FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 24. februar 2005 [1]

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Rechtbank te Amsterdam (Nederlandene) vedrører artikel 13, stk. 1, og artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning (EØF) nr. 1408/71 [2] og artikel 39 EF.

2. Den forelæggende ret ønsker nærmere oplyst, om Fællesskabsretten er til hinder for, at det i en medlemsstats lovgivning er fastsat, at en person, som har været beskæftiget på dens område, men ikke længere er det, kun bevarer sin obligatoriske tilslutning i forhold til visse sociale sikringsgrene, hvis den pågældende bevarer sin bopæl i medlemsstaten, mens han fortsat er obligatorisk tilsluttet i forhold til andre sociale sikringsgrene uafhængigt af hans bopæl.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366, herefter »forordningen«). Forordningens tekst, hvori ændringerne indtil udgangen af 1995 er indarbejdet, findes i del I i bilag A i Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 om ændring og ajourføring af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT 1997 L 28, s. 1). En konsolideret (men ikke-autoritativ) udgave, der indeholder efterfølgende ændringer, er tilgængelig på EurLex (europa.eu.int/eur-lex).

De relevante bestemmelser i forordningen

3. Artikel 13, der har overskriften »Almindelige regler«, er den første bestemmelse i forordning nr. 1408/71, afsnit II, der har overskriften »Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«.

4. Artikel 13, stk. 1, bestemmer i den på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende udgave:

»Med forbehold af artikel 14c) og 14f) er personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.«

5. Artikel 14c) og 14f) vedrører særlige situationer, der ikke er relevante for nærværende sag.

6. Artikel 13, stk. 2, indeholder en række regler til bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes under bestemte omstændigheder. Disse bestemmelser gælder udtrykkeligt med forbehold af artikel 14-17, som udgør resten af afsnit II, og som indeholder flere særlige regler, der ikke finder anvendelse i denne sag.

7. Artikel 13, stk. 2, litra a), bestemmer:

»[...] en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, [er] omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller bopæl på en anden medlemsstats område«.

8. Artikel 13, stk. 2, litra b)-e), omhandler henholdsvis personer, der har selvstændig beskæftigelse, personer, der har erhvervsmæssig beskæftigelse om bord på et skib, som fører en medlemsstats flag, tjenestemænd og personer, der er indkaldt eller genindkaldt til militærtjeneste eller civilt arbejde i en medlemsstat.

9. Artikel 13, stk. 2, litra f), der med virkning fra den 29. juli 1991 blev indsat i forordning nr. 1408/71 ved forordning (EØF) nr. 2195/91 [3], bestemmer følgende:

»[...] en person, som ophører med at være omfattet af en medlemsstats lovgivning, uden at han bliver omfattet af en anden medlemsstats lovgivning i overensstemmelse med en af reglerne i ovenstående litraer eller med en af de i artikel 14-17 omhandlede undtagelser eller særlige regler, [er] omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovgivning alene.«

10. Ud over at indsætte artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71 indsatte forordning nr. 2195/91 også den følgende artikel 10 b i forordning nr. 574/72 [4] med virkning fra den 29. juli 1991:

»Datoen og betingelserne for, hvornår en i [...] artikel 13, stk. 2, litra f), [i forordning nr. 1408/71] omhandlet person ikke længere er omfattet af en medlemsstats lovgivning, afgøres i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovgivning. Den institution, der

3 — Rådets forordning af 25.6.1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574/72 (EFT L 206, s. 2).

