erhverv, hvor der ikke foreligger en arbejdskontrakt, anses som selvstændig erhvervsdrivende i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), at status som selvstændig erhvervsdrivende ikke er betinget af, at den pågældende har bopæl i denne medlemsstat.

Heraf følger, at en tysk statsborger, der er bosat i Tyskland, og som driver selvstændig virksomhed omkring halvdelen af tiden i denne medlemsstat og halvdelen i Nederlandene, skal betragtes som en selvstændig erhvervsdrivende, der er omfattet af det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, til trods for at han ikke opfylder den bopælsbetingelse, der efter den nederlandske lovgivning stilles for at være omfattet af den nederlandske sociale sikringsordning.

2. Artikel 14a i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den lovgivning, der skal anvendes på en tysk statsborger, der er bosat i Tyskland, og som driver selvstændig virksomhed omkring halvdelen af tiden i denne stat og halvdelen i Nederlandene, er den tyske lovgivning.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-121/92 *

I — De relevante bestemmelser

1. 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 (EFT 1971 II, s. 366), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1390/81 af 12. maj 1981 om udvidelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer (EFT L 143, s. 1) (herefter benævnt »forordningen«), giver i artikel 2 følgende definition af det personelle anvendelsesområde:

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

2. I forordningens artikel 1 er i øvrigt fastsat følgende definitioner:

»I denne forordning:

* Processprog: nederlandsk.

a) betyder udtrykkene 'arbejdstager' og 'selvstændig erhvervsdrivende' henholdsvis enhver person:

i) 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

ii) der inden for rammerne af en social sikringsordning for samtlige indbyggere eller for hele den erhvervsmæssigt beskæftigede del af befolkningen, er tvungent forsikret mod en eller flere risici, der svarer til de sikringsgrene, på hvilke denne forordning finder anvendelse:

— når det efter vedkommende sikringsordnings administrations- eller finansieringsmetode er muligt at identificere den pågældende som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, eller

— i mangel af sådanne kriterier, når den pågældende er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig fortsat forsikring mod en af de i bilag I opregnede risici inden for rammerne af en ordning for arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende eller af en ordning omhandlet under nr. iii), eller, såfremt en sådan ordning ikke findes i vedkommende medlemsstat, når den pågældende svarer til definitionen i bilag I

iii) ...«

3. Bilag I til forordningen indeholder følgende definitioner:

»I. Arbejdstagere og/eller selvstændige erhvervsdrivende
[forordningens artikel 1, stk. 1, litra a), nr. ii) og nr. iii)]

A. ...

B. ...

C. TYSKLAND

Såfremt en tysk institution er kompetent institution for tilkendelse af familieydelser i overensstemmelse med forordningens afsnit III, kapitel 7, anses i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii)

a) ...

b) som selvstændig erhvervsdrivende, enhver person, der udøver selvstændig virksomhed, og som skal

— lade sig forsikre eller yde bidrag til alderdomsforsikring under en ordning for selvstændige erhvervsdrivende, eller

— lade sig forsikre under den tvungne pensionsforsikring.

D. ...

...

I. NEDERLANDENE

Som selvstændig erhvervsdrivende anses i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), enhver person, der har en beskæftigelse eller et erhverv, hvor der ikke foreligger en arbejdskontrakt.

...«

4. Med hensyn til fastsættelse af den lovgivning, der skal anvendes, indeholder forordningens artikel 13 følgende bestemmelse:

»Almindelige regler

1. Med forbehold af artikel 14c 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:

a) ...

b) er en person, der har selvstændig beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område

c) ...«

5. Artikel 14a, der indeholder særlige regler, der finder anvendelse på personer, bortset fra søfolk, som har selvstændig beskæftigelse, lyder således:

»Reglen i artikel 13, stk. 2, litra b), finder anvendelse under iagttagelse af følgende undtagelser og særregler:

1. a) ...

b) ...

2. En person, der normalt har selvstændig beskæftigelse på to eller flere medlemsstaters område, er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, hvis han udøver en del af sin virksomhed på denne medlemsstats område, eller, såfremt han ikke udøver virksomhed på den medlemsstats område, hvor han er bosat, af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han har sin hovedbeskæftigelse. Kriterierne for nærmere bestemmelse af hovedbeskæftigelsen fastsættes i den i artikel 98 omhandlede forordning.

