FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 5. april 2001 [1]

1. I de foreliggende forenede sager, som har baggrund i dommene i Hervein og Hervillier-sagen (herefter »Hervein I-dommen«) [2] og De Jaeck-sagen [3], har Tribunal du travail de Tournai (Belgien) anmodet om en præjudiciel afgørelse vedrørende spørgsmålet, om artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordning (EØF) nr. 1408/71 [4], som ændret ved forordning (EØF) nr. 1390/81 [5], og forordning (EØF) nr. 2001/83 [6], er forenelige med EF-traktatens artikel 48 og 52 (efter ændring nu artikel 39 EF og 43 EF).

2. Det centrale retsspørgsmål er, hvorvidt de fællesskabsretlige bestemmelser, som foreskriver, at en person, som samtidig har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område og selvstændig beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er omfattet af lovgivningen om social sikring i hver af de to medlemsstater, er forenelige med traktaten.

Relevante retsforskrifter

Forordning nr. 1408/71 som ændret og ajourført ved forordning nr. 2001/83

3. Når en person har lønnet beskæftigelse eller selvstændig beskæftigelse i en anden medlemsstat end den, hvori den pågældende normalt er bosat, opstår spørgsmålet om, hvilken socialsikringslovgivning personen er undergivet: den i bopælslandet, i den stat, hvor vedkommende har lønnet beskæftigelse, eller i den stat, hvor der udøves selvstændig virksomhed, eller i begge staterne?

4. Afsnit II i forordning nr. 1408/71 indeholder en række retsregler, som skal besvare dette spørgsmål for så vidt angår personer, som er omfattet af forordningen. Reglerne bygger på det grundprincip, at en arbejdstager eller en selvstændig erhvervs-

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Dom af 30.1.1997, sag C-221/95, Sml. I, s. 609.

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

4 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, EFT 1971 II, s. 366 (herefter ligeledes »forordningen«).

5 — Rådets forordning af 12.5.1981 om udvidelse af forordning nr. 1408/71 til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, EFT L 143, s. 1.

6 — Rådets forordning af 2.6.1983 om ændring og ajourføring af forordning nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, EFT L 230, s. 6.

drivende kun er omfattet lovgivningen i én medlemsstat ad gangen (herefter »princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse«). Artikel 13, stk. 1,[7] bestemmer:

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

5. Princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, finder anvendelse på personer, der har lønnet beskæftigelse i mere end én medlemsstat[8], personer, der har selvstændig beskæftigelse i mere end én medlemsstat[9] og personer, som samtidig har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område og selvstændig beskæftigelse på en anden medlemsstats område[10].

6. Det fremgår af ordlyden af forordningens artikel 13, stk. 1, at afsnit II kun indeholder to undtagelser fra dette princip.

7. I medfør af artikel 14f — som blev indsat i forordningen ved Rådets forordning nr. 1606/98[11] — er tjenestemænd, som samtidig er ansat i to medlemsstater, omfattet af lovgivningen i hver af disse medlemsstater. Denne bestemmelse er ikke relevant i den foreliggende sag.

8. Af større relevans for den foreliggende sag bestemmer artikel 14c, stk. 1, litra b), at personer, der samtidigt har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område og selvstændig beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er omfattet af lovgivningen i begge disse medlemsstater. Denne bestemmelse blev indsat i forordningen ved forordning nr. 1390/81, som først udvidede forordningens anvendelsesområde til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende, og som trådte i kraft den 1. juli 1982. I sin oprindelige version havde artikel 14c følgende ordlyd:

»Særlige regler, der finder anvendelse på personer, som samtidigt har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område og selvstændig beskæftigelse på en anden medlemsstats område

1. En person, der samtidigt har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område

7 — Som affattet ved Rådets forordning nr. 1390/81, jf. fodnote 5, og Rådets forordning (EF) nr. 1606/98 af 29.6.1998 om ændring af forordning nr. 1408/71 og af forordning (EØF) nr. 574/72 om regler for gennemførelse af forordning nr. 1408/71 med henblik på at udvide dem til at omfatte særlige ordninger for tjenestemænd, EFT L 209, s. 1.

8 — Forordningens artikel 14, stk. 2.

9 — Artikel 14a, stk. 2, indsat ved forordning nr. 1390/81, jf. fodnote 5.

10 — Forordningens artikel 14c, stk. 1, litra a), indsat ved forordning nr. 1390/81, jf. fodnote 5, og ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3811/86 af 11.12.1986 om ændring af forordning nr. 1408/71, EFT L 355, s. 5.

11 — Jf. fodnote 7.

og selvstændig beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er

a) med forbehold af litra b) omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område vedkommende har lønnet beskæftigelse

b) i de i bilag VII omhandlede tilfælde omfattet af lovgivningen i hver af disse medlemsstater, for så vidt angår beskæftigelsen på deres område.

2. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1, litra b), fastsættes i en forordning, der skal vedtages af Rådet på forslag af Kommissionen.«

9. Artikel 14c blev ændret ved Rådets forordning nr. 3811/86 [12] for at tage hensyn til det tilfælde, hvor en person har mere end to former for lønnet og selvstændig beskæftigelse på to eller flere medlemsstaters område. Efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 3811/86 den 1. januar 1987 har artikel 14c følgende ordlyd:

»En person, der samtidigt har lønnet beskæftigelse og selvstændig beskæftigelse på forskellige medlemsstaters område, er:

a) med forbehold af litra b) omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område vedkommende har lønnet beskæftigelse, eller, hvis vedkommende har sådan beskæftigelse på to eller flere medlemsstaters område, af den lovgivning, som fastsættes i henhold til artikel 14, nr. 2 eller 3

b) i de i bilag VII omhandlede tilfælde omfattet af:

— lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område vedkommende har lønnet beskæftigelse, idet denne lovgivning fastsættes i overensstemmelse med artikel 14, nr. 2 eller 3, hvis vedkommende har en sådan beskæftigelse på to eller flere medlemsstaters område, og af

12 — Jf. fodnote 10.

— lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område vedkommende har selvstændig beskæftigelse, idet denne lovgivning fastsættes i overensstemmelse med artikel 14a, nr. 2, 3 eller 4, hvis vedkommende har sådan beskæftigelse på to eller flere medlemsstaters område.«

10. Forordningens artikel 14d, som blev indsat ved forordning nr. 1390/81, bestemte oprindelig, at:

»Den i artikel [...] 14c, stk. 1, litra a), omhandlede person behandles for så vidt angår anvendelse af den lovgivning, der fastlægges i overensstemmelse med disse bestemmelser, som om vedkommende havde hele sin erhvervsmæssige beskæftigelse på den pågældende medlemsstats område.«

11. Forordning nr. 3811/86 indsatte med virkning fra den 1. januar 1987 et nyt stk. 2 i forordningens artikel 14d [13]:

»2. Den i forordningens artikel 14c [stk. 1], [14] litra b), omhandlede person anses med henblik på fastsættelse af satsen for bidrag for selvstændige erhvervsdrivende i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende har selvstændig beskæftigelse, som om vedkommende havde sin lønnede beskæftigelse på samme medlemsstats område.«

12. I bilag VII til forordningen var — da forordningen trådte i kraft den 1. juli 1982 — opregnet følgende tilfælde, hvor en person samtidig er omfattet af lovgivningen i to medlemsstater:

»1. Selvstændig beskæftigelse i Belgien og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat med undtagelse af Luxembourg. For så vidt angår Luxembourg finder brevvekslingen af 10. og 12. juli 1968 mellem Belgien og Luxembourg anvendelse.

13 — Samt et nyt stk. 3, som ikke er relevant for den foreliggende sag.

14 — Artikel 14d som ændret henviser på grund af den ændring i artikel 14c's struktur, som blev indført med forordning nr. 3811/86, til artikel »14c, litra b)« og ikke til artikel »14c, stk. 1, litra b)«. Da sagen vedrører omstændigheder, der er indtrådt for og efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 3811/86, og da der ikke er nogen materiel forskel mellem de to affattelser af artikel 14c, henviser jeg i dette forslag til afgørelse til artikel »14c, stk. 1, litra a)« og artikel »14c, stk. 1, litra b)«.

2. Selvstændig beskæftigelse i Danmark og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat af en person, der har bopæl i Danmark.

13. Bilag VII er ændret flere gange:

— Ved forordning (EØF) nr. 2000/83 [15] blev nr. 3 afløst af følgende:

3. Selvstændig landbrugsvirksomhed i Tyskland og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.

»3. For ulykkesforsikringsordningerne for landbruget og alderdomsforsikringsordningerne for landbrugere: selvstændig landbrugsvirksomhed i Tyskland og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.«

4. Selvstændig beskæftigelse i Frankrig og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat med undtagelse af Luxembourg.

— Ved forordning (EØF) nr. 1660/85 [16] blev nr. 6 afløst af følgende:

5. Selvstændig landbrugsvirksomhed i Frankrig og lønnet beskæftigelse i Luxembourg.

»6. Vedrørende pensionsforsikringsordningen for selvstændige erhvervsdrivende: selvstændig beskæftigelse i Grækenland og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.«

6. Selvstændig beskæftigelse i Grækenland og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.

— I tiltrædelsesakten for Østrig, Finland og Sverige fra 1994 [17] blev der indført yder-

7. Selvstændig beskæftigelse i Italien og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.«

15 — Rådets forordning af 2.6.1983 om ændring af forordning nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, EFT L 230, s. 1.

16 — Rådets forordning af 13.6.1985 om ændring af forordning nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, EFT L 160, s. 1.

17 — Akt vedrørende vilkårene for Kongeriget Norges, Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, Bilag I — Liste omhandlet i artikel 29 i tiltrædelsesakten — IV. Socialpolitik — A. Social sikring, EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 LT, s. 1.

ligere ændringer, og hele bilag VII fik følgende affattelse (de substantielle ændringer er kursiverede):

»1. Selvstændig beskæftigelse i Belgien og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat med undtagelse af Luxembourg. For så vidt angår Luxembourg finder brevvekslingen af 10. og 12. juli 1968 mellem Belgien og Luxembourg anvendelse.

2. Selvstændig beskæftigelse i Danmark og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat af en person, der har bopæl i Danmark.

3. For ulykkesforsikringsordningerne for landbruget og alderdomsforsikringsordningerne for landbrugere: selvstændig landbrugsvirksomhed i Tyskland og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.

4. *Selvstændig beskæftigelse i Spanien og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat af en person, der har bopæl i Spanien.*

5. Selvstændig beskæftigelse i Frankrig og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat med undtagelse af Luxembourg.

6. Selvstændig landbrugsvirksomhed i Frankrig og lønnet beskæftigelse i Luxembourg.

7. For pensionsforsikringsordningen for selvstændige erhvervsdrivende: selvstændig beskæftigelse i Grækenland og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.

8. Selvstændig beskæftigelse i Italien og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.

9. *Selvstændig beskæftigelse i Østrig og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.*

10. *Selvstændig beskæftigelse i Portugal og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat.*

11. *Selvstændig beskæftigelse i Finland og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat af en person, der har bopæl i Finland.*

12. *Selvstændig beskæftigelse i Sverige og lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat af en person, der har bopæl i Sverige.*«

— Ved forordning (EØF) nr. 3096/95 [18] ændredes nr. 1 således:

»1. Udøvelse af erhvervsvirksomhed i Belgien og beskæftigelse som arbejdstager i en anden medlemsstat.«

— Ved forordning (EF) nr. 1399/1999 [19] bortfaldt nr. 9 i bilag VII om selvstændig beskæftigelse i Østrig.

14. Det skal tilføjes, at Kommissionen for nylig har fremlagt et forslag til en ny forordning, som skal erstatte forordning nr. 1408/71 [20]. Forslaget indeholder ingen bestemmelse, der modsvarer artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII. Princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, gælder for alle personer, som samtidig har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat og selvstændig beskæftigelse i en anden medlemsstat [21].

Forordning (EØF) nr. 574/72 som ændret og ajourført ved forordning nr. 2001/83

15. Forordning (EØF) nr. 574/72 [22] indeholder detaljerede regler for gennemførelsen af forordning nr. 1408/71. Disse regler blev ved forordning nr. 1390/81 udvidet til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende. I den foreliggende sag er særligt følgende bestemmelser i gennemførelsesforordningen relevante:

16. Artikel 9 indeholder regler, der anvendes i tilfælde af samtidig ret til ydelser ved dødsfald efter lovgivningen i flere medlemsstater. Det følger af stk. 1 og 2 i denne bestemmelse, at arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer alene kan gøre krav på ydelser ved dødsfald i én medlemsstat.

18 — Rådets forordning af 22.12.1995 om ændring af forordning nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71, EFT L 335, s. 10.

19 — Rådets forordning af 29.4.1999 om ændring af forordning nr. 1408/71, EFT L 164, s. 1.

20 — Forslag til Rådets forordning (EF) om koordineringen af de sociale sikringsordninger, KOM/98/779 endelig udg., EFT 1999 C 38, s. 10.

21 — Forslagets artikel 8, stk. 1, og artikel 10, stk. 3. Jf. ligeledes Kommissionens begrundelse, KOM/98/779 endelig udg., s. 4.