4 — Rådets forordning af 21.3.1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149). For den seneste konsoliderede version se del II i bilag A til forordning nr. 118/97, nævnt i fodnote 2 ovenfor. En konsolideret (men ikke-autoritativ) udgave, der indeholder efterfølgende ændringer, er tilgængelig på Eur-Lex (europa.eu.int/eur-lex).

er udpeget af den kompetente myndighed i den medlemsstat, af hvis lovgivning den pågældende bliver omfattet, retter henvendelse til den institution, der er udpeget af den kompetente myndighed i førstnævnte medlemsstat for at få oplyst denne dato.«

13. Personer, der er berettiget til invaliditetsydelser (WAO), og som på grund af deres invaliditet ikke længere er beskæftigede, er fortsat tilsluttet sikringsordningen på obligatorisk basis i forhold til alle fire ordninger for arbejdstagere med forbehold for bestemmelserne, der er sammenfattet i punkt 19 nedenfor.

De nationale bestemmelser

11. Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den nederlandske socialsikringsordning på den ene side består af ordninger, der alene gælder for personer, der er eller var beskæftiget, da de blev berettiget til den pågældende ydelse, og på den anden side består af almindelige ordninger, der i princippet gælder alle personer med bopæl i landet eller personer, hvis indkomst er skattepligtig i Nederlandene som følge af lønnet beskæftigelse i Nederlandene.

12. Ordningerne for arbejdstagere omhandler ydelser ved sygdom (»ZW« [5]), forsikring for udgifter i anledning af sygdom (»ZFW« [6]), ydelser ved arbejdsløshed (»WW« [7]) og invaliditetsydelser (»WAO« [8]).

14. De almindelige ordninger omhandler børnetilskud (»AKW« [9]), efterladteforsikring (»ANW« [10]), alderdomsforsikring (»AOW« [11]) og forsikring for særlige udgifter i anledning af sygdom (»AWBZ« [12]).

15. Hver af de love, der regulerer de almindelige ordninger, foreskriver, at grupperne af forsikrede personer kan udvides eller begrænses ved eller i henhold til en gennemførelsesbekendtgørelse.

16. Disse persongrupper blev undergivet sådanne ændringer i den periode, som hovedsagen vedrører.

5 — Ziektewet. Dette og andre forkortede udtryk henviser til loven for ordningerne, men jeg anvender den almindelige praksis med at bruge forkortelserne i mere generel forstand for den foreskrevne ydelse eller dækning.

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. I første omgang foreskrev den relevante gennemførelsesbekendtgørelse fra 1989 [13], at en person uden bopæl i Nederlandene, som bl.a. var berettiget til en invaliditetsydelse efter WAO, skulle være tilsluttet de almindelige sikringsordninger på obligatorisk basis.

18. 1989-bekendtgørelsen blev ændret [14] med virkning fra den 1. januar 1999, således at personer uden bopæl i landet — med virkning fra den 1. januar 2000 — ikke længere var tilsluttet de almindelige ordninger på obligatorisk basis. I henhold til de almindelige ordninger for alderdomsforsikring (AOW) og efterladteforsikring (ANW) kunne personer uden bopæl i landet, der tidligere havde været omfattet af tilslutning på obligatorisk basis, fortsat være dækket ved at betale frivillige bidrag, når den obligatoriske tilslutning ophørte. Denne mulighed kan udnyttes ved at give meddelelse til Sociale Verzekeringsbank (den nederlandske sociale sikringsinstitution) inden et år efter, at den obligatoriske tilslutning er ophørt.

19. Situationen for så vidt angår særlige udgifter i anledning af sygdom (AWBZ) er en anelse mere indviklet. Såfremt hans indkomst ikke overstiger et foreskrevet loft, bevarer en modtager af en invaliditetsydelse (WAO) obligatorisk tilslutning i henhold til ordningen for udgifter i anledning af sygdom (ZFW). Dette er tilsyneladende tilfældet for sagsøger. De personer, som i henhold til forordning nr. 1408/71 er berettiget til ydelser efter ordningen i den medlemsstat, hvor de er bosat, bevarer ligeledes den obligatoriske tilslutning til ordningen for særlige udgifter i anledning af sygdom. For andre er der med virkning fra den 1. januar 2001 mulighed for frivillig forsikring i henhold til ordningen for særlige udgifter i anledning af sygdom.

