na situação de A. Zinnecker está sujeita à legislação alemã tanto no que toca à sua actividade na Alemanha como nos Países Baixos. Não é verdade que a legislação neerlandesa se aplique em relação à sua actividade nos Países Baixos e a legislação alemã em relação à sua actividade na Alemanha. Isso seria contrário à letra e ao espírito dos artigos 14.°-A, n.° 2, e 14.°-D, n.° 1, e também

do artigo 13.°, n.° 1, segundo o qual, sem prejuízo das excepções constantes do regulamento, as pessoas às quais se aplica o regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-membro.

40. Cheguei à conclusão que A. Zinnecker está sujeito à legislação alemã. O resultado dessa conclusão parece ser que ele não está coberto pelo seguro nem nos Países Baixos nem na Alemanha. Esta consequência pouco desejável, porém, não é o resultado das normas relativas à legislação aplicável constantes do regulamento. É o resultado de a lei alemã só prever o seguro voluntário em relação a pessoas na situação de A. Zinnecker e de ele ter optado por não subscrever esse seguro.

41. Deve notar-se que a situação seria diferente se apenas tivesse exercido a sua actividade como trabalhador não assalariado nos Países Baixos. Como se indicou, nos termos do artigo 13.°, n.° 2, alínea b), a pessoa que exerça uma actividade não assalariada no território de um Estado-membro está sujeita à legislação deste Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-membro. Daqui resulta que, se A. Zinnecker tivesse sido trabalhador não assalariado unicamente nos Países Baixos, teria ficado sujeito à legislação neerlandesa, não obstante o facto de residir na Alemanha. Num caso destes, não se pode invocar a obrigação de residência, fixada na legislação neerlandesa, para lhe recusar a inscrição no regime neerlandês de segurança social obrigatória. Se tal fosse possível, o artigo 13.°, n.° 2, alínea b), não produziria efeitos. Esta disposição tem exactamente por efeito substituir a condição de residência por uma condição fundada no exercício da actividade não assalariada no território do Estado-membro em causa (v., neste contexto, o processo C-2/89, Kits van Heijningen, Colect. 1990, p. I-1755, n.° 21 do acórdão).

42. Antes de concluir, desejo salientar uma diferença entre a interpretação proposta pela Comissão e a que eu adoptei acima.

43. Deve recordar-se que, segundo a Comissão, é necessário, antes de mais, determinar a legislação aplicável a uma pessoa na situação de A. Zinnecker, em conformidade com as regras de conflitos de leis do título II, e, a seguir, determinar se essa pessoa cabe no âmbito de aplicação pessoal do regulamento.

44. A Comissão chega à conclusão de que, nos termos do artigo 14.°-A, n.° 2, A. Zinnecker está sujeito à legislação alemã. A seguir, passa a examinar se, nos termos da legislação alemã, é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a). Como não está inscrito num regime de seguro obrigatório ou voluntário na Alemanha, a Comissão chega à conclusão que não é um trabalhador não assalariado, para efeitos da aplicação do artigo 1.°, alínea a), e que, por conseguinte, não cabe no âmbito de aplicação *ratione personae* do regulamento.

45. Segundo a Comissão, como não está abrangido pelo âmbito de aplicação do regulamento, daqui resulta que a questão de saber se está inscrito num regime obrigatório de seguro social nos Países Baixos depende das disposições da legislação neerlandesa, incluindo as disposições que determinam o

âmbito de aplicação territorial dessa legislação. Como, nos termos da legislação neerlandesa, uma pessoa que exerça uma actividade não assalariada só está sujeita ao regime de seguro obrigatório da segurança social se residir nos Países Baixos, a Comissão conclui que A. Zinnecker não está sujeito a este regime.

46. O resultado do modo de abordar a questão adoptado pela Comissão pode, assim, parecer o mesmo que aquele que eu adoptei. Há, no entanto, uma diferença quanto às consequências extraídas. Segundo a Comissão, A. Zinnecker não cabe no âmbito de aplicação do regulamento. Parece, portanto, que, segundo o método da Comissão, os Países Baixos têm a faculdade de sujeitar ao seu regime de segurança social pessoas na situação de A. Zinnecker, alargando o âmbito de aplicação territorial da sua legislação. Isto não seria possível segundo a concepção que eu propus, visto que, de acordo com esta concepção, A. Zinnecker cabe no âmbito de aplicação do regulamento e, por conseguinte, a lei que lhe é aplicável é determinada exclusivamente pelas disposições do título II.

