SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS vom 24. Februar 2005 [1]

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Amsterdam betrifft die Auslegung von Artikel 13 Absätze 1 und 2 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1408/71 [2] und von Artikel 39 EG.

2. Das vorlegende Gericht bittet insbesondere um Erläuterungen zu der Frage, ob das Gemeinschaftsrecht der Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, der zufolge eine Person, die in seinem Hoheitsgebiet berufstätig war, dies aber nicht mehr ist, in bestimmten Zweigen der sozialen Sicherheit nur dann pflichtversichert bleibt, wenn sie dort ihren Wohnort behält, während sie in anderen Zweigen der sozialen Sicherheit ungeachtet ihres Wohnorts versichert bleibt.

Einschlägige Vorschriften der Verordnung

3. Artikel 13 mit der Überschrift „Allgemeine Regelung" ist die erste Vorschrift in Titel II der Verordnung Nr. 1408/71, der überschrieben ist mit „Bestimmung der anzuwendenden Rechtsvorschriften".

4. Artikel 13 Absatz 1 bestimmt in seiner im entscheidungserheblichen Zeitraum geltenden Fassung:

„Vorbehaltlich der Artikel 14c und 14f unterliegen Personen, für die diese Verordnung gilt, den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats. Welche Rechtsvorschriften diese sind, bestimmt sich nach diesem Titel."

5. Artikel 14c und 14f betreffen Sonderfälle, die für den vorliegenden Fall nicht von Bedeutung sind.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149, S. 2). Der Verordnungstext einschließlich der Änderungen bis Ende 1995 ist in Teil I von Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 zur Änderung und Aktualisierung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl. 1997, L 28, S. 1) zu finden. Eine bereinigte (aber nicht rechtsverbindliche) Fassung mit den weiteren Änderungen steht auf Eur-Lex zur Verfügung (europa.eu.int/eur-lex).

6. Artikel 13 Absatz 2 enthält eine Reihe von Regelungen zur Bestimmung der in besonderen Fällen anzuwendenden Rechtsvorschriften. Diese Regelungen gelten vorbehaltlich der Artikel 14 bis 17 am Ende des Titels II, die verschiedene Sonderregelungen enthalten, von denen keine auf den vorliegenden Fall anwendbar ist.

7. Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a bestimmt:

„Eine Person, die im Gebiet eines Mitgliedstaats abhängig beschäftigt ist, unterliegt den Rechtsvorschriften dieses Staates, und zwar auch dann, wenn sie im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt oder ihr Arbeitgeber oder das Unternehmen, das sie beschäftigt, seinen Wohnsitz oder Betriebssitz im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats hat."

8. Artikel 13 Absatz 2 Buchstaben b bis e betrifft Selbständige, Personen, die an Bord eines unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahrenden Schiffes beschäftigt sind, sowie Beamte und zum Wehrdienst oder Zivildienst eines Mitgliedstaats einberufene oder wieder einberufene Personen.

9. Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f, der durch die Verordnung Nr. 2195/91 [3] mit Wirkung vom 29. Juli 1991 in die Verordnung Nr. 1408/71 eingefügt wurde, bestimmt:

„[E]ine Person, die den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats nicht weiterhin unterliegt, ohne dass die Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats gemäß einer der Vorschriften in den vorhergehenden Buchstaben oder einer der Ausnahmen bzw. Sonderregelungen der Artikel 14 bis 17 auf sie anwendbar würden, unterliegt den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dessen Gebiet sie wohnt, nach Maßgabe allein dieser Rechtsvorschriften."

10. Zusätzlich zur Einfügung des Artikels 13 Absatz 2 Buchstabe f in die Verordnung Nr. 1408/71 fügte die Verordnung Nr. 2195/91 auch den folgenden Artikel 10b mit Wirkung vom 29. Juli 1991 in die Verordnung Nr. 574/72 [4] ein:

„Der Zeitpunkt und die Voraussetzungen, zu denen die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats nicht weiter für die in Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f der Verordnung [Nr. 1408/71] genannte Person gelten, wer-

3 — Verordnung (EWG) Nr. 2195/91 des Rates vom 25. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 (ABl. L 206, S. 2).