20. En overgangsbestemmelse gælder for børnetilskudsordningen (AKW). En modtager, der ellers ville miste en eksisterende ret til børnetilskud i henhold til ændringen, bevarer den obligatoriske tilslutning, indtil det yngste barn er fyldt 18 år. For andre er der ikke ret til frivillig forsikring efter børnetilskudsordningen. Den nederlandske regering har forklaret, at kapitel 8 i afsnit III i forordning nr. 1408/71 indeholder bestemmelser, der i tilstrækkeligt omfang omhandler ydelser for bl.a. forsørgelsesberettigede børn af pensionister.

21. Der er tilsyneladende uenighed mellem den forelæggende ret på den ene side og den sagsøgte institution og den nederlandske regering på den anden side, om hvorvidt betingelserne for frivillig tilslutning til alderdomsforsikring (AOW), efterladteforsikring (ANW) og forsikring for særlige udgifter i anledning af sygdom (AWBZ) er de samme som dem, der gælder for den tidligere obligatoriske ordning, især for så vidt angår den indkomst, der skal tages i betragtning, når niveauet for bidragene skal fastsættes, og den omstændighed, at der er en maksimal periode for frivillig tilslutning for visse

13 — Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1989 (bekendtgørelse om udvidelse og afgrænsning af de forsikrede personer i sociale forsikringer) af 3.5.1989, *Staatsblad* 1989, s. 164.

14 — Ved Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 af 24.12.1998, *Staatsblad* 1998, s. 746.

persongrupper. Kommissionen vurderer, at den relevante lovgivning foreskriver en maksimal periode på ti år for frivillige bidrag til alderdomsforsikringen, hvilket kunne være en ulempe for nogle personer, dog åbenbart ikke — i henhold til de faktiske omstændigheder — for sagsøgeren. Det blev herudover anført under retsmødet af advokaten for den sagsøgte institution, at de to typer af forsikring kan behandles forskelligt i skattemæssig henseende.

Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22. A.J. van Pommeren-Bourgondiën (herefter »sagsøgeren«), som har nederlandsk statsborgerskab og bopæl i Belgien, arbejdede i Nederlandene hele sit erhvervsaktive liv. I 1996 blev hun syg, og siden 1997 har hun modtaget en invaliditetsydelse beregnet på grundlag af den højeste invaliditetsgrad efter invaliditetsydelsesordningen for lønmodtagere (WAO).

23. Efter lovændringen blev sagsøgeren gjort opmærksom på, at hun med virkning fra den 1. januar 2000 ikke længere var omfattet af den obligatoriske tilslutning til de almindelige nederlandske sikringsordninger, og at bidrag hertil derfor ikke længere ville blive fratrukket hendes invaliditetsydelse. Det blev også meddelt hende, at hun havde mulighed for at søge om frivillig tilslutning til de almindelige ordninger for alderdomsforsikring (AOW) og efterladteforsikring (ANW).

24. Sagsøgeren mente, at ophøret af hendes obligatoriske tilslutning til disse to ordninger var i strid med forordning nr. 1408/71, og anlagde sag mod den sagsøgte institution ved Rechtbank te Amsterdam på den baggrund.

25. Denne domstol finder, at selv om det er klart efter Domstolens praksis, at en medlemsstat har frihed til at beslutte, at personer, der er ophørt med at arbejde i den pågældende medlemsstat, ikke længere er forsikrede efter den sociale sikringsordning, hvis de ikke længere har bopæl i den pågældende medlemsstat, er det ikke klart, om en medlemsstat fortsat kan anvende sin nationale lovgivning på en sådan person og samtidig udelukke ham fra en (væsentlig) del af den sociale sikringsordning, fordi han ikke længere har bopæl i den pågældende medlemsstat. Den har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71 til hinder for, at det i en medlemsstats lovgivning er fastsat, at en person, som helt er ophørt med at have erhvervsmæssig beskæftigelse på dennes område, kun bevarer sin tilslutning, hvis den pågældende bevarer sin bopæl i medlemsstaten, hvorimod den pågældende i henhold til medlemsstatens lovgivning om visse andre sociale sikringsgrene fortsat er obligatorisk tilsluttet uafhængig af sin bopæl?