22 — Rådets forordning af 21.3.1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (herefter »gennemførelsesforordningen«), EFT 1972 I, s. 149, som ændret og ajourført ved forordning nr. 2001/83, jf. fodnote 6.

17. Artikel 15, stk. 1, fastsætter regler for sammenlægning af forsikringsperioder, som er tilbagelagt i mere end én medlemsstat. Hovedreglen er, at perioder, som er tilbagelagt i forskellige medlemsstater, skal sammenlægges af en kompetent myndighed i medlemsstaterne. Ifølge princippet om, at vandrende arbejdstagere kun er omfattet af lovgivningen i én medlemsstat ad gangen, kan forsikringsperioder, der falder sammen, ikke sammenlægges.

18. Artikel 9 og 15 samt visse andre bestemmelser i gennemførelsesforordningen blev ændret ved forordning nr. 3811/86, som trådte i kraft den 1. januar 1987. Disse ændringer tog sigte på at lette sammenlægningen af sociale sikringsydelser såsom ydelser ved invaliditet, alderdom og til efterladte, hvor rettighederne er erhvervet i mere end én medlemsstat.

19. Efter ændringen foreskriver artikel 9, stk. 3, at uanset bestemmelserne i samme artikels stk. 1 og 2, bevarer personer, som i henhold til forordningens artikel 14c, stk. 1, litra b), er omfattet af eller har været omfattet af lovgivningen i to medlemsstater, retten til begravelseshjælp, som de har erhvervet efter lovgivningen i hver af disse stater. Artikel 15, stk. 1, litra a), bestemmer, at forsikringsperioder, som falder sammen, skal sammenlægges, hvis perioderne er tilbagelagt af en person, som i henhold til forordningens artikel 14c, stk. 1, litra b), er omfattet af lovgivningen i to medlemsstater.

Faktiske omstændigheder og relevante nationale bestemmelser

20. De foreliggende sager indgår i en årelang tvist mellem sagsøgeren i hovedsagen i sag C-393/99 og sag C-394/99, Inasti, og henholdsvis sagsøgte i sag C-393/99, Claude Hervein og Hervillier SA, og sagsøgte i sag C-394/99, Guy Lorthiois og Comtexbel SA, om betaling af sociale sikringsbidrag i Belgien. De omstændigheder, som lå til grund for tvisten, kan på grundlag af fremstillingen i de to forelæggelsesafgørelser, sammenfattes således:

Sag C-393/99, Inasti mod Hervein og Hervillier SA (Hervein II)

21. Den første sagsøgte i tvisten ved den nationale domstol i sag C-393/99, Claude Hervein, som er fransk statsborger og bosat i Frankrig, udøvede indtil den 6. oktober 1986 samtidig virksomhed som »président-directeur général« (»administrerende direktør«), »administrateur« (»forretningsfører«) og »administrateur délégué« (»ledende medarbejder«) for eller i selskaberne Établissements Hervillier SA, Laines Anny Blatt SA og Berger du Nord SA, som er etableret i Frankrig og Belgien.

22. I Frankrig betragtes selskabsdirektører i henseende til social sikring som lønmodtagere, og artikel L 311-3 i den franske code de la sécurité sociale (socialforsikringsloven) foreskriver, at direktører skal være tilsluttet den almindelige sociale sikringsordning for arbejdstagere. I overensstemmelse med denne bestemmelse er Claude Hervein tilsluttet og betaler bidrag til caisse primaire d'assurance maladie de Tourcoing, som sikrer dækning ved sygdom, moderskab, dødsfald, invaliditet og alderdom.

23. I Belgien betragtes selskabsdirektører i henseende til social sikring derimod som selvstændige erhvervsdrivende[23]. De er således i henhold til artikel 10 i kongelig anordning nr. 38 af 27. juli 1967[24] obligatorisk tilsluttet den belgiske socialsikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende.

24. Inden for rammerne af denne ordning er bidragenes størrelse fastsat i artikel 12 i kongelig anordning nr. 38 og ved de mere detaljerede regler, som er fastsat i artikel 35 og 36 i kongelig anordning af 19. december 1967[25]. I disse bestemmelser sondres der mellem personer, der som hovedbeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed, og personer, der som bibeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed.

25. Personer, der som hovedbeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed, betaler et fast årligt mindstebidrag og — hvis deres nettoindkomst fra selvstændig beskæftigelse ligger over en vis grænse — tillægsbidrag, der beregnes som en procentdel af indkomsten. Socialsikringsordningen for selvstændige erhvervsdrivende dækker ved sygdom, dødsfald, invaliditet, alderdom og konkurs og giver ret til familieydelser.

26. Personer, der som bibeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed, er inddelt i to kategorier.

27. Den første kategori (herefter »kategori I«) omfatter personer, hvis årlige indkomst fra selvstændig virksomhed ligger under en vis grænse, der er fastsat i de relevante bestemmelser (herefter »fuldsatstærskel«)[26]. Personer i denne kategori betaler socialsikringsbidrag, som udgør en vis procentdel af deres nettoindkomst fra selvstændig virksomhed. Satsen er dog lavere end for personer, der som hovedbeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed, og der betales ikke et årligt mindstebidrag.

28. Personer i kategori I er ikke berettigede til nogen form for ydelser inden for ram-

23 — Der findes ikke nogen fælles definition af begrebet »selvstændig erhvervsdrivende« i medlemsstaternes retsordener. Jf. P. Schoukens, »La définition du travail indépendant dans une approche comparative européenne«, *Revue belge de sécurité sociale*, 1998, s. 769.

24 — *Moniteur Belge* af 29.7.1967.

25 — *Moniteur Belge* af 28.12.1967.

26 — Det fremgår af de dokumenter, som Inasti har fremlagt, at dette beløb indtil 1997 var 150 311 BEF og derefter har været 152 777 BEF.

merne af socialsikringsordningen for selvstændige erhvervsdrivende. Som Inasti imidlertid gjorde gældende under retsmødet, anses de betalte bidrag for berettigede af sociale solidaritetshensyn.

29. Den anden kategori af personer, der som bibeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed (herefter »kategori II«), omfatter personer, hvis årsindkomst ligger over fuldsatstærsklen. Reglerne for denne kategori blev ændret med virkning fra den 1. januar 1997. Siden denne dato har bidraget for personer i kategori II været det samme som for personer, der som hovedbeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed. Tidligere betalte personer i kategori II de samme bidrag som personer, der som hovedbeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed, for så vidt angår den del af deres nettoindkomst, der ligger over fuldsatstærsklen, og nedsatte bidrag, for så vidt angår den del af deres indkomst, som ligger under denne tærskel.

