da alínea a), ii), do artigo 1.° do regulamento, qualquer pessoa que exerça uma actividade ou uma profissão sem estar sujeita a um contrato de trabalho, que a qualidade de trabalhador não assalariado não está subordinada a uma condição de residência nesse Estado-Membro.

Daí resulta que um nacional alemão, que reside na Alemanha e exerce aproximadamente metade da sua actividade não assalariada neste Estado-Membro e a outra metade nos Países Baixos, deve ser considerado um trabalhador não assalariado abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71, apesar de não preencher a condição de residência imposta pela legislação neerlandesa para inscrição no regime neerlandês de segurança social.

2. O artigo 14.°-A do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que a legislação aplicável a um nacional alemão, que reside na Alemanha e que exerce aproximadamente metade da sua actividade não assalariada nesse Estado-Membro e a outra metade nos países Baixos, é a legislação alemã.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-121/92 *

I — Enquadramento jurídico

1. O Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1390/81 do Conselho, de 12 de Maio de 1981, que tornou extensivo aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família o Regulamento n.° 1408/71 (JO L 143, p. 1) (a seguir «regulamento»), define o seu âmbito de aplicação pessoal no seu artigo 2.°, redigido do seguinte modo:

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

2. O artigo 1.° do regulamento contém, além disso, as seguintes definições:

«Para efeitos de aplicação do presente regulamento:

* Língua do processo: neerlandês.

a) as expressões 'trabalhador assalariado' e 'trabalhador não assalariado' designam, respectivamente, qualquer pessoa:

i) que estiver abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos de um regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados ou não assalariados;

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

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

ou

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

iii)...».

3. O Anexo I do regulamento contém as seguintes definições:

«I. Trabalhadores assalariados e/ou trabalhadores não assalariados

[alínea a), subalínea ii) e iii), do artigo 1.°, do regulamento]

A. ...

B. ...

C. Alemanha

Se uma instituição alemã for a instituição competente para a concessão das prestações familiares, de acordo com o capítulo 7 do título III, do regulamento, é considerada, na acepção da alínea a), subalínea ii), do artigo 1.° do regulamento:

a) ...

b) trabalhador não assalariado, qualquer pessoa que exerça uma actividade não assalariada e que deva:

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

ou

— assegurar-se no âmbito do seguro de pensão obrigatório.

D. ...

...

I. Países Baixos

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

...».

4. No que diz respeito à determinação da legislação aplicável, o artigo 13.° do regulamento determina o seguinte:

«Regras gerais

1. Sem prejuízo do disposto no artigo 14.°-C, as pessoas às quais se aplica o presente regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-membro. Esta legislação será determinada em conformidade com as disposições do presente título.

2. Sem prejuízo do disposto nos artigos 14.° a 17.°:

a) ...

b) a pessoa que exerça uma actividade não assalariada no território de um Estado-membro está sujeita à legislação deste Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-membro;

c) ...».

5. O artigo 14.° A, que fixa regras especiais aplicáveis às pessoas que exercem uma actividade não assalariada, não sendo pessoal do mar, está redigido do seguinte modo:

«A regra enunciada no n.° 2, alínea b), do artigo 13.°, é aplicada tendo em conta as seguintes excepções e particularidades:

1) a) ...

b) ...

2) A pessoa que normalmente exerça uma actividade não assalariada no território de dois ou mais Estados-membros está sujeita à legislação do Estado-membro em cujo território reside, se exercer uma parte da sua actividade no território deste Estado-membro. Se a referida pessoa não exercer qualquer actividade no território do Estado-membro em que reside está sujeita à legislação do Estado-membro em cujo território exerça a sua actividade principal. Os critérios destinados a determinar a actividade principal serão estabelecidos pelo regulamento referido no artigo 98.°

3) ...».

II — Matéria de facto e tramitação processual perante o órgão jurisdicional nacional

6. Resulta do acórdão de reenvio que A. Zinnecker, que residia em 1982 na República Federal da Alemanha, explorava, por conta própria, balcões de géneros alimentícios tanto na República Federal da Alemanha como, durante o período de 10 de Abril de 1982 a 24 de Outubro de 1982, nos Países Baixos. Durante este período, A. Zinnecker exercia cerca de metade das referidas actividades nos Países Baixos e a outra metade na República Federal da Alemanha.