2) Har det betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, at den pågældende person i henhold til medlemsstatens lovgivning frivilligt kan tilslutte sig en række sociale sikringsgrene, uden at en sådan frivillig tilslutning forudsætter, at den pågældende skal bevare sin bopæl i medlemsstaten?

Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, forlægges subsidiært følgende spørgsmål:

3) Skal artikel 39 EF i den ovenfor beskrevne situation fortolkes således, at det er uforeneligt med denne bestemmelse, at en obligatorisk tilslutning erstattes af en frivillig tilslutning, når den obligatoriske tilslutning ophører, fordi der er indført et bopælskrav?«

26. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren, den sagsøgte institution, den belgiske, græske og nederlandske regering samt af Kommissionen. Den sagsøgte institution, den nederlandske regering og Kommissionen var repræsenteret under retsmødet. Sagsøgerens skriftlige indlæg er meget korte og støtter blot bemærkningerne fra den forelæggende ret.

Det første præjudicielle spørgsmål

27. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71 er til hinder for, at det i en medlemsstats lovgivning er fastsat, at en person, som helt er ophørt med at have erhvervsmæssig beskæftigelse på dennes område, i henhold til denne lovgivning kun bevarer sin tilslutning i forhold til visse sociale sikringsgrene, hvis den pågældende bevarer sin bopæl i medlemsstaten, mens han i henhold til medlemsstatens lovgivning om visse andre sociale sikringsgrene fortsat er obligatorisk tilsluttet uafhængig af sin bopæl.

28. Den nederlandske regering gør gældende, at spørgsmålet skal besvares benægtende. Den sagsøgte institutions indlæg går i samme retning, selv om den konkluderer, at det første spørgsmål ikke nødvendigvis skal besvares således, som det er stillet, idet frivillig forsikring er en mulighed (genstanden for næste spørgsmål). Den belgiske og den græske regering samt Kommissionen mener, at det første spørgsmål skal besvares bekræftende.

29. Artikel 13, stk. 2, litra f), skal forstås i dens kontekst, dvs. afsnit II i forordning nr. 1408/71, som den er en del af. Målet med bestemmelserne i afsnit II er at afgøre, hvilken lovgivning der finder anvendelse på en person inden for forordningens anven-

delsesområde. Det fremgår af artikel 13, stk. 1, som bestemmer, at med forbehold for visse undtagelser, der er irrelevante i denne sag, »[er] de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat«. Det følger af denne formulering, at den »anvendelige lovgivning« i henhold til artikel 13, stk. 2, litra f), betyder lovgivningen i én medlemsstat og således lovgivningen som helhed i medlemsstaten.

30. I sagen Kommissionen mod Belgien [15] bemærkede Domstolen, at det følger af artikel 13, stk. 2, litra f), »at lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende har bopæl, kun skal anvendes, såfremt ingen anden lovgivning finder anvendelse, og i særdeleshed kun, såfremt den pågældende ophører med at være omfattet af den lovgivning, som han tidligere var omfattet af [...] [D]et er en betingelse for anvendelsen af bestemmelsen, at lovgivningen i en medlemsstat ikke længere er anvendelig, og [...] bestemmelsen [opstiller] ikke selv [...] de betingelser, der skal være opfyldt for, at lovgivningen i en medlemsstat ophører med at finde anvendelse« [16]. Disse betingelser skal derimod fastlægges i overensstemmelse med denne lovgivning [17].