4 — Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl. L 74, S. 1); wegen der letzten bereinigten Fassung siehe Anhang A Teil II der Verordnung Nr. 118/97, zitiert in Fußnote 2. Eine bereinigte (aber nicht rechtsverbindliche) Fassung mit den weiteren Änderungen steht auf Eur-Lex zur Verfügung (europa.eu.int/eur-lex).

den nach diesen Rechtsvorschriften bestimmt. Der Träger, den die zuständige Behörde des Mitgliedstaats bezeichnet, dessen Rechtsvorschriften auf diese Person anwendbar werden, erkundigt sich bei dem von der zuständigen Behörde des ersten Mitgliedstaats bezeichneten Träger nach diesem Zeitpunkt."

Nationale Rechtsvorschriften

11. Aus den Akten geht hervor, dass das niederländische System der sozialen Sicherheit zum einen aus Systemen besteht, die ausschließlich für Personen gelten, die Arbeitnehmer sind oder zu dem Zeitpunkt, als sie den Anspruch auf die betreffende Leistung erwarben, Arbeitnehmer waren, und zum anderen aus allgemeinen Systemen, die für alle Bewohner oder Personen gelten, die wegen einer unselbständigen Tätigkeit in den Niederlanden der niederländischen Einkommensteuer unterliegen.

12. Die Programme für Arbeitnehmer sehen Leistungen bei Krankheit (ZW [5]), Versicherungsschutz für Krankheitskosten (ZFW [6]), Leistungen bei Arbeitslosigkeit (WW [7]) und Leistungen bei Invalidität (WAO [8]) vor.

13. Personen mit Anspruch auf Leistungen bei Invalidität (WAO), die aufgrund ihrer Invalidität nicht mehr Arbeitnehmer sind, bleiben vorbehaltlich der unten in Nummer 19 zusammengefassten Vorschriften in allen vier Systemen für Arbeitnehmer pflichtversichert.

14. Die allgemeinen Systeme sehen Familienleistungen (AKW [9]), Hinterbliebenenrenten (ANW [10]), Altersrenten (AOW [11]) und Versicherungsschutz für besondere Krankheitskosten (AWBZ [12]) vor.

15. Alle Gesetze über die allgemeinen Systeme sehen vor, dass der Kreis der Versicherten durch Sekundärrecht oder aufgrund Sekundärrechts erweitert oder beschränkt werden kann.

16. Dieser Kreis wurde danach in dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum angepasst.

5 — Ziektewet. Diese und die anderen Abkürzungen beziehen sich auf das Gesetz über das jeweilige System, aber ich werde der üblichen Praxis folgen und die Abkürzungen in der allgemeineren Bedeutung der vorgesehenen Leistung oder des vorgesehenen Versicherungsschutzes verwenden.

6 — Ziekenfondswet.

7 — Werkloosheidswet.

8 — Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering.

9 — Algemene Kinderbijslagwet.

10 — Algemene Nabestaanden Wet.

11 — Algemene Ouderdomswet.

12 — Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

17. Ursprünglich sah das maßgebliche Sekundärrecht, die Verordnung von 1989 [13], vor, dass eine außerhalb der Niederlande wohnende Person, die u. a. Anspruch auf Leistungen aus der WAO hatte, in den allgemeinen Systemen pflichtversichert sein musste.

18. Die Verordnung von 1989 wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1999 dahin geändert [14], dass Gebietsfremde mit Wirkung vom 1. Januar 2000 in den allgemeinen Systemen nicht weiter pflichtversichert waren. In den allgemeinen Systemen für Altersrenten (AOW) und Hinterbliebenenrenten (ANW) konnten Gebietsfremde, die zuvor pflichtversichert waren, jedoch weiter versichert bleiben, indem sie nach Beendigung der Pflichtversicherung freiwillig Beiträge bezahlten. Von dieser Möglichkeit muss innerhalb eines Jahres nach Beendigung der Pflichtversicherung durch Benachrichtigung der Sociale Verzekeringsbank Gebrauch gemacht werden.

19. Bei den besonderen Krankheitskosten (AWBZ) ist die Situation etwas komplizierter. Wenn das Einkommen eines Empfängers von Leistungen bei Invalidität (WAO) eine bestimmte Grenze nicht übersteigt, ist er nach dem System für Krankheitskosten (ZFW) weiterhin pflichtversichert; dies ist bei der Klägerin offensichtlich der Fall. Die Personen, die nach der Verordnung Nr. 1408/71 Anspruch auf Leistungen nach der Regelung ihres Wohnsitzmitgliedstaats haben, bleiben auch in dem System für besondere Krankheitskosten pflichtversichert. Für andere Personen besteht mit Wirkung vom 1. Januar 2001 die Möglichkeit, sich in dem System für besondere Krankheitskosten freiwillig zu versichern.