7. Durante o ano de 1982, não estava abrangido na Alemanha por um seguro obrigatório contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos de segurança social a que se aplica o regulamento. Embora tivesse podido aderir a um seguro voluntário, no âmbito do regime alemão de seguro de velhice, também não efectuou uma declaração neste sentido.

8. A. Zinnecker também não estava abrangido por um seguro nos Países Baixos, porque não residia lá.

9. A. Zinnecker recebeu, nos Países Baixos, um aviso de pagamento da contribuição para o regime geral da segurança social para o ano de 1982, no montante de 8 335 HFL. Na sequência duma reclamação contra este aviso, o inspector das contribuições reduziu finalmente a importância devida para 3 407 HFL, calculada em relação a um rendimento que é a base de incidência da contribuição de 16 391 HFL e um número de dias cobertos pelo seguro, calculado em 180.

10. Na sequência dum recurso interposto por A. Zinnecker, o Gerechtshof te's Hertogenbosch anulou esta decisão do inspector, bem como o aviso de pagamento.

11. O Staatssecretaris van Financiën dos Países Baixos interpôs recurso desse acórdão para o Hoge Raad der Nederlanden. O Hoge Raad viu-se confrontado com o problema que expõe nos seguintes termos:

«4.1. Segundo uma apreciação efectuada com base nas regras enunciadas para a República Federal da Alemanha pelas disposições conjugadas do artigo 1.°, alínea a), ii) do regulamento e da alínea C, República Federal da Alemanha, do Anexo I, o impugnante não pode ser qualificado como trabalhador não assalariado na acepção do regulamento. Se se efectuar a apreciação com base nas regras enunciadas para os Países Baixos pela primeira das disposições já referidas, conjugada com as da alínea I, Países Baixos, do Anexo I, o mesmo recorrente deve, todavia, ser qualificado como trabalhador não assalariado, na acepção já referida, pelo menos supondo que não se toma em consideração o facto de ele não ser residente nos Países Baixos. Isto levanta a questão de saber se as referidas disposições devem ser entendidas no sentido de que o autor estava abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento.

4.2. Se a resposta a esta questão for afirmativa, em conformidade com o artigo 13.°, n.° 1, o autor apenas está sujeito à legislação de um Estado-membro e, em função das outras disposições do título II, há que determinar se é a legislação da República Federal da Alemanha ou a legislação dos Países Baixos que lhe é aplicável.

Em conformidade com o artigo 13.°, n.° 2, *initio* e alínea b), dado que ele exercia uma actividade não assalariada no território dos Países Baixos, o autor estava sujeito à legislação deste último Estado; todavia, uma vez que residia na Alemanha, por força do artigo 14.° A, *initio* e n.° 2, já não será assim se ele exercia uma parte da sua actividade nesse país.

4.3. Dado que são exclusivamente as actividades que ele exercia nos Países Baixos que podem fazer incluir o autor no âmbito de aplicação pessoal do regulamento, põe-se a questão de saber se, para a aplicação das duas disposições referidas em último lugar, se pode, por conseguinte, ter exclusivamente em conta essas actividades, de tal modo que, para efeitos de aplicação dessas disposições, se não devam tomar em consideração as actividades que esse mesmo recorrente exercia na Alemanha e que são destituídas de significado para a qualificação do recorrente como trabalhador não assalariado, na acepção do regulamento.

4.4. Se o autor estivesse sujeito à legislação neerlandesa, põe-se finalmente a questão de saber se o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 3 de Maio de 1990, Kits van Heijningen (C-2/89, publicado nomeadamente em *Rechtspraak Sociale Verzekering*, 1990, n.° 309), deve ser entendido no sentido de que, tratando-se igualmente de trabalhadores não assalariados que residem e exercem uma actividade no território de um Estado-membro, mas que exercem ao mesmo tempo uma actividade no território de outro Estado-membro, não podem reconhecer-se efeitos a uma disposição da legislação nacional destoutro Estado-membro, por força da qual a admissão no regime do seguro previsto por esta legislação esteja subordinada a uma condição de residência no território deste último Estado-membro.»