31. I hovedsagen er situationen imidlertid ikke den, at den nederlandske socialsikringslovgivning som helhed ikke længere er anvendelig, for sagsøgeren er fortsat omfattet af de nederlandske ordninger for lønmodtagere og den almindelige ordning for særlige udgifter i anledning af sygdom (AWBZ). Selv om det er korrekt, at Kongeriget Nederlandene retmæssigt i overensstemmelse med artikel 13, stk. 2, litra f), kan vælge, at den sociale sikringslovgivning som helhed ikke skal kunne anvendes over for borgere uden bopæl i landet, der er ophørt med enhver erhvervsmæssig aktivitet på dets område, er dette ikke sket. Jeg er derfor af den opfattelse, at artikel 13, stk. 2, litra f), ikke er anvendelig i denne sag.

32. Det er dermed ikke sagt, at den nederlandske tilgang nødvendigvis stemmer overens med de andre bestemmelser i afsnit II. Det er klart, at virkningerne af at udelukke visse personer, som forordningen finder anvendelse på, fra dækning med hensyn til visse dele af Nederlandenes sociale sikringssystem, er, at sådanne personer enten ikke er dækket af nogen lovgivning vedrørende visse grene af social sikring, eller, hvis de søger og opnår dækning vedrørende disse grene efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor de er bosat, er dækket samtidigt af to nationale lovgivninger.

33. Som den belgiske og den græske regering samt Kommissionen gør gældende, er den sidstnævnte situation åbenbart i strid med artikel 13, stk. 1, som ifølge praksis »udelukker [...] enhver mulighed for sam-

15 — Dom af 3.5.2001, sag C-347/98, Sml. I, s. 3327.

16 — Præmis 29 og 31.

17 — Artikel 10 b i forordning nr. 574/72, som gengivet i punkt 10 ovenfor.

tidig anvendelse af flere nationale lovgivninger for en og samme periode« [18].

34. Mere generelt er begge situationer i modstrid med forordningens opbygning og ånd og især med afsnit II heri. Domstolen har gentagne gange slået fast, at bestemmelserne i det afsnit ikke alene har til formål at undgå en samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de komplikationer, som dette kan medføre, men også at forhindre, at personer, som er omfattet af forordningen, mister deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem [19].

35. Den nederlandske regering henviser til fast retspraksis, hvorefter det henhører under lovgivningen i den enkelte medlemsstat at fastsætte vilkårene for retten eller forpligtelsen til at være tilsluttet en social sikringsordning eller en bestemt gren af en sådan ordning [20] og især til dommen i sagen de Jaeck [21].

36. Denne sag omhandlede en person, der på en og samme tid var selvstændig erhvervsdrivende i én medlemsstat og lønmodtager i en anden medlemsstat. Domstolen blev anmodet om at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 14c, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1408/71, som på det i sagen relevante tidspunkt foreskrev [22], at en person i en sådan situation under visse omstændigheder — hvilket svarede til omstændighederne i hovedsagen — skulle være omfattet af lovgivningen i hver af disse medlemsstater for så vidt angår beskæftigelsen på deres område. Domstolen slog fast, at »såfremt forordningens artikel 14c, stk. 1, litra b), finder anvendelse, er fællesskabsretten ikke til hinder for, at lovgivningen i en af de to medlemsstater kun forsikrer den pågældende person mod en del de risici, der er dækket af dens sociale sikringsordning, når der herved ikke diskrimineres mellem statsborgere i denne stat og statsborgere i andre medlemsstater«.

37. Afgørelsen var således udtrykkeligt begrænset til situationer, hvor »forordningens artikel 14c, stk. 1, litra b), finder anvendelse«. Reglerne i både stk. 1 og stk. 2 i forordningens artikel 13 er udtrykkeligt formuleret således, at de finder anvendelse med forbehold af bl.a. artikel 14c, der udgør en særlig undtagelse til de almindelige regler i artikel 13, stk. 1 og 2 — en undtagelse, som har den simple begrundelse, at den pågældende person samtidig er lønmodtager og/eller selvstændig erhvervsdrivende i to

18 — Dom af 5.5.1977, sag 102/76, Peerenboom, Sml. s. 815, præmis 11.

