1. En person skal anses for omfattet af forordning nr. 1408/71's anvendelsesområde, såfremt vedkommende opfylder de betingelser, der er fastsat i forordningens artikel 1, litra a), sammenholdt med artikel 2, stk. 1, uanset beskæftigelsens varighed.

2. Artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 skal, da dens formål ellers vil blive bragt i fare, fortolkes således, at en person, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde, og som udøver lønnet deltidsbeskæftigelse på en medlemsstats område, er omfattet af denne stats lovgivning såvel på de dage, hvor vedkommende udøver sin beskæftigelse, som på de dage, hvor vedkommende ikke udøver den.

3. Selv om artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 ikke har til formål at fastsætte betingelserne for tilslutningen til de forskellige nationale sociale sikringsordninger, har den, når den finder anvendelse, til virkning at erstatte lønnet beskæftigelse på den pågældende medlemsstats område med bopæl på samme område som betingelse for tilslutning. Den har derfor til virkning, at der ikke over for en arbejdstager kan anvendes en klausul i den nationale lovgivning, der finder anvendelse, og hvorefter adgang til den i denne lovgivning fastsatte forsikringsordning er betinget af bopæl i den medlemsstat, på hvis område den lønnede beskæftigelse udøves.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-2/89 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Relevante fællesskabsbestemmelser*

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 (EFT 1971 II, s. 366), med senere ændringer, har overskriften »Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«. Forordningens artikel 13, stk. 1 og 2, litra a), bestemmer:

»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) er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfat-

* Processprog: nederlandsk.

tet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller sin bopæl på en anden medlemsstats område;

b) ...«

2. *Nationale retsforskrifter*

Algemene Kinderbijslagwet (lov om børnetilskudsordning, herefter benævnt »AKW«) af 26. april 1962 (Staatsblad nr. 160) foreskriver en ordning med tvungen forsikring. AKW's artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Enhver, der er fyldt 15 år, er forsikret i henhold til denne lov, såfremt vedkommende

a) har bopæl her i riget,

b) ikke har bopæl her i riget, men er indkomstskattepligtig, for så vidt angår løn oppebåret som lønmodtager ved beskæftigelse her i riget«.

AKW's artikel 11, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Ret til børnetilskud til et eller flere børn i et kalenderkvartal i henhold til denne lov har alene den, som er forsikret på den første dag i dette kalenderkvartal«.

3. *Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål*

Kits van Heijningen, der er født den 26. oktober 1925, har været fuldtidsbeskæftiget hos Philips NV i Eindhoven. Han har desuden som bibeskæftigelse udøvet lønnet virksomhed som deltidsdocent ved Instituut voor Hoger Beroepsonderwijs, ligeledes i Eindhoven, hvor han holdt forelæsninger af to timers varighed, mandag og lørdag. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Kits van Heijningen i længere tid har været bosat i Belgien. Han har daglig pendlet mellem sin bopæl og sit arbejdssted. Det fremgår ikke af forelæggelseskendelsen, hvilken nationalitet han besidder. Hans ægtefælle er ikke erhvervsaktiv.

Den 1. november 1983 blev Kits van Heijningen førtidspensioneret hos Philips og oppebar fra denne dato en pension i henhold til virksomhedens pensionsordning, som ikke er omfattet af forordning nr. 1408/71's materielle anvendelsesområde. Efter den 1. november 1983 fortsatte han uændret sin bibeskæftigelse som docent.

Kits van Heijningen ansøgte de nederlandske myndigheder om børnetilskud for sine to studerende børn for første kvartal 1984. Den kompetente nederlandske institution — på det pågældende tidspunkt Raad van Arbeid i Eindhoven — afslog ansøgningen om børnetilskud, fordi Kits van Heijningen ikke var forsikret den første dag i det pågældende kvartal, nemlig den 1. januar 1984, eftersom denne dag ikke var en arbejdsdag for ham. Retten i første instans, nemlig Raad van Beroep, annullerede afgørelsen.