3. ...«

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger for den nationale ret

6. Det fremgår af forelæggelsesdommen, at A. Zinnecker, der i 1982 var bosat i Forbundsrepublikken Tyskland, som selvstændig erhvervsdrivende drev fødevareboder såvel i Forbundsrepublikken Tyskland som — i perioden 10. april-24. oktober 1982 — i Nederlandene. I denne periode udøvede A. Zinnecker den nævnte virksomhed omkring halvdelen af tiden i Nederlandene og halvdelen i Forbundsrepublikken Tyskland.

7. I 1982 var A. Zinnecker i Forbundsrepublikken Tyskland ikke tvungent forsikret mod én eller flere af de risici, der er omfattet af de sociale sikringsgrene, på hvilke forordningen finder anvendelse. Skønt A. Zinnecker i henhold til den tyske ordning kunne have tilmeldt sig en frivillig pensionsforsikring, har han ikke gjort dette.

8. Heller ikke i Nederlandene var A. Zinnecker forsikret, da han ikke var bosat dér.

9. A. Zinnecker blev for året 1982 i Nederlandene afkrævet bidrag til den almindelige sociale sikringsordning med et beløb, der var ansat til 8 335 HFL. Efter at han havde klaget over denne ansættelse, nedsatte Inspecteur der Belastingen til sidst det skyldige beløb til 3 407 HFL, beregnet på grundlag af en bidragspligtig indtægt på 16 399 HFL og en forsikringsperiode på 180 dage.

10. A. Zinnecker indbragte denne afgørelse for Gerechtshof, Hertogenbosch, der ophævede såvel Inspecteur's afgørelse som ansættelsen.

11. Den nederlandske Staatssecretaris van Financiën har anket Gerechtshof's dom til Nederlandenes Hoge Raad til kassation. Hoge Raad har beskrevet det problem, der foreligger for denne retsinstans, som følger:

»4.1. Når henses til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), sammenholdt med de for Tyskland fastsatte regler, jf. litra C (Tyskland) i bilag I, kan A. Zinnecker ikke anses for selvstændig erhvervsdrivende i forordningens betydning. Når henses til ovennævnte bestemmelse sammenholdt med de for Nederlandene fastsatte regler, jf. litra I, Nederlandene, i bilag I, må A. Zinnecker imidlertid anses for en sådan selvstændig erhvervsdrivende i det mindste, hvis man ser bort fra, at han ikke har fast bopæl i Nederlandene. I begge tilfælde opstår spørgsmålet, om ovennævnte bestemmelser skal fortolkes således, at A. Zinnecker er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde.

4.2. Hvis spørgsmålet besvares bekræftende, er A. Zinnecker ifølge artikel 13, stk. 1, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat, og det skal på grundlag af de øvrige bestemmelser i afsnit II afgøres, om den tyske eller den nederlandske lovgivning skal finde anvendelse.

Ifølge artikel 13, stk. 2, litra b), var A. Zinnecker, da han udøvede selvstændig erhvervsvirksomhed på nederlandsk område, undergivet denne stats lovgivning; da han var bosat i Tyskland, gælder dette imidlertid ikke i henhold til artikel 14a, nr. 2, hvis han udøvede en del af sin virksomhed dér.

4.3. Når henses til, at alene virksomhed i Nederlandene indebærer, at A. Zinnecker er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, opstår der i begge tilfælde det spørgsmål, om der ved anvendelsen af de sidstnævnte to bestemmelser alene skal tages hensyn til denne virksomhed, således at der ved anvendelsen af bestemmelserne ikke tages hensyn til A. Zinnecker's virksomhed i Tyskland, der er uden betydning for A. Zinnecker's betegnelse som selvstændig erhvervsdrivende i henhold til forordningen.

4.4. Hvis A. Zinnecker var undergivet nederlandsk lovgivning, opstår endelig det spørgsmål, om EF-Domstolens dom af 3. maj 1990 i sag C-2/89 (Kits van Heijningen, bl.a. offentliggjort i *Rechtspraak Sociale Verzekering* 1990, nr. 309), skal forstås således, at også for så vidt angår en selvstændig erhvervsdrivende, som bor og arbejder på én medlemsstats område, men samtidig har beskæftigelse på en anden medlemsstats område, ophæves virkningen af en bestemmelse i den anden medlemsstats lovgivning, hvorefter den foreskrevne tilslutning til en forsikringsordning gøres afhængig af, om den pågældende er bosat på sidstnævnte medlemsstats område.«