12. Considerando que a solução do litígio dependia da interpretação do regulamento, o Hoge Raad, por acórdão de 8 de Abril de 1992, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

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

2) Se a resposta à primeira questão for no sentido de que não é somente a definição válida para a República Federal da Alemanha que é determinante, mas igualmente, ou unicamente, a definição válida para os Países Baixos, a circuns-

tância de, segundo a legislação nacional neerlandesa, uma pessoa como a que foi mencionada na primeira questão não estar inscrita num seguro obrigatório, porque não é um residente, impede que se considere que as disposições conjugadas do artigo 1.°, *initio*, e alínea a), ii) do regulamento, e do Anexo I, alínea I (Países Baixos) lhe são aplicáveis?

3) Se a resposta à primeira e segunda questões prejudiciais tiver como consequência que uma pessoa como a que foi mencionada na primeira questão só pode ser considerada trabalhador não assalariado relativamente à actividade que exerce nos Países Baixos, convirá então, no entanto, para a aplicação do artigo 14.°-A, *initio*, e n.° 2, do regulamento, levar igualmente em linha de conta a actividade exercida na República Federal da Alemanha, o que acarreta como consequência a aplicação à pessoa em causa da legislação deste último Estado, ou só deve ser levada em linha de conta a actividade exercida nos Países Baixos, o que acarreta como consequência, em conformidade com o artigo 13.°, n.° 2, *initio*, e alínea b), a aplicação à referida pessoa da legislação dos Países Baixos?

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

5) Em caso de resposta afirmativa à quarta questão:

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

III — Tramitação processual perante o Tribunal de Justiça

13. O acórdão de reenvio deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de Abril de 1992.

14. Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, foram apresentadas observações escritas por A. Zinnecker, representado por M. W. C. Feteris, consultor fiscal, pelo Governo dos Países Baixos, representado por B. R. Bot, secretário geral no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Gouloussis, consultor jurídico, e B. Smulders, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes.

15. Com base no relatório do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução e, nos termos do artigo 95.°, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Processo, remeter o processo à Sexta Secção; todavia, solicitou à Comissão que apresentasse quaisquer documentos referentes à reunião de 23 de Fevereiro de 1984 da comissão administrativa para a segurança social dos trabalhadores migrantes. Foi dada satisfação a este pedido em 18 de Fevereiro de 1993.

IV — Resumo das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça

Quanto à primeira questão

16. *A. Zinnecker*, após ter indicado que, em seu entender, a resposta à questão de saber se uma pessoa tem ou não a qualidade de trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), ii), do regulamento, depende da definição desse termo dada no Anexo I do regulamento, observa que a primeira questão prejudicial tem em vista saber com base em que critérios se deve determinar qual das definições que constam do Anexo I do regulamento deve ser utilizada quando o interessado tiver conexões com mais de um Estado-membro.

17. Segundo A. Zinnecker, deve responder-se à primeira questão que a definição de trabalhador não assalariado válida nos Países Baixos deve servir de critério para as actividades exercidas nos Países Baixos e a que é válida na Alemanha para as actividades exercidas na Alemanha.

18. A. Zinnecker chama a atenção para a interpretação proposta pela comissão administrativa para a segurança social dos trabalhadores migrantes aquando da sua reunião de 23 de Fevereiro de 1984, segundo a qual é necessário reportar-se à definição de trabalhador não assalariado válida para o país em que as actividades em causa são exercidas.

19. De acordo com A. Zinnecker, a vantagem desta última interpretação reside no facto de haver, desta maneira, tanto quanto possível, concordância entre o âmbito de aplicação pessoal do regulamento e as disposições do título II relativas à legislação aplicável. Na opinião de A. Zinnecker, como o título II estabelece uma distinção entre as actividades assalariadas e as actividades não assalariadas, uma interpretação coerente exige que esta distinção corresponda, tanto quanto possível, à que é efectuada pelo artigo 1.°, alínea a), do regulamento entre trabalhadores assalariados e trabalhadores não assalariados.

20. Pelo contrário, segundo A. Zinnecker, tendo em conta a estrutura, o teor literal e a economia do artigo 1.°, alínea a), conjugado com o Anexo I, poder-se-ia chegar a uma interpretação textual e sistemática fazendo uso, dentre as várias definições constantes do Anexo I, da que é válida para o Estado-membro em que o interessado está abrangido por um seguro obrigatório no âmbito de um regime de segurança social aplicável a todos os residentes ou ao conjunto da população activa.

21. Todavia, segundo A. Zinnecker, excluída uma objecção de peso limitado, deparamos, ao adoptar esta última interpretação, com uma objecção de grande peso, que consiste no risco de uma correspondência defeituosa com as disposições do título II do regulamento (v. também, *infra*, as observações sobre a terceira questão). Por conseguinte, ele é de opinião, ainda que com uma certa hesitação, de que se deve dar a preferência à interpretação proposta pela Comissão Administrativa.