Under appelsagen har Centrale Raad van Beroep rejst det spørgsmål, om der kunne tages hensyn til Kits van Heijningens bibeskæftigelse med hensyn til anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, og i bekræftende fald i hvilket omfang. Ud fra den betragtning, at tvisten rejste problemer med hensyn til fortolkningen af dommen af 12. juni 1986, Ten Holder (302/84, Sml. s. 1821), har Centrale Raad van Beroep ved kendelse af 28. december 1988 udsat sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan den beskæftigelse (tidligere bibeskæftigelse) som deltidsdocent, som en pensioneret arbejdstager også efter begyndelsesdatoen for sin pensionering fortsat udøver to dage om ugen med to lektioner om dagen, anses for reel og faktisk beskæftigelse med henblik på anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed?

2) I bekræftende fald, medfører denne beskæftigelse — ligesom den tidligere hovedbeskæftigelse, som blev udøvet på en anden medlemsstats område end den medlemsstat, hvor denne pensionerede arbejdstager bor, og hvortil han vender tilbage efter arbejde hver arbejdsdag — at lovgivningen i den førstnævnte medlemsstat — i henhold til artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning (EØF) nr. 1408/71 — kun finder anvendelse på de nævnte undervisningsdage, eller også på de derimellem liggende dage, på hvilke der i det hele ikke udføres arbejde?

3) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, er det da ifølge artikel 13, stk. 2, litra a), også efter den nævnte pensioneringsdato lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den tidligere hovedbeskæftigelse senest blev udøvet, der finder anvendelse?

4) Såfremt det også efter pensioneringsdatoen er lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den ovennævnte beskæftigelse blev, henholdsvis bliver udøvet, der skal finde anvendelse — i henhold til artikel 13, stk. 2, litra a) — kan det da udelukkende på grundlag af lovvalgsreglen i den nævnte bestemmelse allerede fastslås, at der ikke kan rejses bopælskrav som nævnt i AKW's artikel 6, stk. 1, litra a), over for den pensionerede arbejdstager?

5) Såfremt det sidstnævnte ikke er tilfældet, kan det da på grundlag af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 fastslås, at der ikke kan rejses bopælskrav som omhandlet i AKW's artikel 6, stk. 1, litra a), over for den pensionerede arbejdstager?«

4. *Retsforhandlinger for Domstolen*

Centrale Raad van Beroeps forelæggelseskendelse blev registreret på Domstolens Justitskontor den 5. januar 1989.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der

blevet indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, ved advokaterne B. H. ter Kuile og E. H. Pijnacker Hordijk, Haag og Bruxelles, den nederlandske regering ved H. J. Heinemann, generalsekretær a.i. i Udenrigsministeriet, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. J. Drijber, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har ved afgørelse af 18. oktober 1989 henvist sagen til Sjette Afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Det første spørgsmål

Ifølge *sagsøgeren i hovedsagen* synes begreberne »faktisk og reel lønnet beskæftigelse«, som fastlagt af Domstolen i dommene af 23. marts 1982, Levin (53/81, Sml. s. 1035), og af 3. juni 1986, Kempf (139/85, Sml. s. 1741), at antyde, at omfanget af denne beskæftigelse er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende er »arbejdstager«, jfr. definitionen i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71. Sagsøgeren har dog rejst problemet, om det er foreneligt med formålet med forordning nr. 1408/71, at den pågældendes meget begrænsede aktiviteter anses for tilstrækkelige til at medføre, at forordningen kan anvendes. Sagsøgeren har endvidere rejst spørgsmålet, om den omstændighed, at beskæftigelsen udøves permanent eller ej, og at sagsøgte er pensioneret, kan spille en rolle for besvarelsen af det nævnte spørgsmål.

Den nederlandske regering mener, at når der er tale om tvungen tilslutning eller frivillig (fortsat) tilslutning til en social sikringsordning, der finder anvendelse på arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, er der tale om en arbejdstager i betydningen efter artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71. Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om reel og faktisk beskæftigelse, er derfor ikke relevant.

Denne opfattelse deles af *Kommissionen*, der også mener, at betingelsen om »reel og faktisk beskæftigelse« er en betingelse for anvendelsen af bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed og ikke for anvendelsen af forordning nr. 1408/71 i almindelighed, og dens afsnit II i særdeleshed. Under henvisning til forordningens artikel 14, stk. 2, litra b), i), anfører Kommissionen endvidere, at der ikke sondres mellem »hovedbeskæftigelse« og »bibeskæftigelse«. Kommissionen konkluderer, at lovvalgsreglerne i afsnit II i forordning nr. 1408/71 finder anvendelse i denne sag, og at det er uden betydning for anvendelsen af artikel 13, stk. 2, litra a), om beskæftigelsen er af ringe omfang eller af underordnet betydning.