20. Es gibt eine Übergangsbestimmung für Familienleistungen (AKW): Ein Leistungsempfänger, der aufgrund der Änderungen einen bestehenden Anspruch auf Familienleistungen verlieren würde, bleibt pflichtversichert, bis das jüngste Kind 18 Jahre alt ist. Für andere Personen gibt es keinen Anspruch auf freiwillige Versicherung in dem System für Familienleistungen: Die niederländische Regierung hat erklärt, dass nach Kapitel 8 des Titels III der Verordnung Nr. 1408/71, das u. a. Leistungen für unterhaltsberechtigte Kinder von Rentnern betrifft, eine ausreichende Regelung bestehe.

21. Es scheint eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem vorlegenden Gericht einerseits und dem beklagten Träger und der niederländischen Regierung andererseits darüber zu geben, ob die Bedingungen der freiwilligen Versicherung für Altersrenten (AOW), Hinterbliebenenrenten (ANW) und besondere Krankheitskosten (AWBZ) die gleichen sind wie die der früheren Pflichtversicherung, insbesondere hinsichtlich des Einkommens, das bei der Bestimmung der Beitragshöhe berücksichtigt wird, und der Höchstdauer des freiwilligen Versicherungsschutzes für bestimmte Personengruppen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften freiwillige

13 — Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (Verordnung zur Erweiterung und Beschränkung des Kreises der Sozialen Sicherheitspflichtigen) vom 3. Mai 1989, *Staatsblad* 1989, S. 164.

14 — Durch den Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 vom 24. Dezember 1998, *Staatsblad* 1998, S. 746.

Beiträge zum System der Altersrenten von höchstens zehn Jahren vorsehen, was für bestimmte Personen nachteilig sein könnte, wenn auch nach dem Sachverhalt offenbar nicht für die Klägerin. Der Prozessbevollmächtigte des beklagten Trägers hat in der mündlichen Verhandlung ergänzend vorgetragen, dass die zwei Versicherungsarten steuerlich unterschiedlich behandelt werden könnten.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

22. Frau van Pommeren-Bourgondiën (im Folgenden: Klägerin), eine niederländische Staatsangehörige, die in Belgien wohnt, arbeitete während ihres gesamten Arbeitslebens in den Niederlanden. 1996 erkrankte sie, und seit 1997 erhält sie den Höchstsatz der Leistungen bei Invalidität nach dem System der Leistungen bei Invalidität für Arbeitnehmer (WAO).

23. Nach der Änderung der Rechtsvorschriften wurde die Klägerin darüber informiert, dass sie ab dem 1. Januar 2000 in den allgemeinen Systemen der Niederlande nicht mehr pflichtversichert sei und dass die nationalen Versicherungsbeiträge deshalb nicht mehr von ihren Leistungen bei Invalidität abgezogen würden. Sie wurde auch darauf hingewiesen, dass sie die Möglichkeit habe, eine freiwillige Versicherung in den allgemeinen Systemen der Altersrente (AOW) und der Hinterbliebenenrente (ANW) zu beantragen.

24. Die Klägerin war der Ansicht, dass die Beendigung ihrer Pflichtversicherung in diesen beiden Systemen der Verordnung Nr. 1408/71 widerspreche, und erhob auf dieser Grundlage bei der Rechtbank Amsterdam Klage gegen den beklagten Träger.

25. Dieses Gericht ist der Ansicht, dass sich zwar aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe, dass es einem Mitgliedstaat freistehe festzulegen, dass Personen, die ihre Berufstätigkeit in diesem Mitgliedstaat beendet hätten, nicht mehr im Rahmen des Systems der sozialen Sicherheit versichert seien, wenn sie in diesem Mitgliedstaat nicht mehr wohnten, dass aber nicht klar sei, ob ein Mitgliedstaat eine solche Person im Geltungsbereich seiner nationalen Rechtsvorschriften behalten, sie aber trotzdem von einem (wesentlichen) Teil des Systems der sozialen Sicherheit mit der Begründung ausschließen könne, dass sie nicht mehr in diesem Mitgliedstaat wohne. Somit hat es die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1408/71 den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegen, nach denen eine Person, die jede Berufstätigkeit in seinem Hoheitsgebiet eingestellt hat, aufgrund dieser Vorschriften nur versichert bleibt, wenn sie dort ihren Wohnort behält, während sie nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats in bestimmten anderen Zweigen der sozialen Sicherheit ungeachtet ihres Wohnorts pflichtversichert bleibt?