22. O *Governo neerlandês*, argumentando com o último considerando do preâmbulo do Regulamento (CEE) n.° 1390/81, já referido, faz notar que à questão de saber se o interessado está abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 pode responder-se com base na descrição, aplicável aos Estados-membros em

causa, da noção de trabalhador não assalariado que consta do artigo 1.°, *initio*, e alínea a), ii), conjugado com os diferentes capítulos do Anexo I do regulamento. Basta, segundo o Governo neerlandês, que o interessado corresponda a uma dessas descrições para caber no âmbito de aplicação pessoal do regulamento.

23. A *Comissão* faz notar liminarmente que a questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional tem em vista saber se uma pessoa como A. Zinnecker cabe no âmbito de aplicação pessoal do regulamento e quais as regras de conflitos com base nas quais se deve responder a esta questão.

24. Segundo a Comissão, resulta do artigo 1.°, alínea a), do regulamento que a qualidade de trabalhador assalariado ou não assalariado não é função da qualificação segundo o direito do trabalho aplicável, mas sim da obrigação de estar abrangido por um seguro, no âmbito de um regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados ou não assalariados. A limitação, daqui resultante, do âmbito de aplicação pessoal do regulamento unicamente às pessoas inscritas num regime nacional de segurança social é a consequência do objectivo limitado do regulamento, que se limita a coordenar e não a harmonizar os regimes de segurança social dos Estados-membros.

25. A Comissão esclarece que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 15 de Dezembro de 1976, Mouthaan, 39/76, Colect., p. 767, n.° 10), para que uma pessoa possa ser considerada como trabalhador assalariado ou trabalhador não assalariado, na acepção do regulamento, não é necessário que ela esteja efectivamente abrangida pelo seguro, mas basta que satisfaça as condições materiais objectivamente fixadas pelo regime de segurança social aplicável, ainda que as diligências necessárias para a inscrição não tenham sido efectuadas.

26. Como as condições materiais de inscrição num regime nacional de segurança social são diferentes em função do Estado-membro em causa, a Comissão faz notar que, no caso de actividades exercidas no território de dois Estados-membros, no âmbito de uma actividade profissional não assalariada, se coloca a questão de saber com base em que regime nacional (tomando eventualmente em consideração as definições que lhe correspondem no Anexo I) é que se deve apreciar se uma pessoa tem a qualidade de trabalhador assalariado ou de trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), e, por conseguinte, se está abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento, na acepção do artigo 2.°, n.° 1, do regulamento.

27. A Comissão esclarece que, em sua opinião, a descrição feita no Anexo I, alínea C (República Federal da Alemanha), só tem importância quando se tratar de aplicar o *capítulo VII* do regulamento, relativo às prestações familiares, dado que o regime alemão de prestações familiares se aplica a todos os residentes e que não é possível identificar uma pessoa como trabalhador não assalariado através do modo de gestão e de financiamento desse regime. No que diz respeito a todos os outros ramos da segurança social, a resposta à questão de saber se uma pessoa pode ser considerada na Alemanha como trabalhador assalariado ou como trabalhador não assalariado, na acepção do regulamento, só pode, porém, obter-se com recurso às regras fixadas no artigo 1.°, alínea a), sem referência ao Anexo I, alínea C.

28. Segundo a Comissão, há duas possibilidades de resposta à questão de saber se uma pessoa está inscrita num regime nacional de segurança social ou, pelo menos, se ela satisfaz as condições materiais de inscrição: quer com base na legislação nacional que rege o regime, incluindo as respectivas regras de conflitos, quer por meio da legislação nacional aplicável por força das regras de conflitos previstas no título II do regulamento.

29. Na opinião da Comissão, o argumento a favor da primeira solução reside no facto de as regras de conflitos do título II do regulamento só dizerem respeito, segundo o artigo 13.°, n.° 1, «às pessoas às quais se aplica o presente regulamento». A seu ver, poder-se-ia concluir que é apenas em função do artigo 2.° que se deve determinar se alguém está abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento antes de poder aplicar as outras disposições do regulamento e, nomeadamente, as regras de conflitos.