19 — Dom af 11.6.1998, sag C-275/96, Kuusijärvi, Sml. I, s. 3419, præmis 28.

20 — Dom af 24.4.1980, sag 110/79, Coonan, Sml. s. 1445, præmis 12, og af 21.2.1991, sag C-245/88, Daalmeijer, Sml. I, s. 555, præmis 15.

21 — Dom af 30.1.1997, sag C-340/94, Sml. I, s. 461, præmis 37.

22 — De Jaeck-sagen omhandlede faktiske omstændigheder, som opstod i 1984. Med virkning fra 1.1.1987 blev artikel 14c ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3811/86 af 11.12.1986 (EFT L 355, s. 5), hvorved dens bestemmelser blev udvidet til at omfatte udøvelse af to eller flere former for lønnet og selvstændig virksomhed på to eller flere medlemsstaters område.

medlemsstater. Jeg kan ikke se, hvordan en afgørelse, der udtrykkeligt er begrænset til sådanne undtagelsesvise situationer, kan hjælpe ved fortolkningen af artikel 13, stk. 1 og 2, i forbindelse med den helt anden situation, som personer, der ikke samtidig er lønmodtager og selvstændig erhvervsdrivende i to medlemsstater, befinder sig i.

38. Jeg er derfor fortsat af den opfattelse, at det ikke stemmer overens med den ordning, der er indført med forordningen, at Kongeriget Nederlandene udelukker visse personer, som forordningen er anvendelig på, fra dækning med hensyn til dele af dets sociale sikringssystem.

Det andet præjudicielle spørgsmål

39. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det har betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, at de pågældende personer i henhold til lovgivningen i denne medlemsstat har mulighed for frivilligt at tilslutte sig en række sociale sikringsgrene.

40. Som det klart fremgår af det hidtil anførte, har bestemmelserne om lovkonflikter i afsnit II i forordningen ikke alene til formål at undgå en samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de komplikationer, som dette kan medføre, men også at forhindre, at personer, som er omfattet af forordningen, mister deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem.

41. Den tilbudte ordning med frivillig tilslutning synes under den konkrete sags omstændigheder at kunne have den virkning, at de pågældende personer — i strid med forordningen — i sidste ende ikke er omfattet af nogen lovgivning, der dækker visse socialsikringsgrene.

42. Den sagsøgte institution anførte under retsmødet, at af de 30 000 personer, der blev berørt af ændringerne af lovgivningen, har kun 8 000 gjort brug af den frivillige tilslutning, mens resten — på trods af, at de individuelt er blevet informeret om denne mulighed — har valgt ikke at benytte sig af den.

43. Den uundgåelige konklusion af disse tal er, at 22 000 personer, der tidligere var dækket af de almindelige nederlandske ordninger, ikke længere er dækket heraf. De er således ikke sikrede i henhold til nederlandsk lovgivning med hensyn til efterladteforsikring og alderdomsforsikring, eller i nogle tilfælde med hensyn til dækning af særlige udgifter i anledning af sygdom. Derudover er de — afhængig af deres forhold — muligvis heller ikke forsikrede med hensyn til børnetilskud.

44. Det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de personer, der er berørt af ændringerne i den nederlandske lovgivning, har et år fra meddelelsen til frivilligt at tilslutte sig. Det er muligt, som den sagsøgte institution og den nederlandske regering gør gældende, at det for tiden passer disse personer ikke at have en sådan dækning af årsager, der vedrører deres personlige forhold. Det forekommer imidlertid sandsynligt, at de ikke vil have mulighed for at blive dækket, hvis de skulle ændre deres mening efter udløbet af den etårige periode. Som Kommissionen påpeger, er det er sandsynligt, at disse personer ikke vil have mulighed for at få dækning i Belgien for de berørte grene, eftersom de ikke opfylder betingelserne i artikel 13, stk. 2, litra f), så længe nederlandsk lovgivning som helhed ikke er ophørt med at være anvendelig for dem. Denne situation er klart i strid med det underliggende princip i forordningens afsnit II om, at personer inden for dens anvendelsesområde ikke må være uden social sikring, fordi der ikke er nogen lovgivning, der finder anvendelse på dem.

