Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

7. juni 2012 *

»Social sikring af vandrende arbejdstagere — gældende lovgivning — arbejdstager med nederlandsk statsborgerskab, der arbejder om bord på opmudringsfartøjer uden for Den Europæiske Unions område under nederlandsk flag for en arbejdsgiver, der er etableret i Nederlandene — bopæl på en anden medlemsstats område — tilslutning til den nederlandske sociale sikringsordning«

I sag C-106/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandene) ved afgørelse af 11. februar 2011, indgået til Domstolen den 3. marts 2011, i sagen:

M.J. Bakker

mod

Minister van Financiën,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne K. Schiemann (refererende dommer) og L. Bay Larsen,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. marts 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— M.J. Bakker ved belastingadviseurs (skatterådgivere) M.H. Menger og V.J. de Groot

— den nederlandske regering ved C. Wissels og C. Schillemans, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz og M. van Beek, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: nederlandsk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af afsnit II i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 307/1999 af 8. februar 1999 (EFT L 38, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem M.J. Bakker og Staatssecretaris van Financiën (statssekretær for finansielle spørgsmål) vedrørende førstnævntes tvungne tilslutning til de nederlandske socialforsikringsordninger i 2004.

Retsforskrifter

EU-retten

3 I henhold til artikel 1, litra a), nr. i), i forordning nr. 1408/71 betyder udtrykket »arbejdstager« enhver person, der »er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig fortsat forsikring mod en eller flere risici, der svarer til de sikringsgrene, som indgår i en social sikringsordning for arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller til en særlig ordning for tjenestemænd«.

4 Samme forordnings artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater […]«

5 Den nævnte forordnings artikel 13, der er indeholdt i dennes afsnit II med overskriften »Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«, fastsætter:

»1. Med forbehold af artikel 14c og 14f er de 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.

2. Med forbehold af artikel 14-17:

[…]

c) er en person, der har sin erhvervsmæssige beskæftigelse om bord på et skib, som fører en medlemsstats flag, omfattet af denne stats lovgivning

[…]«

Nederlandsk ret

6 Artikel 6 i Allgemene Ouderdomswet (den almindelige lov om aldersforsikring, Stb. 1956, nr. 281) bestemmer:

»1. Forsikret i henhold til denne lov er

a) personer med bopæl her i landet

b) personer uden bopæl her i landet, som er indkomstskattepligtige med hensyn til arbejde udført som lønmodtager i Nederlandene,

som ikke er fyldt 65 år

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 I 2004 boede M.J. Bakker, der er nederlandsk statsborger, i Spanien og arbejdede som lønmodtager på opmudringsfartøjer, som førte nederlandsk flag, for en virksomhed, der var etableret i Rotterdam (Nederlandene). Han udførte sit arbejde hovedsageligt i Kinas og De Forenede Arabiske Emiraters territorialfarvande. Opmudringsfartøjerne var registreret i det nederlandske skibsregister.

8 M.J. Bakker blev for året 2004 meddelt påligning af et beløb i indkomstskat og socialforsikringsbidrag i Nederlandene, hvilket han anfægtede. Da Rechtbank te Breda ikke gav M.J. Bakker medhold i den sag, han havde anlagt til prøvelse af påligningen, iværksatte han appel ved Gerechtshof te's-Hertogenbosch, der stadfæstede dommen i første instans.

9 Gerechtshof te's-Hertogenbosch fandt, at M.J. Bakker for året 2004 kunne anses for at have været tilsluttet de nederlandske sociale forsikringsordninger til trods for den omstændighed, at hans arbejde blev udøvet uden for Den Europæiske Unions område. Denne domstol begrundede sin afgørelse med, at den nederlandske lovgivning om social sikring skulle finde anvendelse på den pågældende i henhold til forordning nr. 1408/71, nærmere bestemt dennes afsnit II. Den nævnte domstol fandt bl.a., at M.J. Bakker havde haft erhvervsmæssig beskæftigelse om bord på skibe, som førte nederlandsk flag, dvs. en medlemsstats, som omhandlet i nævnte forordnings artikel 13, stk. 2, litra c). Den omstændighed, at disse skibe lå stille, mens de arbejdede i territorialfarvand uden for Unionen, er efter Gerechtshof te 's-Hertogenboschs opfattelse uden betydning, idet den sidstnævnte bestemmelse ikke sondrer efter skibets art eller dets beskæftigelsessted.

10 Der blev iværksat kassationsanke ved Hoge Raad der Nederlanden, som imidlertid finder, at der foreligger begrundet tvivl om anvendelsen i det foreliggende tilfælde af afsnit II i forordning nr. 1408/71.