30. Todavia, segundo a Comissão, esta solução teria consequências desagradáveis para determinadas categorias de trabalhadores migrantes que, em virtude do regime de segurança social adoptado (aplicável exclusivamente aos residentes ou então unicamente aos trabalhadores), ficariam excluídos do benefício de qualquer protecção em caso de doença, de invalidez, etc. Além disso, segundo a Comissão, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 10 de Julho de 1986, Luitjen, 60/85, Colect., p. 2365; acórdão de 3 de Maio de 1990, Kits van Heijningen, C-2/89, Colect., p. I-1755; acórdão de 4 de Outubro de 1991, De Paep, C-196/90, Colect., p. I-4815) que esta consequência impediria a realização do objectivo do regulamento, que consiste em evitar tanto os conflitos «positivos» de leis como os «negativos», porque os trabalhadores assalariados em causa não ficariam abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento em virtude de os critérios mencionados no artigo 1.°, alínea a), não estarem preenchidos e de as disposições do título II não poderem ser invocadas.

31. A única solução satisfatória, na opinião da Comissão, consiste em ter em conta, já no âmbito de aplicação dos artigos 2.°, n.° 1, e 1.°, alínea a), as regras de conflitos previstas no título II do regulamento e o seu efeito *exclusivo* e *peremptório* confirmado pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos de 12 de Junho de 1986 (Ten Holder, 302/84, Colect., p. 1821) e de 3 de Maio de 1990, já referido. Isto equivale a dizer que a questão de saber se uma pessoa tem a qualidade de trabalhador assalariado ou de trabalhador não assalariado, na acepção das disposições supracitadas, só pode ser decidida com recurso exclusivo à legislação do Estado-membro que lhe é aplicável, em conformidade com as disposições do título II do regulamento. Segundo a Comissão, esta opinião é parcialmente apoiada pelo n.° 6 do acórdão de 15 de Dezembro de 1976, Mouthaan, já referido.

32. Mais em especial quanto à primeira questão, a Comissão faz notar que, de acordo com o artigo 14.°-A, n.° 2, do regulamento, é a legislação alemã que é aplicável neste caso. Por conseguinte, na opinião da Comissão, à luz das disposições do direito alemão é que se deve apreciar se A. Zinnecker tem a qualidade de trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), do regulamento e se, nesta qualidade, cabe no seu âmbito de aplicação pessoal.

33. No entender da Comissão, dado que A. Zinnecker não está de facto abrangido nem por um seguro obrigatório (porque na Alemanha não há seguro obrigatório para actividades que não sejam assalariadas) nem por um seguro voluntário, não satisfaz os critérios do artigo 1.°, alínea a), e não pode, portanto, ser considerado como trabalhador não assalariado, na acepção do regulamento nem cabe no âmbito de aplicação pessoal deste último.

34. No parecer da Comissão, o resultado seria diferente se, residindo na Alemanha, A. Zinnecker tivesse exercido a sua actividade exclusivamente no território dos Países Baixos. Nesse caso, de acordo com o artigo 13.°, n.° 2, alínea b), do regulamento, ter-lhe-ia sido aplicável a legislação neerlandesa. Com base nesta disposição, ele teria tido a qualidade de trabalhador não assalariado, na acepção do regulamento. Assim, na opinião da Comissão, a não aplicabilidade do regulamento tem como efeito que a questão de saber se A. Zinnecker está abrangido por um seguro obrigatório no âmbito do regime de seguros populares dos Países Baixos só pode ser decidida com base exclusivamente na legislação neerlandesa e nas regras de conflitos que ela prevê. Os critérios eventualmente impostos pela legislação neerlandesa em matéria de residência continuam portanto a ser aplicáveis, tendo como consequência eventual que A. Zinnecker não está abrangido por um seguro obrigatório nos Países Baixos.

35. A fim de evitar qualquer equívoco, a Comissão esclarece que o facto de A. Zinnecker não estar abrangido por um seguro nem na Alemanha nem nos Países Baixos não é consequência de um conflito «negativo» de leis, já que, por força das disposições da legislação alemã que lhe é aplicável, A. Zinnecker *poderia* ter-se inscrito num seguro *voluntário*. Neste caso, teria ficado abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento como trabalhador não assalariado, na acepção do artigo 1.°, alínea a), iv).

36. Tendo em conta as suas observações sobre a primeira questão, a Comissão considera que as outras questões submetidas pelo juiz *a quo* são destituídas de objecto.