30. Personer i kategori II er berettigede til visse sociale ydelser under ordningen for selvstændige erhvervsdrivende. Ifølge de oplysninger, der er fremlagt af Inasti, er der bl.a. tale om pension, ydelser ved dødsfald, sygeforsikring mod større risici, invaliditets- og børneydelser, men ikke ydelser ved konkurs.

31. Det fremgår af sagsakterne, at Claude Herveins indkomster i Belgien oversteg fuldsatstærsklen, og at han derfor i henhold til belgisk lovgivning var pligtig at betale socialsikringsbidrag til den sats, der før den 1. januar 1997 fandt anvendelse på personer, der som bibeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed, kategori II. Men selv om Claude Hervein i den relevante periode var tilsluttet Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (den belgiske sociale sikringsfond for selvstændige erhvervsdrivende), betalte hverken han eller hans belgiske virksomhed, Hervillier SA, de afkrævede bidrag.

32. Den 23. februar 1988 anlagde Inasti sag mod Claude Hervein og Hervillier SA ved Tribunal du travail de Tournai med påstand om betaling af 1 596 489 BEF svarende til de skyldige sociale sikringsbidrag i forbindelse med den virksomhed, han havde udøvet i Belgien mellem 1982 og 1986.

33. Inasti gjorde gældende, at Claude Hervein havde selvstændig beskæftigelse i Belgien, samtidig med at han havde lønnet beskæftigelse i Frankrig, og at han derfor i henhold til artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen var omfattet af lovgivningen om social sikring i begge medlemsstaterne.

34. Claude Hervein og Hervillier SA bestred denne påstand. De gjorde gældende, at Claude Hervein ganske vist i henseende til social sikring i Frankrig betragtes som lønmodtager, men ikke havde lønnet beskæftigelse i Frankrig. Han udøvede faktisk samme virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende i Frankrig og i Belgien. Derfor fandt forordningens artikel 14a,

stk. 2, anvendelse, hvilket havde til følge, at Claude Hervein alene var undergivet lovgivningen i den medlemsstat, hvor han var bosat, dvs. den franske lovgivning.

Sag C-394/99, Inasti mod Lorthiois og Comtexbel SA

35. De faktiske omstændigheder i denne sag ligner omstændighederne i sagen Hervein og Hervillier SA, men adskiller sig på mindst ét vigtigt punkt herfra. Sagsøgte i hovedsagen, Guy Lorthiois, er fransk statsborger og bosat i Frankrig. Han er forretningsfører, bestyrelsesformand og administrerende direktør for selskabet Comtexbel France, et selskab, der er etableret i Frankrig. Samtidig er Lorthiois bestyrelsesformand i Comtexbel SA i Mouscron, Belgien.

36. I Frankrig er Guy Lorthiois tilsluttet den sociale sikringsordning for arbejdstagere og betaler bidrag hertil. Det fremgår af sagen, at hans indkomster i Belgien i perioden fra den 1. november 1987 til den 31. december 1988 ikke oversteg fuldsatstærsklen. Han skulle derfor, i modsætning til Claude Hervein, kun betale det nedsatte bidrag, som finder anvendelse på personer, der som bibeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed, kategori I. Guy Lorthiois var, i lighed med Claude Hervein, i den omhandlede periode tilsluttet Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales pour travailleurs indépendants. Hverken han eller hans virksomhed betalte de afkrævede bidrag.

37. Inasti anlagde den 27. december 1993 sag mod Guy Lorthiois og Comtexbel SA med påstand om betaling af 103 527 BEF svarende til sociale sikringsbidrag for perioden fra den 1. januar 1987 til den 31. december 1988.

38. De argumenter, som Inasti og de sagsøgte har fremført i denne sag, er de samme som i Hervein II-sagen.

Anmodningen om præjudiciel afgørelse, forslaget til afgørelse og dommen i Hervein I-sagen

39. Da Tribunal du travail de Tournai var i tvivl om, hvorledes den af Hervein i Frankrig udøvede virksomhed skulle kvalificeres i henseende til forordningens artikel 14a og 14c, udsatte retten sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Omfatter begrebet selvstændig beskæftigelse, jf. navnlig artikel 14a, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, en virksomhed, der udøves af en person med statsborgerskab i en medlemsstat, som indtager en selvstændig stilling?«

40. I sin dom i Hervein I-sagen besvarede Domstolen dette spørgsmål således[27]:

»Med henblik på anvendelsen af artikel 14a og 14c i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, skal der ved begreberne henholdsvis »lønnet beskæftigelse« og »selvstændig beskæftigelse« forstås virksomhed, der kvalificeres som sådan ved anvendelsen af lovgivningen om social sikring i den medlemsstat, på hvis område beskæftigelsen udøves.«

41. Dette svar var i overensstemmelse med forslaget til afgørelse fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer, som fandt, at det ikke var muligt ud fra forordningens bestemmelser at fastlægge en fællesskabsdefinition af arbejdstager og selvstændig erhvervsdrivende.

42. I modsætning til generaladvokaten undersøgte Domstolen imidlertid ikke gyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen. Selv om parterne i hovedsagen og den forelæggende ret ikke havde rejst tvivl om gyldigheden af disse bestemmelser, fandt generaladvokaten, at Domstolen skulle prøve, om de var forenelige med EF-traktatens artikel 48 og 52. Efter hans opfattelse udgjorde artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen en hindring for den frie bevægelighed for arbejdstagere og for etableringsfriheden, og han drog den konklusion, at Domstolen skulle kende dem ugyldige, for så vidt som det heri hedder, at personer, der samtidig har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område og selvstændig beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er undergivet lovgivningen i begge disse medlemsstater.

De præjudicielle spørgsmål i nærværende sag

43. Efter afsigelsen af Domstolens dom i Hervein I-sagen fortsatte sagen Inasti mod Hervein og Hervillier SA ved Tribunal du travail de Tournai.

44. Under henvisning til Domstolens dom gjorde Inasti gældende, at Hervein og — i sagen Inasti mod Lorthiois og Comtexbel SA — Lorthiois klart må anses for også at være omfattet af den belgiske lovgivning om social sikring, eftersom selskabsdirektører i henhold til den franske lovgivning om social sikring betragtes som lønmodtagere og i henhold til belgisk lov som selvstændige erhvervsdrivende.

27 — Jf. ligeledes De Jaeck-dommen, nævnt i fodnote 3, præmis 34.

45. De sagsøgte bestred denne påstand. Under påberåbelse af generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i Hervein I-sagen, gjorde de gældende, at artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordning nr. 1408/71 var i strid med traktatens artikel 48 og 52.