Det andet spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen erkender, at Domstolens praksis ikke indeholder holdepunkter for det synspunkt, hvorefter en deltidsarbejdstager kun kan kvalificeres som arbejdstager i henhold til forordning nr. 1408/71 på de dage, hvor vedkommende faktisk udøver beskæftigelse, og ikke også på de mellemliggende dage. Domstolens praksis kan

heller ikke understøtte den opfattelse, hvorefter en deltidsarbejdstager kun henhører under anvendelsesområdet for den nævnte forordnings artikel 13, stk. 2, på de dage, hvor han faktisk udøver beskæftigelse. En sådan løsning er desuden i strid med formålet med artikel 13 i forordning nr. 1408/71, som er at undgå overflødig sammenlægning eller vekselvirkning af byrder, der følger af den samtidige eller efterfølgende anvendelse af forskellige legale ordninger.

Den nederlandske regering har anført, at artikel 13, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 begrænser sig til at angive den lovgivning, der finder anvendelse, og ikke begrænser medlemsstaternes kompetence til at fastsætte betingelserne for tilslutning til den nationale ordning. Heraf følger, at en medlemsstats lovgiver har kompetence til at foreskrive, at en arbejdstager kun er forsikret, for så vidt som han udøver en faktisk beskæftigelse, og derfor også har kompetence til at foreskrive, at denne forsikring er begrænset til de dage, hvor denne beskæftigelse udøves, hvortil eventuelt kan tilføjes de sædvanlige ferie- og fridage. Betingelsen er, at det skal dreje sig om et varigt ansættelsesforhold, hvorunder beskæftigelsen i det mindste udøves ugentligt.

Såfremt dette synspunkt ikke følges, og såfremt loven skal fortolkes således, at arbejdstageren — uanset varigheden af den periode, hvorunder han har arbejdet i Nederlandene — kan drage fordel af en fuldstændig forsikring, følger det heraf, at vedkommende vil opnå en beskyttelse svarende til den, der indrømmes de i Nederlandene bosatte personer, hvilken beskyttelse ikke er forbundet med beskæftigelse udøvet i Nederlandene, der udgør grundlaget for forsikringen. Den nederlandske regering mener, at en sådan beskyttelse, der er baseret på de nederlandske myndigheders omsorg for de i Nederlandene bosatte personer, ikke skal indrømmes for alle og enhver, der udøver beskæftigelse i Nederlandene, uanset varigheden af denne beskæftigelse; en så vidtstrakt omsorg vil overskride rimelighedens grænser og desuden medføre en overdreven byrde for de disponible finansielle midler. Det er ikke udelukket — i tilfælde som det foreliggende — at forholdet mellem de bidrag, der skal betales, og arbejdstagerens rettigheder vejer for meget til gunst for arbejdstageren. Således ville det for eksempel være tilstrækkeligt at arbejde én dag i Nederlandene for i hele året at opnå alle fordele i henhold til den nederlandske sociale sikring; det ville blive særligt attraktivt at misbruge de nederlandske sociale forsikringer. Ifølge den nederlandske regering kan man derfor ikke følge det ræsonnement, hvorefter vedkommende ikke blot er forsikret de dage, hvorunder han udøver beskæftigelse i Nederlandene, men også på de dage, hvor han ikke udøver en sådan beskæftigelse.

Heroverfor har *Kommissionen* gjort gældende, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1408/71 udgør et sæt udtømmende og ensartede lovvalgsregler. Den har herved henvist til dommene af 9. juni 1964, Nonnenmacher (92/63, Sml. 1954-1964, s. 491), af 19. februar 1981, Beck (104/80, Sml. s. 503) og af 12. januar 1983, Coppola (150/82, Sml. s. 43). Det må undgås, at grænseoverskridende trafik mellem medlemsstaterne medfører, at ingen lovgivning finder anvendelse, eller at flere lovgivninger finder anvendelse samtidig. Af denne grund bestemmes det udtrykkeligt i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at de personer, »der er omfattet af denne forordning, alene [er] undergivet lovgivningen i én medlemsstat«. Selv når en person udøver beskæftigelse i to eller flere medlemsstater, fremgår