Quanto à segunda questão

37. No entender de *A. Zinnecker*, resulta nitidamente da estrutura do artigo 1.°, alínea a), do regulamento, que uma pessoa, como trabalhador assalariado ou não assalariado, só cabe no âmbito de aplicação pessoal deste quando estiver abrangida por um seguro inserido em um ou em vários regimes de segurança social organizados por um ou por vários Estados-membros. Daqui resulta que A. Zinnecker não satisfaz as condições do artigo 1.°, alínea a), ii), do regulamento. A posição contrária, defendida pelo Staatssecretaris van Financiën criaria uma situação estranha, porque equivaleria, no entender de A. Zinnecker, a dizer que uma pessoa adquire, pela aplicação do regulamento, a qualidade de pessoa abrangida pelo seguro e, por esse facto, a qualidade de trabalhador assalariado ou não assalariado, a que a aplicação desse mesmo regulamento está subordinada.

38. A. Zinnecker propõe a conjugação desta interpretação com o acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Maio de 1990 (Kits van Heijningen, já referido) e observa que, nesse processo, se tratava de um trabalhador que, em virtude da sua actividade profissional, já cabia no âmbito de aplicação pessoal de um regime nacional de segurança social e que a discussão incidia unicamente sobre a questão

de saber se este seguro também era válido para os dias em que ele não trabalhava.

39. Segundo o *Governo neerlandês*, o facto de, em conformidade com a legislação nacional neerlandesa, uma pessoa nas condições da primeira questão, não estar abrangida por um seguro obrigatório, por não ter a qualidade de residente, não impede de modo algum que se considere que o artigo 1.°, alínea a), ii), conjugado com o Anexo I, capítulo I, parte I (Países Baixos) do regulamento lhe é aplicável. Recorda o conteúdo do artigo 1.°, alínea a), ii), do regulamento e considera que resulta da definição constante do Anexo I, Capítulo I, parte I (Países Baixos) conjugado com o artigo 1.°, alínea a), ii), do regulamento, que A. Zinnecker deve ser considerado, no que toca à actividade que exerce nos Países Baixos, como trabalhador não assalariado, na acepção do regulamento.

Quanto à terceira questão

40. Segundo *A. Zinnecker*, uma interpretação sistemática do regulamento implica que se considere actividade não assalariada («werkzaamheden anders dan in loondienst»), na acepção do artigo 14.°-A, do regulamento, a actividade exercida por aquele que é considerado trabalhador não assalariado («zelfstandige»; literalmente «independente»), na acepção do artigo 1.°, alínea a). Uma interpretação mais restritiva da noção de actividade não assalariada teria como consequência que o regulamento não designaria qualquer legislação aplicável a certos trabalhadores não assalariados («zelfstandigen») que cabem, no entanto, no seu âmbito de aplicação pessoal, o que, na opinião de A. Zinnecker, está em contradição com a finalidade do título II do regulamento. A. Zinnecker acrescenta que, se se adoptar essa interpretação do regulamento, a terceira questão prejudicial se assemelha estreitamente à primeira.

41. No caso de, para responder à primeira questão, se adoptar a opinião da comissão administrativa, deve-se, segundo A. Zinnecker, usar a definição da noção de trabalhador não assalariado válida para a Alemanha, no que toca à actividade exercida em território alemão. Segundo esta concepção, a actividade em causa não constituiria uma actividade não assalariada («werkzaamheden als zelfstandige») e também não poderia ser considerada como uma actividade não assalariada («werkzaamheden anders dan in loondienst»), na acepção do artigo 14.° A do regulamento. Aquando da determinação da legislação aplicável, seria, por conseguinte, necessário abstrair da actividade exercida na Alemanha, com a consequência de que só seria aplicável a legislação neerlandesa.

42. Segundo A. Zinnecker, se, pelo contrário, para responder à primeira questão, se adoptar uma interpretação sistemática e literal do artigo 1.°, alínea a), do regulamento, o interessado deve, quanto a toda a sua actividade, ser considerado trabalhador não assalariado, na acepção desta disposição, dado que, em razão do exercício da sua actividade, incluindo a que é exercida na Alemanha, ele tem a qualidade de pessoa que está abrangida pelo seguro, na acepção do artigo 1.°, alínea a), do regulamento.