46. Da Tribunal du travail de Tournai mente, at disse argumenter rejste et nyt fællesskabsretligt problem, udsatte retten de to sager og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 14c, stk. 1, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, og bilag VII til forordning nr. 1408/71 erklæres ugyldige som værende i strid med traktatens artikel 48 og 52, for så vidt som de bestemmer, at en person, der samtidig har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område og selvstændig beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er omfattet af lovgivningen i hver af disse medlemsstater?

2) Kan ugyldigheden af disse bestemmelser påberåbes til støtte for at anfægte tilslutningen til den pågældende sociale sikringsordning og de bidrag, der skal indbetales i medfør af den bestemmelse, der erklæres ugyldig, for perioder forud for afsigelsen af den dom, hvorved ugyldigheden erklæres, og gælder der, hvis spørgsmålet besvares benægtende, en undtagelse for arbejdstagere eller deres ydelsesberettigede pårørende, som før denne dato har anlagt retssag eller fremsat et tilsvarende krav i medfør af gældende nationale retsregler?«

47. Der er indgivet skriftlige indlæg af Inasti, de sagsøgte i hovedsagen, Rådet, Kommissionen samt den belgiske og den græske regering. Rådet, Kommissionen og Inasti har skriftligt besvaret spørgsmål fra Domstolen. Under retsmødet var Inasti, Rådet, Kommissionen og den græske regering repræsenteret.

Formaliteten

48. Inasti, den belgiske regering og Rådet har bestridt, at de præjudicielle spørgsmål fra Tribunal du travail de Tournai kan realitetsbehandles. Efter deres opfattelse anerkendte Domstolen i Hervein I-dommen indirekte, men endeligt, gyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen, eftersom den fortolkede disse bestemmelser uden at drage deres gyldighed i tvivl. Under disse omstændigheder kan Tribunal du travail de Tournai ikke forelægge Domstolen et præjudicielt

spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen, da det er ensbetydende med at forsøg på at få prøvet Domstolens dom i Hervein I-sagen, hvilket strider mod den kompetencefordeling, der er fastsat i EF-traktatens artikel 177 (efter ændring nu artikel 234 EF) [28].

49. Jeg finder ikke dette argument overbevisende.

50. Den omstændighed, at Domstolen i et eller flere tilfælde fortolker visse fællesskabsretlige bestemmelser uden at drage deres gyldighed i tvivl, er ikke ensbetydende med, at den anser de pågældende bestemmelser for gyldige. Dette gælder særligt, når hverken den forelæggende ret, parterne eller intervenienterne, som det var tilfældet i dommene i De Jaeck- og Hervein I-sagerne, har forelagt Domstolen et spørgsmål om gyldigheden. Den omstændighed, at generaladvokaten anbefalede Domstolen at erklære artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen ugyldige i de nævnte sager, kan efter min mening ikke påvirke denne konklusion. Det eneste, der kan udledes heraf, er, at Domstolen, i modsætning til generaladvokaten, ikke har fundet det nødvendigt af egen drift at prøve disse bestemmelsers gyldighed. Det fremgår under alle omstændigheder af Domstolens retspraksis [29], at selv om Domstolen udtrykkeligt havde prøvet bestemmelsernes gyldighed, og selv om den havde fastslået, at der intet var frembragt, som kunne rejse tvivl om deres gyldighed, ville dette ikke have været til hinder for, at Domstolen kan prøve bestemmelsernes gyldighed i lyset af en ny argumentation, der er fremført i en senere sag.

51. De præjudicielle spørgsmål kan derfor efter min mening realitetsbehandles.

Første spørgsmål

52. Med det første spørgsmål ønsker Tribunal du travail de Tournai oplyst, om artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordning nr. 1408/71 skal erklæres ugyldige som værende i strid med traktatens artikel 48 og 52.

53. De sagsøgte og den græske regering mener, at spørgsmålet skal besvares bekræftende, hovedsagelig af de grunde, der er anført af generaladvokaten i Hervein I-dommen. Inasti, Rådet, Kommissionen og den belgiske regering mener ikke, at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII skal erklæres ugyldige. De har til støtte for denne opfattelse fremført en række argumenter, som vil blive undersøgt senere.

28 — Jf. kendelse af 5.3.1986, sag 69/85, Wünsche, Sml. s. 947, præmis 15.

29 — Jf. dom af 13.7.1978, sag 8/78, Milac, Sml. s. 1721.

54. Ved besvarelsen af det af Tribunal du travail de Tournai forelagte spørgsmål skal der tages hensyn til to problemer. For det første skal det undersøges, om artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsfriheden. For det andet skal det, hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, undersøges, om artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen skal erklæres ugyldige.

Begrænser artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsfriheden

55. Forordningens afsnit II bestemmer, at en person, der udøver erhvervsmæssig virksomhed i mere end én medlemsstat, alene er undergivet lovgivningen i én medlemsstat ad gangen. Det bidrag, der skal betales i denne medlemsstat, beregnes i henhold til forordningens artikel 14d på grundlag af den pågældendes samlede, i alle medlemsstaterne oppebårne, indkomst.

56. Formålet med dette system er, som Domstolen gentagne gange har påpeget, at forhindre en samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og deraf følgende komplikationer, og at sikre, at personer, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning, ikke står uden social beskyttelse [30].

57. Artikel 14c, stk. 1, litra b), foreskriver undtagelser fra dette system for de i bilag VII omhandlede tilfælde. I henhold til disse bestemmelser er en person, som samtidig har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat og selvstændig beskæftigelse i en anden medlemsstat, omfattet af lovgivningen i begge medlemsstater. Det følger heraf, at en sådan person kan være nødsaget til at være tilsluttet og betale bidrag til begge staters sociale sikringsordninger. I den første stat skal den pågældende person betale en procentdel af indkomsten fra den lønnede beskæftigelse i denne stat. I den anden stat kan vedkommende pålægges at betale en procentdel af indkomsten fra den selvstændige beskæftigelse i denne stat.

58. Kommissionen og Rådet har gjort gældende, at de i artikel 14c, stk. 1, litra b), fastsatte undtagelser fra princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, ikke begrænser den frie bevægelighed for personer. De har understreget, at denne bestemmelse indfører en ordning, hvorefter der betales parallelle bidrag på grundlag af særskilte indkomster, der er optjent i forskellige medlemsstater. Arbejdstagere kan ikke pålægges at betale sociale forsikringsbidrag i flere medlemsstater for de *samme oppebårne indkomster*, og der er således ikke tale om, at der skal betales dobbelt bidrag for de berørte personer.

30 — Jf. eksempelvis dom af 3.5.1999, sag C-2/89, Kits van Heijningen, Sml. I, s. 1755, præmis 12.