12. Da Hoge Raad var af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten afhang af en fortolkning af forordningen, har den ved dom af 8. april 1992 udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Såfremt en person i sidste halvår af 1982 var bosat i Forbundsrepublikken Tyskland og udøvede nogenlunde samme selvstændige erhvervsvirksomhed såvel i Forbundsrepublikken Tyskland — hvor han ikke var tvungent forsikret i henhold til den gældende socialsikringsordning, da han ikke var arbejdstager eller tilhørte en dermed ligestillet erhvervsgruppe, og hvor han heller ikke var frivilligt forsikret — som i Nederlandene, skal spørgsmålet, om han var selvstændig erhvervsdrivende i den betydning, der er fastsat i Rådets forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, da besvares på grundlag af den for Nederlandene eller for Tyskland gældende definition af begrebet selvstændig erhvervsdrivende i forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), sammenholdt med bestemmelserne i forordningens bilag I, afsnit I, litra C (Tyskland) og litra I (Nederlandene)?

2) Såfremt første spørgsmål besvares således, at den afgørende definition ikke blot er den for Tyskland gældende, men også eller kun definitionen for Nederlandene, er det forhold, at en person

som den i første spørgsmål beskrevne ikke ifølge nederlandsk lovgivning er tvungent forsikret, idet han ikke har bopæl i Nederlandene, da til hinder for at anvende forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), sammenholdt med bestemmelserne i forordningens bilag I, afsnit I, litra I (Nederlandene)?

3) Såfremt besvarelsen af første og andet spørgsmål indebærer, at en person som beskrevet i første spørgsmål kun kan betragtes som selvstændig erhvervsdrivende på grundlag af sin beskæftigelse i Nederlandene, skal der da alligevel ved anvendelsen af forordningens artikel 14a, nr. 2, tages hensyn til den i Forbundsrepublikken Tyskland udøvede beskæftigelse, hvilket indebærer, at sidstnævnte stats lovgivning finder anvendelse på den pågældende, eller skal alene beskæftigelsen i Nederlandene tages i betragtning, hvilket indebærer, at Nederlandenes lovgivning finder anvendelse, jf. forordningens artikel 13, stk. 2, litra b)?

4) Såfremt en person som beskrevet i ovenstående spørgsmål er undergivet Nederlandenes lovgivning, hvorefter — for så vidt det er relevant for sagen — alene personer med bopæl i Nederlandene er tilsluttet en lovpligtig forsikringsordning, skal en sådan person ifølge forordningens artikel 13, stk. 2, litra b), selv om han ikke har bopæl i Nederlandene, da anses for at være forsikret i henhold til den nævnte ordning?

5) Såfremt fjerde spørgsmål besvares bekræftende, er den pågældende person da kun forsikret i Nederlandene i den periode, hvor han udøver virksomhed på Nederlandenes område?«

III — Retsforhandlinger for Domstolen

13. Forelæggelsesdommen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 15. april 1992.

14. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af A. Zinnecker ved skatterådgiver M. W. C. Feteris, af den nederlandske regering ved secretaris-generaal B. R. Bot, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Gouloussis og B. Smulders, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

15. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse, og den har i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, henvist sagen til Sjette Afdeling. Domstolen har dog anmodet Kommissionen om at fremlægge alle dokumenter vedrørende mødet den 23. februar 1984 i Den Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring. Denne anmodning er blevet efterkommet den 18. februar 1993.

IV — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

Det første spørgsmål

16. *A. Zinnecker* har anført, at spørgsmålet, om en person er selvstændig erhvervsdrivende i henhold til forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), afhænger af den definition, der i forordningens bilag I er givet af dette udtryk. Han har derefter bemærket, at det med det første præjudicielle spørgsmål ønskes oplyst, hvilke kriterier der skal lægges til grund ved fastsættelsen af, hvilken af definitionerne i bilag I der skal finde anvendelse, når den pågældende person har tilknytning til flere end én medlemsstat.

17. Det første spørgsmål bør ifølge A. Zinnecker besvares således, at den for Nederlandene gældende definition af begrebet selvstændig erhvervsdrivende er afgørende for den virksomhed, der er udøvet i Nederlandene, og den for Tyskland gældende definition for den virksomhed, der er udøvet dér.

18. A. Zinnecker henleder opmærksomheden på den fortolkning, som Den Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring foreslog på sit møde den 23. februar 1984, hvorefter man skal henholde sig til den definition af selvstændige erhvervsdrivende, der gælder i det land, hvor virksomheden udøves.