43. Na opinião de A. Zinnecker, esta interpretação tem como consequência que a legislação alemã é a única aplicável, sem que ela

possa oferecer qualquer coisa ao interessado em matéria de segurança social. Esta complicação nasce, no entender de A. Zinnecker, do facto de, no âmbito de um regime de seguros sociais, a qualidade de pessoa que está abrangida pelo seguro, tal como vem referida no artigo 1.°, alínea a), do regulamento, não resultar da actividade profissional do interessado, mas sim do seu estatuto de residente. A. Zinnecker dá a sua preferência à interpretação do artigo 1.°, alínea a), proposta pela Comissão Administrativa (v. *supra*, n.° 18).

44. O *Governo neerlandês* faz notar liminarmente que não perfilha a interpretação segundo a qual A. Zinnecker não cabe no âmbito de aplicação pessoal do regulamento no que toca à actividade que exercia nos Países Baixos, porque tal interpretação implica que um trabalhador não assalariado que exerce a sua actividade exclusivamente nos Países Baixos, mas reside em outro Estado-membro, não pode estar abrangido pelo seguro nos Países Baixos e não pode, por conseguinte, caber no âmbito de aplicação pessoal do regulamento, quando o Regulamento n.° 1390/81, que alterou o Regulamento n.° 1408/71, tinha precisamente por finalidade tornar este último aplicável aos trabalhadores não assalariados, de maneira a eliminar tanto quanto possível os entraves à livre circulação que os regimes de segurança social podiam conter.

45. Na sequência da questão prejudicial submetida pelo juiz *a quo*, o Governo neerlandês faz notar que chegou à conclusão de que, nos termos do artigo 14.° A, *initio* e n.° 2, do regulamento, só a legislação alemã é aplicável numa situação como a do presente caso. Segundo o Governo neerlandês, o disposto no artigo 14.° A, *initio* e n.° 4, do regulamento, não são aplicáveis quando o interessado tem ou tinha a possibilidade de contrair um seguro facultativo junto da Rentenversicherung alemã. Segundo o Governo neerlandês, esta conclusão não é de modo algum posta em causa pelo facto de A. Zinnecker não se ter efectivamente inscrito num seguro facultativo na República Federal da Alemanha.

46. O Governo neerlandês acrescenta igualmente que não se pode aderir, a seu ver, a uma interpretação que tenha em vista excluir a aplicação do artigo 14.° A, *initio* e n.° 2, do regulamento, com o fundamento de A. Zinnecker não estar abrangido pelo seguro quanto à actividade que exercia na República Federal da Alemanha. Tal interpretação tiraria todo o sentido ao disposto no artigo 14.° A, n.° 4, do regulamento, já que esse número tem precisamente em vista a situação em que uma pessoa não está abrangida pelo seguro no seu Estado de residência (no caso concreto, a República Federal da Alemanha).

47. Tendo em conta tudo o que expôs sobre as três primeiras questões, o Governo neerlandês não vê que haja qualquer razão para examinar a quarta e a quinta questões prejudiciais.

Quanto à quarta questão

48. Segundo *A. Zinnecker*, os fundamentos do acórdão de 3 de Maio de 1990, já referido, levam a crer que se deve dar uma resposta

afirmativa à quarta questão prejudicial. Estes fundamentos, no parecer de A. Zinnecker, têm um alcance de tal modo geral que têm como efeito já não permitir estabelecer uma distinção relativa aos trabalhadores não assalariados.

49. No entanto, no entender de A. Zinnecker, tal distinção pode defender-se legitimamente no âmbito do regime neerlandês de seguros sociais, porque este regime só se aplica, em princípio, às pessoas que residam no estrangeiro desde que exerçam uma actividade assalariada nos Países Baixos. No caso dos não residentes, este regime está concebido como um seguro que abrange exclusivamente os trabalhadores assalariados. Segundo A. Zinnecker, seria um progresso considerável se, com base no regulamento, os Países Baixos alargassem este regime a outros estratos da população activa, tais como os trabalhadores não assalariados. Segundo A. Zinnecker, o regulamento não parece decerto pretender tal resultado.

Quanto à quinta questão

50. *A. Zinnecker* faz notar que a quinta questão só se põe se a actividade exercida pelo interessado na República Federal da Alemanha não for tomada em consideração para a determinação da legislação aplicável e se ele estiver, por esse facto, exclusivamente sujeito à legislação neerlandesa.