59. Dette argument er efter min mening ikke overbevisende.

60. Det er rigtigt, at personer, som er omfattet af artikel 14c, stk. 1, litra b), ikke kan pålægges at betale bidrag i flere medlemsstater for den samme indkomst [31]. Den omstændighed, at passagen »for så vidt angår beskæftigelsen på deres område« bortfaldt i artikel 14c, stk. 1, litra b), da denne bestemmelse blev ændret ved forordning nr. 3811/86, ændrer efter min mening ikke bestemmelsens materielle betydning [32]. Jeg deler imidlertid ikke Kommissionens og Rådets opfattelse, at den samtidige anvendelse af flere medlemsstaters lovgivning for forskellige indkomster, der er oppebåret i hver af disse medlemsstater, ikke kan begrænse den frie bevægelighed for personer.

61. Det skal understreges, at i henhold til Domstolens faste praksis [33] skal alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer gøre det lettere for EF-borgere at udøve erhvervsmæssig virksomhed af enhver art på hele Fællesskabets område. Disse bestemmelser er derfor til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udvide deres aktiviteter uden for en enkelt medlemsstats område. Foranstaltninger, som, selv om de finder anvendelse uden hensyn til de berørte arbejdstageres nationalitet, afskrækker en statsborger i en medlemsstat fra at forlade sit hjemland for at udøve sin ret til fri bevægelighed, udgør således en hindring for denne frihed.

62. Hvad specielt angår social sikring fastslog Domstolen i Kemmler-dommen [34], at »[e]n medlemsstats regler, som forpligter personer, der allerede udøver selvstændig virksomhed i en anden medlemsstat, hvor de er bosat og tilsluttet en social sikringsordning, til at betale bidrag til ordningen for selvstændige erhvervsdrivende, skader udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed uden for denne medlemsstats område« [35]. Det fremgår af denne dom og Domstolens tidligere retspraksis [36], at traktatens artikel 48-52 er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning pålægger en person, der har lønnet beskæftigelse eller selvstændig beskæftigelse i en anden medlemsstat, at betale bidrag til ordningen for selvstændige erhvervsdrivende, når vedkommende er bosat i en anden medlemsstat og er tilsluttet dens nationale sociale sikringsordning, da det ville have negative

31 — Jf. i samme retning generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i De Jaeck-sagen, fodnote 3, punkt 43 og 44.

32 — Jf. dog den tvivl, generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer giver udtryk for i sit forslag til afgørelse i Hervein I-sagen, fodnote 2, punkt 50.

33 — Jf. bl.a. dom af 7.7.1988, sag 143/87, Stanton, Sml. s. 3877, præmis 13, af 15.2.1996, sag C-53/95, Kemmler, Sml. I, s. 703, præmis 11, og af nyere dato dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 37-39, af 27.1.2000, sag C-190/98, Graf, Sml. I, s. 493, præmis 21 og 23, og af 15.6.2000, sag C-302/98, Sehrer, Sml. I, s. 4585, præmis 32 og 33.

34 — Nævnt i fodnote 33.

35 — Dommens præmis 12. Jf. tillige dom af 8.3.2001, sag C-68/99, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1865, præmis 45.

36 — Dom af 9.6.1964, sag 92/63, Nonnenmacher, Sml. 1954-1964, s. 491, org.ref.: Rec. s. 557, af 5.12.1967, sag 19/67, Van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411, org.ref.: Rec. s. 445, Stanton-dommen, jf. fodnote 33, og dom af 7.7.1988, forenede sager 154/87 og 155/87, Wolf m.fl., Sml. s. 3897. En sammenfatning af denne retspraksis findes i generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i Hervein I-sagen, jf. fodnote 2, punkt 32-37.

virkninger for udøvelsen af erhvervsmæssig virksomhed uden for den pågældende medlemsstats område.

63. Dette er imidlertid netop virkningen af forordningens artikel 14c, stk. 1, litra b). Selv om artikel 14c, stk. 1, litra b) — som Kommissionen og Rådet har understreget — ikke medfører, at der skal betales dobbelt bidrag, kan den ikke desto mindre medføre en *væsentlig forhøjelse* af socialsikringsbidragene for de berørte personer. I henhold til visse medlemsstaters lovgivninger er der, for så vidt angår bidrag, knyttet visse virkninger til samtidig udøvelse af lønnet og selvstændig beskæftigelse for indkomster, som overstiger en vis tærskel, enten i form af fritagelse for indbetaling af bidrag eller nedsat bidragssats. Personer, som — i medfør af artikel 14c, stk. 1, litra b) — skal betale særskilte bidrag i flere medlemsstater, vil således sjældnere få fordel af sådanne regler, end personer, der — i medfør af princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse — betaler alle deres socialsikringsbidrag i én enkelt medlemsstat.

64. Det nye stk. 2 i artikel 14d, som blev indsat ved forordning nr. 3811/86, yder ikke — i modsætning til hvad Kommissionen, Rådet og Inasti har fremført under retsmødet — vandrende arbejdstagere en effektiv beskyttelse mod sådanne negative økonomiske følger. I henhold til artikel 14d, stk. 2, betragtes den i forordningens artikel 14c, stk. 1, litra b), omhandlede person med henblik på fastsættelse af satsen for bidrag fra selvstændige erhvervsdrivende i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende har selvstændig beskæftigelse, som om vedkommende har sin lønnede beskæftigelse på samme medlemsstats område. En således affattet bestemmelse vil kun forhindre en forhøjelse af socialsikringsbidragene, hvis lovgivningen i den medlemsstat, hvor personen udøver selvstændig virksomhed, fritager høje indkomster fra socialsikringsbidrag i det mindste i samme omfang som lovgivningen i den medlemsstat, hvor den pågældende har lønnet beskæftigelse. Det er i realiteten muligt, når lovgivningen i den medlemsstat, hvor personen udøver selvstændig virksomhed, finder anvendelse, at artikel 14d, stk. 2, kan medføre en forhøjelse, snarere end en nedsættelse af bidragssatsen [37].

65. Under alle omstændigheder kan en forpligtelse til at være tilsluttet en social sikringsordning i mere end én medlemsstat efter min mening hindre den frie bevægelighed, selv om bidraget ikke forhøjes i praksis. Lovgivningen om social sikring er i de fleste medlemsstater yderst kompleks, og der er store forskelle mellem de gældende regler i de forskellige medlemsstater. En person, som overvejer at udøve retten til fri bevægelighed, vil derfor højst sandsynligt have vanskeligt ved at vurdere de økonomiske følger af en tilslutning til den sociale sikringsordning i en anden medlemsstat. Man skal huske på, at den pågældende person ofte vil søge at indhente oplysninger i den medlemsstat, hvor vedkommende er bosat, og at der kan opstå sprogproblemer. Nogle arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende vil opleve

37 — Jf. i samme retning generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i Hervein I-sagen, fodnote 2, punkt 50.

dette som et bureaukratisk mareridt. Andre vil anse det for i hvert fald at være en administrativ komplikation.