det af artikel 14, stk. 2, litra b), i), at lovgivningerne i disse medlemsstater ikke finder anvendelse på vedkommende forholdsmæssigt efter den udøvede aktivitet, men at kun én lovgivning finder anvendelse med udelukkelse af de andre. Dette udelukker dobbeltydelser og unødvendige administrative forviklinger. Ifølge Kommissionen må det derfor konkluderes, at den nederlandske lovgivning finder fuldt ud anvendelse på sagsøgtes tilfælde, og at den omstændighed, at han kun har arbejdet på deltid, ikke gør nogen forskel.

Det tredje spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at reglerne i artikel 13 ff. i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse på tidligere arbejdstagere. Det fremgår klart af en gennemgang af rækkevidden af og udtrykkene i forordningens afsnit II, at de kun omhandler personer, der udøver virksomhed, enten som lønmodtagere eller på anden måde.

Anvendelsen af princippet om arbejdsstedets lovgivning på den erhvervsaktive del af befolkningen skyldes i øvrigt den omstændighed, at medlemsstaternes sociale sikringsordninger for størstedelens vedkommende forbinder tilslutningen til den sociale sikringsordning med udøvelsen af beskæftigelse i den pågældende medlemsstat. Retten til ydelser og forpligtelsen til at betale bidrag er sædvanligvis forbundet med arbejdsindkomster. Såfremt man ikke anvendte princippet om arbejdsstedets lovgivning som lovvalgsregel, ville grænsearbejderen løbe risiko for at blive udelukket fra sociale sikringsordninger, både i den stat, hvor han er bosat, og i den stat, hvor han arbejder.

Vedrørende følgerne for det foreliggende tilfælde af Domstolens førnævnte dom af 12. juni 1986 har sagsøgeren fremført, at denne dom ganske vist har udfyldt en lakune i afsnit II i forordning nr. 1408/71, for så vidt angår situationen for tidligere arbejdstagere, men at den nævnte dom er formuleret i vendinger, der overskrider rækkevidden for den kategori af tilfælde, som var forelagt Domstolen. Anvendelsen af denne dom i det foreliggende tilfælde vil føre til uantagelige resultater. Dels vil princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed blive berørt, dels vil følgerne heraf være ubillige for medlemsstaterne.

Sagsøgeren mener derfor, at det tredje præjudicielle spørgsmål bør besvares benægtende.

Den nederlandske regering har anført, at det under hensyn til den foreslåede besvarelse af det første spørgsmål ikke er nødvendigt at besvare det tredje spørgsmål. Såfremt Domstolen imidlertid besvarer det første spørgsmål på anden måde end foreslået af den nederlandske regering, mener denne, at de ydelsesberettigede med hensyn til langvarige ydelser i anledning af invaliditet eller alderdom bør betragtes som ikke værende omfattet af lovvalgsreglerne, som er indeholdt i forordningens afsnit II, eftersom de ikke kan betragtes som arbejdstagere med hensyn til den sociale sikringsordning.

Kommissionen henviser endvidere til besvarelsen af det første spørgsmål. Den har anført, at den nederlandske lovgivning fortsat finder anvendelse på den sagsøgte, også efter hans pensionering.

Det fjerde spørgsmål

Ifølge *sagsøgeren i hovedsagen* kan den simple omstændighed, at den nederlandske lovgivning erklæres anvendelig på en ikke bosiddende, ikke have til følge, at tilslutningsbetingelserne i artikel 6, stk. 1, litra b), i AKW ikke længere kan anvendes på denne ikke bosiddende person. Derimod finder artikel 6, stk. 1, litra a), i AKW ikke anvendelse på en ikke bosiddende person.