19. A. Zinnecker anser det for en fordel ved denne fortolkning, at man herved opnår den størst mulige overensstemmelse mellem forordningens personelle anvendelsesområde og bestemmelserne i afsnit II om den lovgivning, der skal anvendes. Da der i afsnit II sondres mellem lønnet beskæftigelse og selvstændig beskæftigelse, kræver en ensartet fortolkning ifølge A. Zinnecker, at denne sondring så vidt muligt er i overensstemmelse med sondringen mellem arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende i forordningens artikel 1, litra a).

20. Såfremt man derimod tager hensyn til strukturen, ordlyden og opbygningen af artikel 1, litra a), sammenholdt med bilag I, kan man nå frem til en ordret og systematisk fortolkning, hvis man blandt de forskellige i bilag I givne definitioner anvender den definition, der gælder for den medlemsstat, hvor den pågældende er tvungent forsikret under en social sikringsordning, som gælder for alle indbyggere eller for hele den erhvervsaktive befolkning.

21. A. Zinnecker har anført, at ud over en ikke særlig tungtvejende indvending er der imidlertid et meget vægtigt argument mod at følge denne fortolkning, nemlig at der herved er fare for en dårlig sammenhæng med bestemmelserne i forordningens afsnit II (jf. tillige bemærkningerne nedenfor vedrørende det tredje spørgsmål). Han mener derfor, om end med nogen tøven, at den fortolkning, der er foreslået af Den Administrative Kommission, må foretrækkes.

22. Under henvisning til den sidste betragtning til forordning nr. 1390/81 har *den nederlandske regering* anført, at spørgsmålet, om den pågældende er omfattet af det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71, kan besvares på grundlag af de for de berørte medlemsstater gældende definitioner af begrebet selvstændig erhvervsdrivende i artikel 1, litra a), nr. ii), sammenholdt med

de forskellige afsnit i forordningens bilag I. For at være omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde er det ifølge den nederlandske regering tilstrækkeligt, at den pågældende opfylder én af disse definitioner.

23. *Kommissionen* har indledningsvis bemærket, at den nationale ret med sit spørgsmål ønsker at få oplyst, om en person som A. Zinnecker er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, og på grundlag af hvilke kollisionsnormer dette spørgsmål skal besvares.

24. Det fremgår ifølge Kommissionen af forordningens artikel 1, litra a), at status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende ikke er afhængig af den arbejdsretlige kvalifikation, der finder anvendelse, men af forpligtelsen til at være forsikret inden for rammerne af en social sikringsordning, som finder anvendelse på arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende. Den deraf følgende begrænsning af forordningens personelle anvendelsesområde til kun at omfatte personer, der er tilsluttet en national social sikringsordning, er en følge af det begrænsede formål med forordningen, som kun koordinerer medlemsstaternes sociale sikringsordninger, men ikke harmoniserer dem.

25. Kommissionen har anført, at i henhold til Domstolens praksis (dom af 15.12.1976, sag 39/76, Mouthaan, Sml. s. 1901, præmis 10) er det for at kunne anses for arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i forordningens forstand ikke nødvendigt, at en person også faktisk er forsikret, men det er tilstrækkeligt, at han opfylder de objektivt fastsatte, materielle betingelser i den for ham gældende sociale sikringsordning, selv om de for tilknytning til den nævnte ordning fornødne foranstaltninger ikke er truffet.

26. Kommissionen har anført, at da de materielle betingelser for tilslutning til en national social sikringsordning er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, rejser der sig i de tilfælde, hvor der udøves selvstændig erhvervsmæssig virksomhed på to medlemsstaters område, det spørgsmål, på grundlag af hvilken national ordning (eventuelt under hensyntagen til de herfor fastsatte definitioner i bilag I) det skal bedømmes, om en person skal anses for arbejdstager eller for selvstændig erhvervsdrivende i artikel 1, litra a)'s forstand og således i henhold til forordningens artikel 2, stk. 1, er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde.

27. Det i bilag I, litra C (Tyskland), anførte har efter Kommissionens mening kun betydning, når det drejer sig om anvendelse af forordningens *kapitel 7*, som vedrører familieydelser og børnetilskud, fordi den tyske ordning vedrørende børnetilskud gælder for alle, der er bosat på statens område, og det ikke er muligt på grundlag af denne ordnings administrations- eller finansieringsmetode at afgøre, om en person er selvstændig erhvervsdrivende. For alle andre sociale sikringsgrene skal spørgsmålet, om en person i Tyskland kan anses for arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i forordningens forstand, kun besvares på grundlag af bestemmelserne i artikel 1, litra a), uden hensyn til bilag I, litra C.

28. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er tilsluttet en national social sikringsordning, eller om den pågældende i det mindste opfylder de materielle betingelser for tilslutning, kan ifølge Kommissionen besvares på to måder: enten på grundlag af den nationale lovgivning, som indeholder bestemmelserne om ordningen, herunder de i loven fastsatte kollisionsnormer, eller på grundlag af den nationale lovgivning, som finder anvendelse i henhold til kollisionsnormerne i forordningens afsnit II.

29. For den første løsning taler efter Kommissionens opfattelse, at kollisionsnormerne i forordningens afsnit II i henhold til artikel 13, stk. 1, kun vedrører personer, »der er omfattet af denne forordning«. Det kunne således konkluderes, at det først i henhold til artikel 2 skal fastslås, om en person er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, før de øvrige bestemmelser i forordningen, og her navnlig kollisionsnormerne, kan anvendes.

30. Denne løsning ville dog have ubehagelige følger for visse grupper af vandrende arbejdstagere, der som følge af den valgte sociale sikringsordning (udelukkende for personer med bopæl på medlemsstatens område eller udelukkende for arbejdstagere) ikke ville nyde nogen form for beskyttelse i tilfælde af sygdom, invaliditet osv. Af Domstolens praksis (dom af 10.7.1986, sag 60/85, Luijten, Sml. s. 2365, af 3.5.1990, sag C-2/89, Kits van Heijningen, Sml. I, s. 1755, og af 4.10.1991, sag C-196/90, De Paep, Sml. I, s. 4815) fremgår det i øvrigt ifølge Kommissionen, at et sådant resultat vanskeligt lader sig forene med virkeliggørelsen af forordningens formål, som er at undgå såvel »positive« som »negative« lovkonflikter, idet de pågældende arbejdstagere som følge af, at de ikke opfylder kriterierne i artikel 1, litra a), ikke ville være omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde og ikke ville kunne påberåbe sig bestemmelserne i afsnit II.

31. Den eneste tilfredsstillende løsning er efter Kommissionens opfattelse allerede ved anvendelsen af artikel 2, stk. 1, og artikel 1, litra a), at tage hensyn til kollisionsnormerne i forordningens afsnit II og dermed til den af Domstolen i dom af 12. juni 1986 (sag 302/84, Ten Holder, Sml. s. 1821) og 3. maj 1990 (Kits van Heijningen, nævnt ovenfor) bekræftede *eksklusive* og *stærke* virkning af disse bestemmelser. Dette betyder, at spørgsmålet, om en person er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i de ovennævnte bestemmelsers forstand, udelukkende skal afgøres på grundlag af den nationale lovgivning, som ifølge bestemmelserne i forordningens afsnit II finder anvendelse på personen. Ifølge Kommissionen finder denne opfattelse delvis støtte i præmis 6 i den tidligere nævnte dom af 15. december 1976, Mouthaan.

32. Hvad særlig angår det første spørgsmål har Kommissionen anført, at i henhold til forordningens artikel 14a, nr. 2, finder tysk lovgivning anvendelse i det foreliggende tilfælde. Spørgsmålet, om A. Zinnecker er selvstændig erhvervsdrivende i forordningens artikel 1, litra a)'s forstand, og om han som sådan er omfattet af forordningens personkreds, skal derfor efter Kommissionens opfattelse udelukkende afgøres på grundlag af tysk lovgivning.

33. Da A. Zinnecker faktisk hverken er tvungent forsikret (i Tyskland er der ingen tvungen forsikring for selvstændige erhvervsdrivende) eller frivilligt forsikret, opfylder han ikke betingelserne i artikel 1, litra a), og han kan derfor efter Kommissionens opfattelse ikke anses for selvstændig erhvervsdrivende i forordningens betydning og er ikke omfattet af dens personelle anvendelsesområde.

34. Situationen ville ifølge Kommissionen være en anden, såfremt A. Zinnecker, mens han var bosat i Tyskland, udelukkende havde udøvet sin virksomhed i Nederlandene. I så fald ville han i henhold til forordningens artikel 13, stk. 2, litra b), have været omfattet af nederlandsk lovgivning. I medfør af denne bestemmelse ville han have været selvstændig erhvervsdrivende i forordningens forstand. Den omstændighed, at forordningen ikke finder anvendelse, medfører, at spørgsmålet, om A. Zinnecker er tvungent forsikret som omfattet af den nederlandske almindelige forsikringsordning, efter Kommissionens mening udelukkende skal afgøres på grundlag af nederlandsk lovgivning og de deri fastsatte kollisionsnormer. De bopælsbetingelser, der eventuelt er fastsat i denne lovgivning, finder derfor fortsat anvendelse med den mulige følge, at A. Zinnecker ikke er tvungent forsikret i Nederlandene.