66. På baggrund af ovenstående mener jeg, at artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen begrænser den frie bevægelighed for arbejdstagere og etableringsfriheden.

Skal artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen erklæres ugyldige

67. Det fremgår af fast retspraksis, at traktatens artikel 48 og 52 er en konkretisering af det almindelige lighedsprincip og princippet om fri bevægelighed, som skal respekteres, ikke alene af medlemsstaterne, men også af fællesskabslovgiver [38], og at Domstolen kan erklære fællesskabsretlige bestemmelser, som er i strid med artikel 48 og 52, for ugyldige [39].

68. Det følger dog ikke af denne retspraksis, at alle fællesskabsretlige bestemmelser, som i en vis udstrækning begrænser den frie bevægelighed, skal erklæres ugyldige.

69. Fællesskabslovgiver har ikke kompetence til at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om social sikring. EF-traktatens artikel 51 (efter ændring nu artikel 42 EF) foreskriver alene en samordning af medlemsstaternes lovgivninger om social sikring, i det omfang det er nødvendigt for at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed [40]. Fællesskabslovgiver står derfor over for en vanskelig opgave, når det drejer sig om at fjerne eventuelle hindringer for den frie bevægelighed som følge af forskelle i medlemsstaternes lovgivninger om social sikring. Fællesskabslovgiver må derfor, som Domstolen har fastslået, indrømmes et vidt skøn ved valget af de mest egnede foranstaltninger for at nå det i traktatens artikel 51 tilsigtede resultat [41], og fællesskabslovgiver kan træffe de nødvendige samordningsforanstaltninger med henblik på trinvis virkeliggørelse af den frie bevægelighed [42]. En fællesskabsforanstaltning, som — samtidig med at den reducerer hindringerne for den frie bevægelighed inden for visse områder — ikke udelukker visse uligheder eller begrænsninger for den frie bevægelighed inden for andre områder, er derfor ikke automatisk retsstridig [43].

70. Kommissionen og Rådet har, efter min mening med rette, påpeget, at fællesskabslovgiver med vedtagelsen af forordning

38 — Jf. dom af 7.11.2000, sag C-168/98, Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 9131, præmis 23.

39 — Jf. dom af 15.1.1986, sag 41/84, Pinna, Sml. s. 1, præmis 24, og af 22.11.1995, sag C-443/93, Vougioukas, Sml. I, s. 4033, præmis 30.

40 — Pinna-dommen, jf. fodnote 39, præmis 20, og dom af 12.6.1997, sag C-266/95, Merino García, Sml. I, s. 3279, præmis 27, samt Hervein I-dommen, jf. fodnote 2, præmis 16.

41 — Vougioukas-dommen, jf. fodnote 39, præmis 35, og dom af 20.4.1999, sag C-360/97, Nijhuis, Sml. I, s. 1919, præmis 30. Jf. ligeledes vedrørende foranstaltninger baseret på EF-traktatens artikel 57, stk. 2 (efter ændring nu artikel 47, stk. 2, EF), dommen i sagen Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, fodnote 38, præmis 32.

42 — Vougioukas-dommen, jf. fodnote 39, præmis 32-35.

43 — Dom af 13.7.1976, sag 19/76, Triches, Sml. s. 1243, præmis 18.

nr. 1390/81 (som indsatte artikel 14c og 14d i forordningen) har gennemført en vis grad af samordning. Selv om personer, der er omfattet af artikel 14c, stk. 1, litra b), skal betale bidrag i mere end én medlemsstat, beregnes de bidrag, der skal betales i hver medlemsstat, kun med hensyn til indkomst, der oppebæres i hver af disse stater. Indførelsen af artikel 14c, stk. 1, litra b), har således fjernet den risiko, som fandtes før vedtagelsen af forordning nr. 1390/81, for betaling af dobbelt bidrag for de samme perioder, risici og indkomster i flere medlemsstater.

71. Den omstændighed, at artikel 14c, stk. 1, litra b), skaber en vis grad af samordning, er dog efter min mening ikke i sig selv tilstrækkelig til at påvise, at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII er gyldige bestemmelser. For at besvare det forelagte spørgsmål er det nødvendigt at se disse bestemmelser i sammenhæng med forordningen som helhed og at undersøge deres praktiske virkninger, sådan som de fremgår af de faktiske omstændigheder i de foreliggende sager.

72. Artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII indførte for første gang en række undtagelser fra det i forordningens artikel 13, stk. 1, fastsatte princip om, at kun én lovgivning finder anvendelse. Disse undtagelser er både komplekse og afvigende i forhold til forordningens opbygning. Det fremgår imidlertid ikke af betragtningerne til — eller nogen anden del af — forordning nr. 1390/81, hvad der fik fællesskabslovgiver til at mene, at der var behov for undtagelser, og til at vælge at særbehandle de specielle situationer, som er opregnet i bilag VII [44].

73. I betragtningerne til forordning nr. 1390/81 hedder det, at »koordinering af de sociale sikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende er nødvendig for virkeliggørelsen af et af Fællesskabets mål« [45], og at »med hensyn til social sikring åbner anvendelsen af de nationale lovgivninger alene ikke mulighed for at sikre de selvstændige erhvervsdrivende, der flytter inden for Fællesskabet, en tilstrækkelig beskyttelse; for at etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser kan få fuld virkning, bør der foretages en koordinering af de sociale sikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende« [46]. Disse betragtninger indikerer, at formålet med forordning nr. 1390/81 var at forbedre den frie bevægelighed for personer ved at samordne reglerne for arbejdstagere og for selvstændige erhvervsdrivende inden for socialsikringsområdet [47]. Anvendelsen af princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse [artikel 14c, stk. 1, litra a)], på alle personer, som samtidig har lønnet beskæftigelse og selvstændig beskæftigelse i mere end én medlemsstat, ville imidlertid have opfyldt dette mål langt bedre uden de undtagelser, der er opregnet i artikel 14c, stk. 1, litra b), og i bilag VII.

44 — Der er heller ingen forklaring på dette spørgsmål i nogen af de forordninger — jf. fodnote 15, 16, 18 og 19 — hvorved bilag VII blev ændret.

45 — Tredje betragtning.

46 — Femte betragtning.

47 — Jf. ligeledes dom af 23.10.1986, sag 300/84, Van Roosmalen, Sml. s. 3097, præmis 20.