Under hensynet til svaret på det andet spørgsmål er *den nederlandske regering* af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at besvare det fjerde spørgsmål. Såfremt Domstolen dog skulle antage, at sagsøgte, trods den omstændighed, at han som arbejdstager i medfør af artikel 6, stk. 1, litra b), i AKW kan anses for tilsluttet den sociale sikring i Nederlandene, i medfør af artikel 6, stk. 1, litra a), i AKW, bør anses for forsikret, har den nederlandske regering fremført, at man ikke over for sagsøgte kan gøre de bopælsbetingelser gældende, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, litra a), i AKW. Det er ikke vedkommendes status som bosiddende, men hans status som arbejdstager, der udgør grundlaget for, at han er omfattet af nederlandsk lovgivning i medfør af artikel 13, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71. Den nederlandske regering mener derfor, at det er rimeligt kun at tilsidesætte bopælsbetingelserne med hensyn til sagsøgte, for så vidt angår de dage, hvor han udøver beskæftigelse i Nederlandene. Han kan kun anses for forsikret på disse dage. Som allerede anført i forbindelse med det andet spørgsmål, kan denne forsikring på visse betingelser udstrækkes til at omfatte feriedage og sædvanlige fridage. Den nederlandske regering har derfor sammenfattende anført, at bopælsbetingelserne i artikel 6, stk. 1, litra a), i AKW ikke kan gøres gældende over for arbejdstageren på de dage, hvor han faktisk er beskæftiget i Nederlandene.

Kommissionen har anført, at medlemsstaterne ikke i deres lovgivning kan indføre ekstra territoriale kriterier og gøre retten til en social sikringsydelse betinget heraf, idet dette blandt andet vil have til virkning, at der sker en for snæver afgrænsning af de nationale lovgivningers personelle anvendelsesområde, hvilket berøver lovvalgsreglerne i forordningens afsnit II deres indhold. Til støtte for denne opfattelse har Kommissionen blandt andet henvist til dommene af 23. september 1982, Kuijpers (276/81, Sml. s. 3027) og Koks (275/81, Sml. s. 3013), af 12. juni 1986 (nævnt ovenfor) og af 10. juli 1986, Luijten (60/85, Sml. s. 2365).

Medlemsstaterne kan dog ikke desto mindre fortsat gøre en arbejdstagers adgang til forsikringsordningen betinget af andre end territoriale vilkår, som f. eks. minimumsalder eller minimumsindkomst; disse betingelser afhænger imidlertid ikke af spørgsmålet om, hvilken lovgivning, der finder anvendelse. Kommissionen har endvidere anført, at en medlemsstat kan fastsætte en betingelse om bopæl, når dette er den eneste betingelse for opnåelse af en bestemt fordel inden for en social sikringsgren.

Det femte spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 alene har til formål at forhindre, at en vandrende arbejdstager berøves retten til børnetilskud med den begrundelse, at børnene ikke har

bopæl i den medlemsstat, hvis lovgivning vedkommende arbejdstager er underkastet. Den nævnte artikel har ingen interesse for den foreliggende sag; af denne grund er det nødvendigt at besvare det femte spørgsmål benægtende.

Den nederlandske regering har understreget, at såfremt man går ud fra princippet om, at det er en betingelse for udbetaling af sociale sikringsydelser, at der foreligger tilslutning til en social sikringsordning, vil den manglende tilslutning indebære, at der ikke foreligger nogen ret til ydelser. Såfremt bopælsbetingelserne i artikel 6, stk. 1, litra a), i AKW kan gøres gældende over for en arbejdstager, hvilket vil medføre, at der ikke foreligger forsikring, foreligger der derfor ikke nogen tilslutning til den nederlandske ordning, hvilket har til virkning, at der ikke opstår nogen ret til børnetilskud i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71. Den nederlandske regering forstår ikke, hvorfor bopælsbetingelserne, som kan gøres gældende i henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), i AKW, ikke også kan gøres gældende i henhold til artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

Kommissionen har anført, at den måde, hvorpå den kompetente nederlandske institution har anvendt artikel 11, stk. 1, i AKW er i strid med artikel 73, stk. 1, i forordning nr. 1408/71.

Kommissionen har foreslået Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en arbejdstager, der er bosat på en medlemsstats område, og som kun udøver lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er fuldt og udelukkende omfattet af lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat, selv om hans beskæftigelse kun er af ringe omfang og kun udøves få dage om ugen. Denne lovgivning kan ikke udelukke den nævnte arbejdstager fra kredsen af forsikrede personer med den simple begrundelse, at han ikke har bopæl på medlemsstatens område.«

T. F. O'Higgins
Refererende dommer