47. Parece-me que o método de análise que eu propus é mais conforme aos objectivos e à economia geral do regulamento. Se o modo de ver proposto pela Comissão fosse aceite, isso teria como resultado que os Países Baixos poderiam alargar o âmbito de aplicação da sua legislação, de modo a torná-la aplicável a uma pessoa na situação de A. Zinnecker, sem que este fosse incluído no âmbito de aplicação do regulamento. Isso, no entanto, iria contra a economia geral do regulamento, segundo a qual as pessoas inscritas no regime de segurança social de um Estado-membro cabem no seu âmbito de aplicação. Isto significaria igualmente que A. Zinnecker ficaria sujeito à legislação neerlandesa, sem beneficiar do disposto no regulamento. Em meu entender, por conseguinte, as consequências do modo de ver da Comissão constituem um motivo adicional para o afastar. A lacuna que resulta da falta de seguro obrigatório nos termos da lei alemã não ficaria preenchida se fosse permitido aos Países Baixos alargar unilateralmente o âmbito de aplicação da sua própria legislação, fora do sistema geral do regulamento. Se se considerar oportuno preencher esta lacuna, deve proceder-se a uma alteração ao regulamento para esse fim.

48. Para ser completo, vou examinar outra concepção que, a ser adoptada, levaria ao mesmo resultado que aquele a que a Comissão chegou, ou seja, a que uma pessoa na situação de A. Zinnecker não caberia no âmbito de aplicação do regulamento. Essa concepção tem a vantagem da simplicidade mas, como vou explicar, vai contra os objectivos do título II.

49. Como foi indicado, para que uma pessoa na situação de A. Zinnecker seja um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), tem de estar inscrita num regime de segurança social, como o que é previsto por esta disposição, num dos Estados-membros em que exerce a sua actividade. Pode alegar-se que A. Zinnecker não cabe no âmbito de aplicação do regulamento por não estar inscrito em tal regime, nem nos termos da lei alemã nem ao abrigo da lei

neerlandesa. É claro que não é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), nos termos da lei alemã, por não estar inscrito em qualquer regime de segurança social na Alemanha. Pode alegar-se que também não é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), nos termos da lei neerlandesa. É assim porque, nos termos da lei neerlandesa, um trabalhador não assalariado só se inscreve no regime nacional de segurança social se residir nos Países Baixos e, como já foi indicado, a definição da expressão «trabalhador não assalariado» constante do Anexo I, relativamente aos Países Baixos, não tem como efeito anular essa condição de residência. Pode concluir-se, por conseguinte, que A. Zinnecker não é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), nos termos da lei neerlandesa, porque não reside nos Países Baixos.

50. A referida concepção, no entanto, vai contra os objectivos do titulo II. É assim porque, segundo essa concepção, a razão pela qual uma pessoa na situação de A. Zinnecker não é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), não é a de não satisfazer as condições materiais para a inscrição no regime de segurança social neerlandês, mas sim a de não preencher a condição de residência fixada na lei neerlandesa. Se esta concepção fosse aceite, seria portanto possível que um Estado-membro determinasse se uma pessoa é um trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), e, por conseguinte, se cabe no âmbito de aplicação do regulamento, com base nas suas próprias regras relativas à aplicação territorial. No entanto, como já indiquei, isso seria contrário aos objectivos do título II e à economia geral do regulamento. Daqui resulta que esta concepção deve ser rejeitada.

51. Como concluí que a legislação alemã é a única aplicável a uma pessoa na situação de A. Zinnecker, não há necessidade de responder às quarta e quinta questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional.

Conclusão

52. Sou, por conseguinte, de opinião de que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional devem ser respondidas do seguinte modo:

«Quando uma pessoa residir na Alemanha e exercer a sua actividade como trabalhador não assalariado em parte na Alemanha e em parte nos Países Baixos e couber no âmbito de aplicação do regulamento porque, se residisse nos Países Baixos, teria ficado sujeita ao seguro obrigatório nesse Estado-membro, o Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que esta pessoa está exclusivamente sujeita à legislação alemã.»