11 Hoge Raad der Nederlanden er af den opfattelse, at Gerechtshof te's-Hertogenbosch med rette fastslog, at den pågældende, bedømt efter nederlandsk ret alene, ikke var tvungent forsikret efter de sociale forsikringsordninger i 2004, idet han ikke i dette år boede i Nederlandene og heller ikke havde lønnet beskæftigelse dér. Imidlertid rejser den forelæggende ret tvivl om den formodning, som Gerechtshof te 's-Hertogenbosch baserede sig på, hvorefter den pågældende i 2004 var omfattet af det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, og som muliggjorde anvendelse af den nævnte forordnings afsnit II på hans situation.

12 I denne henseende har den forelæggende ret bemærket, at definitionen af arbejdstager i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 kræver, at den pågældende er forsikret i henhold til en tvungen eller en frivillig forsikring mod en eller flere af de risici, der er omhandlet i bestemmelsen. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om en person som M.J. Bakker, som bedømt alene ud fra national ret ikke er tvungent forsikret, fordi han ikke bor i Nederlandene, alligevel kan få egenskab af arbejdstager i henhold til forordning nr. 1408/71 på grund af den omstændighed, at reglerne i forordningens afsnit II for fastlæggelse af den lovgivning, der skal finde anvendelse, henviser til anvendelse af lovgivningen i den pågældende medlemsstat.

13 Hoge Raad der Nederlanden er af den opfattelse, at dette spørgsmål må besvares bekræftende med henblik på at sikre den effektive virkning af bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1408/71.

14 Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om den omstændighed, at den pågældende har arbejdet uden for det område, der omhandles i artikel 299 EF, er til hinder for anvendelsen af afsnit II i forordning nr. 1408/71. Den har henvist til Domstolens retspraksis, hvorefter reglerne i EU-retten om arbejdskraftens frie bevægelighed også finder anvendelse på arbejde, der udøves uden for Unionens område, såfremt arbejdsforholdet har en tilstrækkelig snæver tilknytning til Unionens område (dom af 29.6.1994, sag C-60/93, Aldewereld, Sml. I, s. 2991, præmis 14). Relevant er efter den forelæggende rets opfattelse endvidere dom af 27. september 1989, Lopes da Veiga (sag 9/88, Sml. s. 2989, præmis 17), der ligeledes vedrørte en sømands situation, og hvorved Domstolen fandt, at det skulle efterprøves, om den pågældendes arbejdsforhold udgjorde en tilstrækkelig snæver tilknytning til nederlandske territorium.

15 Den forelæggende ret har bemærket, at inden for rammerne af den praksis, der i 2004 blev fulgt af Landelijk Instituut sociale verzekeringen (det nationale institut for social sikring) på området for social sikring af arbejdstagere, fandt afsnit II i forordning nr. 1408/71 anvendelse på søfolk, der er statsborgere i en af Unionens medlemsstater eller Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og som bor i en af disse stater og udøver lønnet beskæftigelse på et skib, der ikke fører en medlemsstats flag, alene af den grund, at arbejdsgiveren var etableret i Nederlandene.

16 Den nævnte praksis har den virkning, at arbejdstagernes forsikringsselskaber er af den opfattelse, at arbejdstagere som M.J. Bakker er tvungent forsikret, selv om de bedømt efter nederlandsk lovgivning ikke tilhører kredsen af forsikrede. Den forelæggende ret har bemærket, at den nævnte praksis imidlertid ikke udgør et retsgrundlag for opkrævning af bidrag til arbejdstagerforsikringerne.

17 Ifølge den forelæggende ret er den omstændighed, at den pågældende af arbejdstagerforsikringsselskabet i praksis i hvert fald for en del af de sociale sikringsordninger i Nederlandene blev anset for at være forsikret og herved reelt var beskyttet af disse ordninger, et forhold, der styrker tilknytningen til Nederlandene. Såfremt der derimod ikke kan tages hensyn til en tilslutning til den sociale sikringsordning i en medlemsstat ved bedømmelsen af graden af tilknytning til Unionens område, ønsker den forelæggende ret oplyst, om en sådan tilslutning er en nødvendig betingelse for anvendelse af forordning nr. 1408/71 i forhold til virksomhed uden for Unionens område. Domstolens praksis (jf. dom af 23.10.1986, sag 300/84, van Roosmalen, Sml. s. 3097, samt Lopes da Veiga-dommen og Aldewereld-dommen) yder ifølge den forelæggende ret ingen klarhed på dette punkt.