2. Ist es für die Beantwortung der ersten Frage von Bedeutung, dass nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats für diese Person die Möglichkeit besteht, sich in einer Reihe von Zweigen der sozialen Sicherheit freiwillig zu versichern, ohne dass diese freiwillige Versicherung voraussetzt, dass sie ihren Wohnort in dem betreffenden Mitgliedstaat beibehält?

Für den Fall einer Verneinung der ersten Frage wird hilfsweise folgende Frage vorgelegt:

3. Ist in einer Situation der zuvor beschriebenen Art Artikel 39 EG dahin auszulegen, dass mit ihm die Ersetzung einer Pflichtversicherung durch eine freiwillige Versicherung unvereinbar ist, wenn die Beendigung der Pflichtversicherung auf der Einführung einer Wohnortvoraussetzung beruht?

26. Schriftliche Erklärungen haben die Klägerin, der beklagte Träger, die belgische, die griechische und die niederländische Regierung sowie die Kommission eingereicht. Der beklagte Träger, die niederländische Regierung und die Kommission waren in der mündlichen Verhandlung vertreten. Die schriftlichen Erklärungen der Klägerin sind äußerst kurz und bestätigen lediglich die Ausführungen des vorlegenden Gerichts.

Erste Vorlagefrage

27. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1408/71 den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach denen eine Person, die jede Berufstätigkeit in seinem Hoheitsgebiet eingestellt hat, aufgrund dieser Vorschriften in bestimmten Zweigen der sozialen Sicherheit nur versichert bleibt, wenn sie dort ihren Wohnort behält, während sie nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats in bestimmten anderen Zweigen der sozialen Sicherheit ungeachtet ihres Wohnorts versichert bleibt.

28. Die niederländische Regierung trägt vor, dass diese Frage zu verneinen sei; der beklagte Träger ist derselben Ansicht, kommt jedoch zu dem Schluss, dass eine Antwort auf die erste Frage in der Form, wie sie gestellt wurde, nicht erforderlich sei, da es eine freiwillige Versicherung gebe (Gegenstand der nächsten Frage). Die belgische und die griechische Regierung sowie die Kommission sind der Ansicht, dass die erste Frage zu bejahen sei.

29. Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f ist in seinem Zusammenhang, nämlich dem des Titels II der Verordnung Nr. 1408/71, dessen Teil er ist, zu verstehen. Ziel der Vorschriften des Titels II ist es, die Rechtsvorschriften zu bestimmen, die auf eine Person im Geltungsbereich der Verordnung anzuwenden sind. Dies ist in Artikel 13 Absatz 1

festgelegt, der vorsieht, dass vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen, die für den vorliegenden Fall nicht von Bedeutung sind, „Personen, für die diese Verordnung gilt, den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats [unterliegen]". Aus dieser Formulierung folgt, dass die für die Zwecke des Artikels 13 Absatz 2 Buchstabe f „anzuwendenden Rechtsvorschriften" die Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats und somit die Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats in ihrer Gesamtheit sind.

30. Im Urteil Kommission/Belgien [15] führte der Gerichtshof aus, dass Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f „die Anwendung der Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dessen Gebiet der Betroffene wohnt, ... nur dann vor[sieht], wenn keine anderen Rechtsvorschriften auf ihn anwendbar sind und insbesondere wenn die Rechtsvorschriften, die für den Betroffenen früher gegolten hatten, nicht mehr auf ihn anwendbar sind. ... [D]er Wegfall der Anwendung der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats [stellt] eine Voraussetzung für die Anwendung dieser Vorschrift dar ... [, die] nicht selbst die Voraussetzungen festlegt, unter denen die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats nicht mehr anwendbar sind." [16] Diese Voraussetzungen bestimmen sich im Gegenteil nach diesen Rechtsvorschriften [17].

31. Im Ausgangsverfahren verhält es sich jedoch nicht so, dass die niederländischen Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit insgesamt nicht mehr anwendbar sind: Die Klägerin unterliegt weiterhin den niederländischen Systemen für Arbeitnehmer und dem allgemeinen System für besondere Krankheitskosten (AWBZ). Zwar trifft es zu, dass die Niederlande nach Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f rechtmäßig vorsehen könnten, dass ihre Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit insgesamt nicht mehr auf gebietsfremde Personen, die jede Berufstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet eingestellt haben, anwendbar sind, doch haben sie das nicht getan. Ich bin deshalb der Ansicht, dass Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist.

32. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Vorgehensweise der Niederlande zwangsläufig mit den anderen Bestimmungen des Titels II vereinbar wäre. Der Ausschluss bestimmter Personen, für die die Verordnung gilt, vom Versicherungsschutz hinsichtlich eines Teils des Systems der sozialen Sicherheit führt klar dazu, dass diese Personen bezüglich bestimmter Zweige der sozialen Sicherheit entweder gar nicht unter die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats fallen oder, wenn sie hinsichtlich dieser Zweige nach den Rechtsvorschriften ihres Wohnsitzmitgliedstaats Versicherungsschutz beantragen und erhalten, den Rechtsvorschriften zweier Mitgliedstaaten gleichzeitig unterliegen.

33. Wie die belgische und die griechische Regierung sowie die Kommission vortragen, widerspricht die letztgenannte Situation offensichtlich Artikel 13 Absatz 1, zu dem entschieden worden ist, dass er „jede Mög-

15 — Urteil vom 3. Mai 2001 in der Rechtssache C-347/98 (Slg. 2001, I-3327).

16 — Randnrn. 29 und 31.

17 — Artikel 10b der Verordnung Nr. 574/72, oben in Nr. 10 dargelegt.

lichkeit aus[schließt], dass die Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten für ein und denselben Zeitabschnitt kumulativ angewendet werden" [18].

34. Allgemeiner gesagt widersprechen beide Situationen dem System und dem Geist der Verordnung und insbesondere ihrem Titel II. Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass mit den Vorschriften dieses Titels nicht nur die gleichzeitige Anwendung von Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten und die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben können, vermieden werden sollen, sondern dass sie auch verhindern sollen, dass Personen, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, der Schutz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vorenthalten wird, weil keine nationalen Rechtsvorschriften auf sie anwendbar sind [19].

35. Die niederländische Regierung beruft sich auf die ständige Rechtsprechung, wonach es Sache jedes Mitgliedstaats ist, durch Rechtsvorschriften die Voraussetzungen festzulegen, unter denen eine Person einem System der sozialen Sicherheit oder einem bestimmten Zweig eines solchen Systems beitreten kann oder muss [20], und insbesondere auf das Urteil De Jaeck [21].

36. Diese Rechtssache betraf eine Person, die gleichzeitig im Gebiet eines Mitgliedstaats eine selbständige Tätigkeit ausübte und im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats als Arbeitnehmer beschäftigt war. Der Gerichtshof wurde um Auslegung des Artikels 14c Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 1408/71 ersucht, der zum maßgeblichen Zeitpunkt vorsah [22], dass eine Person in einer solchen Situation unter bestimmten Umständen, einschließlich derjenigen des Ausgangsverfahrens, den Rechtsvorschriften jedes dieser Mitgliedstaaten in Bezug auf die in ihrem Gebiet ausgeübte Tätigkeit unterliege. Der Gerichtshof entschied, dass es für den Fall, dass Artikel 14c Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung anwendbar ist, nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn der Betroffene nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats nur gegen einen Teil der durch sein System der sozialen Sicherheit abgedeckten Risiken versichert ist, solange dabei nicht in diskriminierender Weise zwischen den Angehörigen dieses Staates und den Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten unterschieden wird.

37. Diese Entscheidung war somit ausdrücklich auf den Fall begrenzt, „dass Artikel 14c Absatz 1 Buchstabe b ... anwendbar ist". Es ist daran zu erinnern, dass die Bestimmungen in Artikel 13 Absätze 1 und 2 der Verordnung u. a. ausdrücklich unter dem Vorbehalt des Artikels 14c stehen, der eine spezifische Ausnahme von den in Artikel 13 Absätze 1 und 2 enthaltenen allgemeinen Regeln darstellt — eine Ausnahme, die dadurch voll gerechtfertigt ist, dass die

18 — Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1977 in der Rechtssache 102/76 (Perenboom, Slg. 1977, 815, Randnr. 11).

19 — Urteil des Gerichtshofes vom 11. Juni 1998 in der Rechtssache C-275/96 (Kuusijärvi, Slg. 1998, I-3419, Randnr. 28).