35. For at undgå misforståelser bemærker Kommissionen, at den omstændighed, at A. Zinnecker hverken er tvungent forsikret i Tyskland eller i Nederlandene, ikke er en følge af en »negativ« lovkonflikt, da A. Zinnecker i henhold til den for ham gældende tyske lovgivning *kunne have ladet* sig forsikre *frivilligt*. I så fald ville han som selvstændig erhvervsdrivende i henhold til artikel 1, litra a), nr. iv), have været omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde.

36. I betragtning af Kommissionens bemærkninger vedrørende det første spørgsmål er den af den opfattelse, at de øvrige spørgsmål fra den forelæggende ret er uden genstand.

Det andet spørgsmål

37. Ifølge *A. Zinnecker* fremgår det klart af opbygningen af artikel 1, litra a), i forordningen, at en person kun er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, såfremt han er forsikret i henhold til en eller flere sociale sikringsordninger i én eller flere medlemsstater. Heraf følger, at A. Zinnecker ikke opfylder betingelserne i forordningens artikel 1, litra a), nr. ii). Det modsatte standpunkt, som forsvares af Staatssecretaris van Financiën, ville fremkalde en mærkværdig situation, for det ville ifølge A. Zinnecker betyde, at en person ved anvendelse af forordningen ville kunne opnå den status som forsikret — og dermed som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende — som er en betingelse for at være omfattet af forordningen.

38. Man bør ifølge A. Zinnecker behandle dette fortolkningsspørgsmål i lyset af Domstolens dom af 3. maj 1990 (Kits van Heijningen, nævnt ovenfor), hvor der var tale om en arbejdstager, der på grund af sin erhvervsmæssige beskæftigelse allerede var omfattet af en national sikringsordning, og diskussionen drejede sig kun om det spørgsmål, om

denne forsikring også gjaldt i de dage, hvor der ikke var blevet arbejdet.

39. Ifølge *den nederlandske regering* er den omstændighed, at en person som omhandlet i det første spørgsmål efter nederlandsk lovgivning ikke er tvungent forsikret, fordi han ikke er bosat på nederlandsk område, ikke til hinder for, at forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), sammenholdt med bilag I, afsnit I, litra I (Nederlandene), kan finde anvendelse på denne person. Den nederlandske regering finder under henvisning til indholdet af forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), at det følger af definitionen i bilag I, afsnit I, litra I (Nederlandene), sammenholdt med forordningens artikel 1, litra a), nr. ii), at A. Zinnecker med hensyn til den virksomhed, som han har udøvet i Nederlandene, skal anses for selvstændig erhvervsdrivende i forordningens forstand.

Det tredje spørgsmål

40. Ifølge *A. Zinnecker* medfører en systematisk fortolkning af forordningen, at der ved selvstændig beskæftigelse (»werkzaamheden anders dan in loondienst«) som omhandlet i forordningens artikel 14a forstås virksomhed, hvor den, der udøver denne virksomhed, anses for selvstændig erhvervsdrivende (»zelfstandige«) i artikel 1, litra a)'s forstand. En snævrere fortolkning af udtrykket selvstændig beskæftigelse ville betyde, at forordningen for nogle selvstændige erhvervsdrivende, der dog er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, ikke fastsætter en lovgivning, der finder anvendelse, hvilket ifølge A. Zinnecker er i strid med formålet i forordningens afsnit II. Hvis man anlægger en sådan fortolkning af forordningen, er der en nær forbindelse mellem det tredje præjudicielle spørgsmål og det første.

41. Såfremt besvarelsen af det første spørgsmål skal følge udtalelsen fra Den Administrative Kommission, skal der med hensyn til den virksomhed, der er udøvet på tysk område, anvendes den i Tyskland gældende definition af begrebet selvstændig erhvervsdrivende. På dette grundlag er den omhandlede virksomhed ikke virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende (»werkzaamheden als zelfstandige«), og den kan heller ikke anses for selvstændig beskæftigelse (»werkzaamheden anders dan in loondienst«) i forordningens artikel 14a's forstand. Ved bestemmelsen af, hvilken lovgivning der finder anvendelse, skal den i Tyskland udøvede virksomhed derfor lades ude af betragtning med den følge, at det kun er nederlandsk lovgivning, der finder anvendelse.