45. Herudover har Domstolen slået fast, at princippet om, at personer, der er omfattet af forordningen, kun er knyttet til én social sikringsordning, afspejler det mere omfattende krav om, at den ordning, der anvendes, skal kunne forudses, hvilket i sig selv er en illustration af princippet om retssikkerhed [23]. Disse hensyn er efter min opfattelse tydeligvis ikke varetaget ved en lovændring, der efterlader personerne i lovgivningsmæssig uvished.

46. Endelig er det under alle omstændigheder klart, at den tilbudte mulighed for frivillig tilslutning under omstændigheder som de foreliggende i denne sag ikke vil stemme overens med fællesskabsretten generelt eller forordningen især, medmindre disse forsikringer blev tilbudt under betingelser, der ikke var mindre fordelagtige end dem for den obligatoriske tilslutning, som de erstatter. Mindre fordelagtige betingelser vil klart diskriminere personer uden bopæl i landet og kan være en hindring for personers frie bevægelighed. De vil også, som Kommissionen gør gældende, udgøre forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med artikel 12 EF, eftersom det med rimelighed kan formodes, at der er langt flere borgere fra andre medlemsstater end nederlandske statsborgere, som har arbejdet i Nederlandene og er bosat i en anden medlemsstat.

47. På det praktiske plan ville det endelig være vanskeligt at slå fast, at betingelserne for sådan frivillig tilslutning i alle mulige situationer var mindst lige så fordelagtige. Disse vanskeligheder ville endvidere skade retssikkerheden. Selv om en sådan vurdering naturligvis tilkommer den nationale ret, forekommer det mig, at princippet om retssikkerhed ikke varetages tilstrækkeligt, hvis den pågældende ret skal foretage en

23 — Dom af 30.3.2000, sag C-178/97, Banks m.fl., Sml. I, s. 2005, præmis 41.

detaljeret vurdering af den præcise måde, hvorpå frivillig tilslutning fungerer til fordel eller ulempe for visse personer. En sådan vurdering vil faktisk ikke være praktisk mulig, om så ikke af anden grund end den, at det normalt ikke vil være muligt at forudsige med sikkerhed, hvordan den enkeltes personlige forhold kan ændre sig over et vist tidsrum.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

48. Den forelæggende rets tredje spørgsmål stilles alene i tilfælde af, at det første spørgsmål besvares benægtende. Eftersom jeg foreslår, at spørgsmålet besvares bekræftende, opstår det tredje spørgsmål efter min opfattelse ikke.

Forslag til afgørelse

49. Jeg foreslår derfor, at de af Rechtbank te Amsterdam forelagte spørgsmål besvares som følger:

»1) Artikel 13, stk. 1, og artikel 13, stk. 2, litra f), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, er til hinder for, at det i en medlemsstats lovgivning er fastsat, at en person, som helt er ophørt med at have erhvervsmæssig beskæftigelse på dennes område, i henhold til medlemsstatens lovgivning om visse sociale sikringsgrene kun beholder den obligatoriske tilslutning, hvis han bevarer sin bopæl i medlemsstaten, hvorimod den pågældende i henhold til medlemsstatens lovgivning om visse andre sociale sikringsgrene fortsat er obligatorisk tilsluttet uafhængig af sin bopæl.

2) Det har ikke betydning for besvarelsen af det første spørgsmål, at den pågældende person i henhold til medlemsstatens lovgivning frivilligt kan tilslutte sig en række sociale sikringsgrene, uden at en sådan frivillig tilslutning forudsætter, at den pågældende skal bevare sin bopæl i medlemsstaten.«