20 — Urteile des Gerichtshofes vom 24. April 1980 in der Rechtssache 110/79 (Coonan, Slg. 1980, 1445, Randnr. 12) und vom 21. Februar 1991 in der Rechtssache C-245/88 (Daalmeijer, Slg. 1991, I-555, Randnr. 15).

21 — Urteil vom 30. Januar 1997 in der Rechtssache C-340/94 (Slg. 1997, I-461, Randnr. 37).

22 — De Jaeck betraf einen Fall aus dem Jahr 1984. Mit Wirkung vom 1. Januar 1987 wurde Artikel 14c durch die Verordnung (EWG) Nr. 3811/86 des Rates vom 11. Dezember 1986 (ABl. L 355, S. 5) dahin geändert, dass er die Ausübung von zwei oder mehr Tätigkeiten als Arbeitnehmer und Selbständiger im Gebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten erfasst.

betroffene Person gleichzeitig in zwei Mitgliedstaaten als Arbeitnehmer und/oder selbständig tätig ist. Ich sehe nicht, wie eine Entscheidung, die ausdrücklich auf solche Ausnahmesituationen begrenzt ist, bei der Auslegung von Artikel 13 Absätze 1 und 2 dienlich sein kann, da diese Bestimmungen für die ganz andere Situation gelten, in der Personen nicht gleichzeitig in zwei Mitgliedstaaten als Arbeitnehmer und/oder selbständig tätig sind.

38. Ich bleibe daher bei der Ansicht, dass es mit dem System der Verordnung nicht vereinbar ist, wenn die Niederlande bestimmte Personen, für die die Verordnung gilt, vom Versicherungsschutz nach einem Teil ihres Systems der sozialen Sicherheit ausschließen.

Zweite Vorlagefrage

39. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es für die Beantwortung der ersten Frage von Bedeutung ist, dass nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats für die betroffenen Personen die Möglichkeit besteht, sich in einer Reihe von Zweigen der sozialen Sicherheit freiwillig zu versichern.

40. Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass mit den Kollisionsnormen des Titels II der Verordnung nicht nur die gleichzeitige Anwendung von Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten und die Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben können, vermieden werden sollen, sondern dass sie auch verhindern sollen, dass Personen in ihrem Geltungsbereich der Schutz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vorenthalten wird, weil keine nationalen Rechtsvorschriften auf sie anwendbar sind.

41. Meines Erachtens kann die Regelung über eine freiwillige Versicherung unter den hier gegebenen Umständen durchaus dazu führen, dass die betroffenen Personen entgegen der Verordnung letztlich keinen nationalen Rechtsvorschriften unterliegen, die bestimmte Zweige der sozialen Sicherheit abdecken.

42. Der beklagte Träger hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass von den 30 000 von der Rechtsänderung betroffenen Personen sich nur 8 000 für die freiwillige Versicherung entschieden hätten, während die restlichen Personen nicht davon Gebrauch gemacht hätten, obwohl sie individuell über diese Möglichkeit informiert worden seien.

43. Der unausweichliche Schluss aus diesen Zahlen ist, dass 22 000 Personen, die früher in den Geltungsbereich des allgemeinen Systems der Niederlande fielen, nicht mehr von diesem erfasst werden; sie sind somit nicht nach den niederländischen Rechtsvorschriften in Bezug auf Hinterbliebenen- oder Altersrenten oder in manchen Fällen in Bezug auf die besonderen Krankheitskosten versichert; je nach Einzelfall kann es sein, dass sie auch in Bezug auf Familienleistungen nicht versichert sind.

44. Aus den Akten ergibt sich, dass die Personen, die von der Änderung der niederländischen Rechtsvorschriften betroffen sind, sich innerhalb eines Jahres ab der Mitteilung freiwillig versichern können. Zwar mag es diesen Personen aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände gelegen kommen, derzeit keinen solchen Versicherungsschutz zu haben, wie der beklagte Träger und die niederländische Regierung vortragen. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass sie keine Möglichkeit mehr haben werden, Versicherungsschutz zu erlangen, falls sie nach Ablauf des Einjahreszeitraums ihre Ansicht ändern sollten: Wie die Kommission ausführt, werden solche Personen in Belgien wahrscheinlich keinen Versicherungsschutz für die betroffenen Zweige erlangen können, da sie die Voraussetzungen des Artikels 13 Absatz 2 Buchstabe f nicht erfüllen, solange die niederländischen Rechtsvorschriften insgesamt noch für diese Personen gelten. Eine solche Situation widerspricht eindeutig dem dem Titel II der Verordnung zugrunde liegenden Grundsatz, dass Personen in ihrem Geltungsbereich der Schutz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit nicht vorenthalten werden darf, weil keine nationalen Rechtsvorschriften auf sie anwendbar sind.