42. A. Zinnecker har anført, at hvis man derimod ved besvarelsen af det første spørgsmål anlægger en systematisk og ordret fortolkning af forordningens artikel 1, litra a), måtte den pågældende med hensyn til al sin virksomhed anses for selvstændig erhvervsdrivende i denne bestemmelses forstand, da han ved udøvelsen af hele sin virksomhed, herunder virksomheden i Tyskland, er forsikret som omhandlet i forordningens artikel 1, litra a).

43. Denne fortolkning ville ifølge A. Zinnecker medføre, at det udelukkende er tysk lovgivning, der finder anvendelse, skønt den

ikke har noget at tilbyde den pågældende for så vidt angår social sikring. Denne komplikation opstår, fordi status som forsikret i henhold til en social sikringsordning som omhandlet i forordningens artikel 1, litra a), ikke hviler på den pågældendes erhvervsmæssige virksomhed, men på den omstændighed, at han er bosat på statens område. A. Zinnecker foretrækker den fortolkning af artikel 1, litra a), som Den Administrative Kommission har foreslået (jf. ovenfor, punkt 18).

44. *Den nederlandske regering* anfører indledningsvis, at den ikke kan tilslutte sig den fortolkning, at A. Zinnecker med hensyn til sin virksomhed i Nederlandene ikke er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, da dette ville betyde, at en selvstændig erhvervsdrivende, der udelukkende udøver erhvervsmæssig virksomhed i Nederlandene, men som er bosat i en anden medlemsstat, ikke kan være forsikret i Nederlandene og således ikke kan være omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde, skønt forordning nr. 1390/81 om ændring af forordning nr. 1408/71 netop havde til formål at gøre denne anvendelig på selvstændige erhvervsdrivende, således at de hindringer for den frie bevægelighed, der kunne følge af de sociale sikringsordninger, så vidt muligt ville blive fjernet.

45. Med hensyn til det præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret er den nederlandske regering af den opfattelse, at i en situation som den foreliggende er det i henhold til artikel 14a, nr. 2, kun tysk lovgivning, der finder anvendelse. Bestemmelserne i artikel 14a, nr. 4, finder efter den nederlandske regerings opfattelse ikke anvendelse, da den pågældende havde mulighed for frivilligt at tilslutte sig den tyske »Rentenversicherung«. Det er ifølge regeringen ikke til hinder for denne konklusion, at A. Zinnecker faktisk ikke har ladet sig frivilligt forsikre i Forbundsrepublikken Tyskland.

46. Den nederlandske regering har endvidere anført, at der ikke kan anlægges en fortolkning, hvorefter forordningens artikel 14a, nr. 2, ikke kan finde anvendelse, fordi A. Zinnecker ikke var forsikret i forbindelse med den af ham i Tyskland udøvede virksomhed. En sådan fortolkning ville fratage bestemmelsen i forordningens artikel 14a, nr. 4, enhver betydning, for dette stykke omhandler netop den situation, hvori en person ikke er forsikret i sit bopælsland (i dette tilfælde Forbundsrepublikken Tyskland).

47. I betragtning af det om de første tre spørgsmål anførte anser den nederlandske regering det ikke for fornødent at gå nærmere ind på det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

48. Når henses til præmisserne i dom af 3. maj 1990 (Kits van Heijningen, nævnt ovenfor), bør det fjerde spørgsmål efter

A. Zinnecker's opfattelse besvares bekræftende. Disse præmisser har ifølge A. Zinnecker en så generel rækkevidde, at der herefter ikke kan sondres med hensyn til selvstændige erhvervsdrivende.

49. Alligevel kan en sådan sondring ifølge A. Zinnecker med føje anvendes i forbindelse med den nederlandske sociale sikringsordning, da denne ordning i princippet kun gælder for personer, der er bosat i udlandet, såfremt de har lønnet beskæftigelse i Nederlandene. For personer, der ikke er bosat på nederlandsk område, er ordningen kun udformet som en arbejdstagerforsikring. Det ville derfor efter A. Zinnecker's opfattelse være et meget vidtgående skridt, såfremt Nederlandene i medfør af forordningen udvidede ordningen til andre grupper af den erhvervsaktive befolkning, som f.eks. selvstændige erhvervsdrivende. Det synes at være et resultat, som forordningen i hvert fald ikke har haft som mål.

Det femte spørgsmål

50. *A. Zinnecker* anfører, at det femte spørgsmål kun bliver relevant, såfremt hans virksomhed i Forbundsrepublikken Tyskland lades ude af betragtning ved fastsættelsen af den lovgivning, der finder anvendelse, og han dermed udelukkende er omfattet af nederlandsk lovgivning.