18 Følgelig er Hoge Raad der Nederlanden stillet over for det spørgsmål, om der, henset til alle omstændighederne i sagen, består den fornødne tilknytning til Unionens område. Såfremt afsnit II i forordning nr. 1408/71 finder anvendelse i den sag, der er indgivet for den, antager den forelæggende ret, at den berørte person i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 13, stk. 2, litra c), henhører under nederlandsk lovgivning.

19 Hoge Raad der Nederlanden har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder henvisningsreglerne i afsnit II i forordning […] nr. 1408/71 anvendelse med den følge, at det er nederlandsk ret, der udpeges, og at der derfor kan pålignes bidrag på grundlag af de nederlandske sociale sikringsordninger i et tilfælde som det foreliggende, hvor en i Spanien bosat arbejdstager med nederlandsk statsborgerskab arbejder som sømand for en i Nederlandene hjemmehørende arbejdsgiver og udfører dette arbejde på opmudringsfartøjer, der sejler uden for [Unionens] område under nederlandsk flag, hvorimod han bedømt alene efter nederlandsk lovgivning ikke er tilsluttet den nederlandske sociale sikringsordning, fordi han ikke bor i Nederlandene?

2) I hvilket omfang er det herved af betydning, at der ved administreringen af de nederlandske forsikringsordninger for arbejdstagere følges en praksis, hvorefter de udførende organer under henvisning til fællesskabsretten betragter søfolk som forsikrede i et tilfælde som det foreliggende?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

20 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning udelukker en person fra at være tilsluttet denne medlemsstats sociale sikringsordning, når den pågældende person befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagens, der har statsborgerskab i den nævnte medlemsstat, men ikke har bopæl dér, og som er ansat på et opmudringsfartøj, der fører samme medlemsstats flag og udfører sin virksomhed uden for Unionens område.

21 Mens den nederlandske regering og Europa-Kommissionen finder, at dette spørgsmål kræver et bekræftende svar, er M.J. Bakker af den modsatte opfattelse.

22 I denne henseende bemærkes, at artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 udtrykkeligt bestemmer, at en person, der har sin erhvervsmæssige beskæftigelse om bord på et skib, som fører en medlemsstats flag, er omfattet af denne stats lovgivning.

23 Under anvendelse af denne bestemmelse er en person i M.J. Bakkers situation således principielt omfattet af den nederlandske lovgivning om social sikring under hensyntagen til den erhvervsmæssige beskæftigelse, som denne person har udøvet om bord på et skib, der fører nederlandsk flag.

24 Imidlertid har M.J. Bakker fremført to argumenter med henblik på anfægtelse af anvendelsen på hans situation af artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71.

25 Han har for det første i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at de opmudringsfartøjer, hvor han udøvede sin erhvervsmæssige beskæftigelse, ikke var omfattet af begrebet »skib« i nævnte artikel 13, stk. 2, litra c).

26 Dette argument kan ikke tages til følge, idet der ikke er fastsat noget kriterium for hvilken type »skib[e]«, der er omfattet af bestemmelsen. Det fremgår endvidere af de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, at opmudringsfartøjerne rådede over et registreringscertifikat og var registreret i det nederlandske skibsregister.

27 For det andet har M.J. Bakker i retsmødet fremført et argument om, at artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse på hans situation, henset til den omstændighed, at de pågældende opmudringsfartøjer udførte arbejdet hovedsageligt i Kinas og De Forenede Arabiske Emiraters territorialfarvande. I henhold til artikel 2, stk. 1, i De Forenede Nationers havretskonvention, undertegnet i Montego Bay (Jamaica) den 10. december 1982, som trådte i kraft den 16. november 1994, og som blev ratificeret af Kongeriget Nederlandene den 28. juni 1996 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23. marts 1998 (EFT L 179, s. 1), omfatter en kyststats suverænitet, ud over dens landterritorium og indre farvande, et tilstødende havbælte, benævnt søterritoriet. Følgelig er den erhvervsmæssige beskæftigelse, der er udøvet på de omhandlede opmudringsfartøjer, ifølge M.J. Bakker omfattet af kyststaternes jurisdiktion og ikke flagstatens, dvs. Kongeriget Nederlandene.

28 Det bemærkes i denne henseende, at det fremgår af Domstolens praksis, at den blotte omstændighed, at en arbejdstagers virksomhed udøves uden for Unionens område, ikke er tilstrækkelig til at udelukke, at Unionens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed finder anvendelse, såfremt arbejdsforholdet har en tilstrækkelig snæver tilknytning til Unionens område. I et tilfælde som det foreliggende består denne tilknytning i den omstændighed, der er bekræftet af den forelæggende ret, at M.J. Bakker udøver en erhvervsmæssig beskæftigelse på et skib, der er registreret i Nederlandene, for en virksomhed, der er etableret i denne medlemsstat (jf. i denne retning Lopes da Veiga-dommen, præmis 17, og Aldewereld-dommen, præmis 14).