45. Darüber hinaus hat der Gerichtshof ausgeführt, dass der Grundsatz, dass Personen, die der Verordnung unterliegen, nur einem einzigen System der sozialen Sicherheit angeschlossen sein sollen, das weiter gehende Erfordernis widerspiegelt, dass das anzuwendende System vorhersehbar ist, was wiederum eine Ausprägung des Grundsatzes der Rechtssicherheit ist [23]. Meines Erachtens wird diesen Interessen mit einer Rechtsänderung, die die betroffenen Personen gesetzgeberisch im Ungewissen lässt, nicht gedient.

46. Schließlich wäre es mit dem Gemeinschaftsrecht im Allgemeinen oder der Verordnung im Besonderen auf alle Fälle eindeutig nicht vereinbar, unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles eine freiwillige Versicherung zur Verfügung zu stellen, es sei denn, eine solche Versicherung würde zu Bedingungen angeboten, die nicht ungünstiger wären als jene der Pflichtversicherung, an deren Stelle sie getreten ist. Ungünstigere Bedingungen wären eine offene Diskriminierung gebietsfremder Personen und könnten eine Beschränkung der Freizügigkeit darstellen. Wie die Kommission vorträgt, wären sie auch eine Artikel 12 EG zuwiderlaufende Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, da man vernünftigerweise davon ausgehen kann, dass es wesentlich mehr Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten als niederländische Staatsangehörige gibt, die in den Niederlanden gearbeitet haben und in einem anderen Mitgliedstaat wohnen.

47. In der Praxis wäre es darüber hinaus schwer nachzuweisen, dass die Bedingungen einer solchen freiwilligen Versicherung in allen denkbaren Situationen zumindest gleich günstig wären; solche Schwierigkeiten wären eine weitere Beeinträchtigung der Rechtssicherheit. Auch wenn eine solche Beurteilung natürlich in jedem Fall Sache des nationalen Gerichts wäre, bin ich der Ansicht, dass es dem Grundsatz der Rechts-

23 — Urteil des Gerichtshofes vom 30. März 2000 in der Rechtssache C-178/97 (Banks, Slg. 2000, I-2005, Randnr. 41).

sicherheit nicht sehr dienlich ist, wenn dieses Gericht im Detail beurteilen muss, wie sich die freiwillige Versicherung zum Vorteil oder Nachteil bestimmter Einzelpersonen genau auswirkt. Eine solche Beurteilung ist möglicherweise praktisch gar nicht durchführbar, und sei es nur deswegen, weil sich normalerweise nicht vorhersagen lässt, wie sich die persönlichen Umstände einer bestimmten Person im Laufe der Zeit ändern könnten.

Dritte Vorlagefrage

48. Die dritte Frage des nationalen Gerichts wird nur für den Fall der Verneinung der ersten Frage gestellt. Da ich vorschlage, diese Frage zu bejahen, stellt sich die dritte Frage meines Erachtens nicht.

Entscheidungsvorschlag

49. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass die von der Rechtbank Amsterdam vorgelegten Fragen wie folgt beantwortet werden sollten:

1. Artikel 13 Absätze 1 und 2 Buchstabe f der Verordnung Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, steht den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegen, nach denen eine Person, die jede Berufstätigkeit in seinem Hoheitsgebiet eingestellt hat, aufgrund dieser Vorschriften in bestimmten Zweigen der sozialen Sicherheit nur versichert bleibt, wenn sie dort ihren Wohnort behält, während sie nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats in bestimmten anderen Zweigen der sozialen Sicherheit ungeachtet ihres Wohnorts versichert bleibt.

2. Es ist für die Beantwortung der ersten Frage nicht von Bedeutung, dass nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats für diese Person die Möglichkeit besteht, sich in einer Reihe von Zweigen der sozialen Sicherheit freiwillig zu versichern, ohne dass diese freiwillige Versicherung voraussetzt, dass sie ihren Wohnort in dem betreffenden Mitgliedstaat beibehält.