51. Selv om der i den periode, hvor han arbejder i Forbundsrepublikken Tyskland, kan siges at være tale om erhvervsmæssig virksomhed, er det med hensyn til anvendelsen af forordningens artikel 13, stk. 2, litra b), »tomme« perioder, ligesom de dage, hvor han ikke har arbejdet. I henhold til dom af 3. maj 1990 er den person, der kun arbejder én enkelt dag eller nogle få dage om ugen og udelukkende har lønnet beskæftigelse i Nederlandene, på grundlag heraf underkastet nederlandsk lovgivning i alle ugens dage. Det gælder mutatis mutandis også i et tilfælde som det foreliggende, hvor det drejer sig om selvstændig beskæftigelse, og er i hvert fald berettiget for perioden fra den 1. juli 1982 til slutningen af oktober 1982, hvor A. Zinnecker jævnligt kom til Nederlandene for at arbejde dér. Fra slutningen af oktober 1982 ændredes hans stilling dog.

52. Under disse omstændigheder rejser der sig det spørgsmål, om en person i A. Zinnecker's situation, som i hele perioden fra juli til slutningen af oktober 1982 vedvarende og udelukkende var undergivet nederlandsk lovgivning, af den grund også senere fortsat er undergivet denne lovgivning, skønt han er ophørt med al virksomhed i Nederlandene og udelukkende har arbejde i Tyskland, selv om han ikke på grundlag af denne virksomhed i Forbundsrepublikken Tyskland er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde.

53. A. Zinnecker har anført, at dommen af 12. juni 1986 (Ten Holder, nævnt ovenfor, præmis 14 og 15), hvori Domstolen fastslog, at en arbejdstager, der er ophørt med sin erhvervsmæssige virksomhed, fortsat er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor han senest var beskæftiget — forudsat at han ikke udøver nogen virksomhed i en anden medlemsstat — ligeledes gælder for selvstændige erhvervsdrivende.

54. Ifølge A. Zinnecker er det imidlertid et spørgsmål, om hans virksomhed i en anden medlemsstat bevirker, at han ophører med at være omfattet af lovgivningen i sit tidligere beskæftigelsesland, selv om han i forbindelse med sit nye arbejde ikke er omfattet af forordningens personelle anvendelsesområde. Dette resultat finder A. Zinnecker temmelig mærkværdigt, fordi lovgivningen i den medlemsstat, hvor han tidligere var beskæftiget, i så fald ikke længere kunne anvendes, uden at han i henhold til forordningens afsnit II i stedet for er blevet omfattet af en anden lovgivning.

55. Endvidere skal der ifølge A. Zinnecker tages hensyn til Domstolens dom af 21. februar 1991 (sag C-140/88, Noij, Sml. I, s. 387), hvori Domstolen på dette punkt præciserede præmisserne i dom af 12. juni 1986 (Ten Holder, nævnt ovenfor). Når en person udelukkende i Forbundsrepublikken Tyskland udøver erhvervsmæssig virksomhed, der ikke bringer ham ind under forordningens personelle anvendelsesområde, kan det ikke siges, at han har standset sin erhvervsmæssige virksomhed, endsige at han definitivt er ophørt dermed. En person, der befinder sig i en situation som A. Zinnecker's, er derfor fortsat — også efter den midlertidige standsning af hans virksomhed i vintersæsonen 1982/83 — omfattet af lovgivningen i sit sidste beskæftigelsesland.

56. Spørgsmålet er dog, hvor grænsen skal drages, og om nederlandsk lovgivning stadig finder anvendelse på ham, når han udelukkende arbejder i Tyskland, og om det stadig er tilfældet om ti år. Han ville i så fald for altid være forsikret i Nederlandene, hvor han kunne gøre krav på ydelser, selv om han ikke længere har nogen nederlandsk indtægt, som den nederlandske stat ville kunne opkræve bidrag af.

57. I betragtning af disse vidtrækkende konsekvenser, som i mange tilfælde ville kunne opstå, anmoder A. Zinnecker Domstolen om at fastsætte et klart kriterium til bestemmelse af, hvor længe en arbejdstager fortsat er omfattet af lovgivningen i sit tidligere beskæftigelsesland, når han har påbegyndt virksomhed i en anden medlemsstat eller uden for Fællesskabet, som ikke giver ham status af arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i forordningens forstand.

C.N. Kakouris
Refererende dommer