51. Na opinião de A. Zinnecker, embora se pudesse dizer que o interessado exerce uma actividade profissional nos dias em que trabalha na República Federal da Alemanha, esses dias são dias «vazios», no que diz respeito à aplicação do artigo 13.°, n.° 2, alínea b), do regulamento, exactamente como os dias em que não trabalha. Segundo A. Zinnecker, resulta do acórdão de 3 de Maio de 1990, já referido, que quem exerce uma actividade assalariada somente durante certos dias da semana e exclusivamente nos Países Baixos fica sujeito, em virtude dessa actividade, todos os dias da semana à legislação neerlandesa. A seu ver, isto também se aplica, *mutatis mutandis*, num caso como o que ora nos ocupa, em que se trata de uma actividade não assalariada e justifica-se, pelo menos, para o período de 1 de Julho de 1982 ao fim de Outubro de 1982, durante o qual A. Zinnecker veio trabalhar regularmente nos Países Baixos, tendo a sua situação mudado a partir do fim de Outubro de 1982.

52. Nestas condições, A. Zinnecker considera que se coloca a questão de saber se uma pessoa que se encontra na sua situação e que, de Julho ao fim de Outubro de 1982, esteve sujeita de maneira permanente e exclusiva à legislação neerlandesa, continua, por esse motivo, a depender posteriormente dessa legislação, quando já cessou totalmente a sua actividade nos Países Baixos e trabalha exclusivamente na Alemanha, ainda que não fique abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento em razão desta actividade exercida na República Federal da Alemanha.

53. Segundo A. Zinnecker, o acórdão de 12 de Junho de 1986, Ten Holder, já referido (n.os 14-15), em que o Tribunal de Justiça declarou que um trabalhador que deixa de exercer a sua actividade continua sujeito à legislação do Estado-membro do seu último emprego, enquanto não exercer qualquer actividade no território de outro Estado-membro, aplica-se igualmente no caso dos trabalhadores não assalariados.

54. Todavia, segundo A. Zinnecker, coloca-se a questão de saber se, em virtude de o interessado exercer uma actividade noutro Estado-membro, deixa de ficar sujeito à legislação do Estado-membro do seu emprego anterior, ainda que essa nova actividade o não faça entrar no âmbito de aplicação pessoal do regulamento. A. Zinnecker considera que este resultado parece algo esquisito, porque a legislação do Estado-membro do seu emprego anterior deixa de ser aplicável ao interessado sem que, em sua substituição, lhe seja aplicável outra legislação por força do título II do regulamento.

55. Segundo A. Zinnecker, deve, além disso, tomar-se em consideração o acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Fevereiro de 1991 (Noij, C-140/88, Colect., p. I-387), no qual, em seu entender, o Tribunal de Justiça matizou, nesse aspecto, as considerações expostas no seu acórdão de 12 de Junho de 1986, já referido. No parecer de A. Zinnecker, quando alguém exercer, exclusivamente na República Federal da Alemanha, uma actividade profissional que não o insere no âmbito de aplicação pessoal do regulamento, não pode dizer-se que ele cessou a sua actividade profissional, nem, *a fortiori,* que a tenha cessado definitivamente. É esta a razão por que considera que uma pessoa na sua situação continua sujeita à lei do país em que trabalhou pela última vez, mesmo após a cessação provisória da sua actividade durante a estação de Inverno de 1982-1983.

56. No entanto, A. Zinnecker interroga-se sobre onde deve ser fixado o limite e se a legislação neerlandesa ainda é actualmente aplicável à sua situação, quando ele trabalha unicamente na República Federal da Alemanha, ou também se será ainda assim dentro de dez anos. Nesse caso, ele ficaria abrangido de modo perpétuo pelo seguro nos Países Baixos, onde poderia reclamar prestações, embora não receba mais rendimentos de origem neerlandesa sobre os quais o Estado neerlandês possa cobrar quaisquer contribuições.

57. Em virtude dessas consequências extremas, que poderiam ocorrer em muitos casos, A. Zinnecker sugere que o Tribunal de Justiça defina um critério claro, que permita determinar quanto tempo um trabalhador continua sujeito à legislação do país onde trabalhou anteriormente, após ter ido exercer para outro Estado-membro ou para fora da Comunidade uma actividade que não lhe confere a qualidade de trabalhador assalariado ou não assalariado, na acepção do regulamento.

C. N. Kakouris

Juiz-relator