29 Endvidere kræver hverken overholdelsen af en kyststats suverænitet eller De Forenede Nationers havretskonvention, at en arbejdstager i en situation som M.J. Bakkers fratages begunstigelsen af den sociale sikring, der i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71 er fastsat af en medlemsstat, hvis flag føres af et skib, der befinder sig i en anden stats territorialfarvand end medlemsstatens.

30 Der kan derfor ikke gives medhold i M.J. Bakkers andet argument.

31 Den forelæggende ret er på sin side i tvivl om anvendelsen af artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71, i det omfang M.J. Bakker ikke er omfattet af denne forordnings personelle anvendelsesområde på grund af den omstændighed, at han ikke er tvungent forsikret i Nederlandenes almindelige sikringsordning, fordi han ikke bor der.

32 Det bemærkes i denne forbindelse, at artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 alene har til formål at fastslå, hvilken national lovgivning der skal anvendes på personer, som udøver lønnet beskæftigelse om bord på et skib, der fører en medlemsstats flag. Bestemmelsen har som sådan ikke til formål at fastsætte betingelserne for, om der består en ret eller en pligt til at tilslutte sig en social sikringsordning eller en bestemt sikringsgren inden for en sådan ordning. Det tilkommer lovgiver i de enkelte medlemsstater at fastsætte disse betingelser (jf. dom af 17.1.2012, sag C-347/10, Salemink, præmis 38).

33 Selv om medlemsstaterne har bevaret deres kompetence til selv at udforme betingelserne for tilslutning til deres sociale sikringsordninger, skal de imidlertid overholde EU-retten ved udøvelsen af denne kompetence. Disse betingelser kan navnlig ikke have til virkning at udelukke de personer, hvorpå en lovgivning som den omhandlede i henhold til forordning nr. 1408/71 finder anvendelse, fra anvendelsesområdet for samme lovgivning (jf. i denne retning dom af 3.5.1990, sag C-2/89, Kits van Heijningen, Sml. I, s. 1755, præmis 20, og Salemink-dommen, præmis 39 og 40).

34 Artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 bestemmer imidlertid udtrykkeligt, at en person, der har sin erhvervsmæssige beskæftigelse om bord på et skib, som fører en medlemsstats flag, er omfattet af denne stats lovgivning. Denne bestemmelse ville ikke blive overholdt, hvis den bopælsbetingelse, der er fastsat i lovgivningen i den berørte medlemsstat, med henblik på adgangen til den deri fastsatte forsikringsordning kunne gøres gældende over for personer omfattet af nævnte artikel 13, stk. 2, litra c) (jf. i denne retning ovennævnte Kits van Heijningen-dommen, præmis 21, og Salemink-dommen, præmis 41).

35 Følgelig har artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 den virkning, at en regel i gældende national lovgivning, hvorefter tilslutning til den sociale sikringsordning, der er fastsat i denne lovgivning, er underlagt en betingelse om bopæl i den berørte medlemsstat, ikke kan gøres gældende over for personer, der er omfattet af den nævnte bestemmelse i forordning nr. 1408/71 (jf. i denne retning Kits van Heijningen-dommen, præmis 22).

36 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne tilgang de facto gennemføres i praksis i Landelijk Instituut sociale verzekeringen, der ligestiller personer i en situation som M.J. Bakkers med forsikrede personer.

37 På grundlag af ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 13, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning udelukker en person fra at være tilsluttet denne medlemsstats sociale sikringsordning, når den pågældende person befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagens, der har statsborgerskab i den nævnte medlemsstat, men ikke har bopæl dér, og som er ansat på et opmudringsfartøj, der fører samme medlemsstats flag og udfører sin virksomhed uden for Unionens område.

Det andet spørgsmål

38 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

39 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

Artikel 13, stk. 2, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 307/1999 af 8. februar 1999, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning udelukker en person fra at være tilsluttet denne medlemsstats sociale sikringsordning, når den pågældende person befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagens, der har statsborgerskab i den nævnte medlemsstat, men ikke har bopæl dér, og som er ansat på et opmudringsfartøj, der fører samme medlemsstats flag og udfører sin virksomhed uden for Den Europæiske Unions område.

Underskrifter