74. Den afvigende karakter af de undtagelser, der er opregnet i artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII, bliver særlig tydelig, når de — som i Claude Herveins og Guy Lorthiois' tilfælde — anvendes på en og samme erhvervsmæssige virksomhed, som kvalificeres forskelligt i de berørte medlemsstaters lovgivninger. Under sådanne omstændigheder skaber artikel 14c, stk. 1, litra b), en kunstig forskel mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende i strid med formålet med forordning nr. 1390/81.

75. Desuden forekommer det — hvad der måske er vigtigere — at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII for visse personkategorier har skabt begrænsninger for den frie bevægelighed og for etableringsfriheden, som ikke fandtes tidligere i henhold til national ret.

76. De sagsøgte har henledt Domstolens opmærksomhed på den almindelige overenskomst om social sikring, der blev indgået den 17. januar 1948 mellem Belgien og Frankrig, og som blev godkendt ved den belgiske lov af 2. juni 1949 og suppleret ved administrative aftaler af 23. december 1953 og af 25.-26. januar 1956. Før artikel 14c, stk. 1, litra b), trådte i kraft, fritog denne bilaterale overenskomst visse personer, som samtidig havde beskæftigelse i Frankrig og Belgien, fra at betale socialsikringsbidrag under den belgiske ordning for selvstændige erhvervsdrivende.

77. I mødereferaterne vedrørende den belgiske og den franske regerings møde den 25. og 26. januar 1956 hedder det under punkt E.I., at »hvis den pågældende anses for lønmodtager i Frankrig og selvstændig erhvervsdrivende i Belgien, men de to beskæftigelser efter belgisk lovgivning betragtes som én beskæftigelse, finder kun fransk lovgivning anvendelse. Det gælder eksempelvis for en direktør for et selskab i Frankrig, der samtidig er forretningsfører i Belgien for det pågældende selskabs datterselskaber«. I modsætning til hvad Inasti har gjort gældende, følger det såvel af denne ordlyd som af de belgiske domstoles retspraksis [48], at en person, der samtidig arbejder som direktør for et selskab i Frankrig og som forretningsfører i Belgien for det pågældende selskabs datterselskaber, ikke var forpligtet til at være tilsluttet den belgiske sociale sikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende.

78. Artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen ændrede således situationen i negativ retning for en ikke helt ubetydelig kategori af personer, nemlig personer, som samtidig arbejder som direktører i selskaber med hjemsted i Frankrig og i de pågældende selskabers belgiske datterselskaber. Mens disse personer før vedtagelsen af artikel 14c, stk. 1, litra b), kun skulle være tilsluttet en social sikringsordning i Frankrig, skal de nu obligatorisk være tilsluttet i både Frankrig og Belgien.

48 — Tribunal du travail de Tournai fastslog i 1987 — under henvisning til dom af 27.10.1982 afsagt af Cour du travail de Mons i sagen Segard mod Inasti — at Claude Hervein og Hervillier SA ikke skulle betale belgiske socialsikringsbidrag for perioden fra 1974 til den 1.7.1982. De sagsøgte har været behjælpelige med at fremskaffe disse afgørelser til Domstolen.

79. De vanskeligheder, disse personer stilles overfor, forværres af, at den belgiske lovgivning kræver, at personer, der som bibeskæftigelse udøver selvstændig virksomhed, skal betale bidrag, selv om de kun er omfattet af social beskyttelse, hvis deres indkomster i Belgien overstiger en vis tærskel [49]. Det ser f.eks. ud til, at Inasti kræver betaling af bidrag fra sagsøgte i sag C-394/99, Guy Lorthiois, på trods af at denne ikke vil være berettiget til sociale ydelser i henhold til den belgiske sociale sikringsordning, fordi hans indkomster i Belgien ikke i noget år har ligget over den fuldsatstærskel, som er fastsat i den belgiske lovgivning [50].

80. Kommissionen og Rådet har under retsmødet gjort gældende, at de problemer, der opstår på grund af manglende berettigelse til sociale ydelser i Belgien for visse kategorier af selvstændige erhvervsdrivende, er en følge af national ret, og at de derfor ikke berører gyldigheden af fællesskabsretlige bestemmelser. Dette argument kan ikke godtages. Personer, som befinder sig i de i bilag VII til forordningen omhandlede situationer, kan risikere at blive stillet ringere i medfør af nationale bestemmelser, der gør retten til ydelser betinget af et årligt mindstebidrag, netop fordi artikel 14c, stk. 1, litra b), har den virkning, at den deler deres indkomster op mellem forskellige medlemsstater.

81. På baggrund af ovenstående mener jeg ikke, at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII kan begrundes med henvisning til, at bestemmelserne afstedkommer en vis samordning og dermed en (lille) forbedring af den frie bevægelighed for personer i forhold til de nationale bestemmelser, der var gældende før vedtagelsen af forordning nr. 1390/81.

82. Inasti, Kommissionen, Rådet og den belgiske regering har gjort gældende, at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII under alle omstændigheder er berettigede af andre grunde.

83. Disse argumenter skal, som Rådet anførte under retsmødet, undersøges i lyset af strukturen i medlemsstaternes socialsikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende [51]. I nogle medlemsstater — Danmark, Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Luxembourg — er den obligatoriske sociale beskyttelse organiseret i form af en universel ordning, som omfatter både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. I andre medlemsstater — Belgien og Portugal — er den sociale sikring for selvstændige erhvervsdrivende organiseret enten som en særskilt (almindelig) ordning, som omfatter alle selvstændige erhvervsdrivende, eller — som i Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien og Grækenland — i

49 — Der er tale om den »fuldsatstærskel«, der er beskrevet i punkt 27.

50 — Jf. punkt 26-28 og 36.

51 — Jf. D. Pieters og P. Schoukens, »Legal comparison of the social security protection of the self-employed in the Member States of the European Community«, i P. Schoukens (Ed.) *Social Protection of the Self-Employed in the European Union*, 1994, s. 5, på s. 8-11.

form af en række specifikke ordninger for forskellige erhverv eller kategorier af selvstændige erhvervsdrivende. I de stater, som ikke har en universel ordning, skal personer, som samtidig er lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, normalt betale særskilte bidrag for de to beskæftigelser. Virkningen af artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII er grundlæggende at reproducere kravet om særskilte bidrag, også når den pågældende person samtidig har lønnet og selvstændig beskæftigelse i forskellige medlemsstater.

84. Et første argument, som er fremført af Rådet, Inasti og den belgiske regering, er, at kravet om særskilte bidrag er nødvendigt for at forebygge konkurrencefordrejning og forskelsbehandling af personer, som udøver hele deres erhvervsmæssige virksomhed i medlemsstater, som kræver, at der betales særskilte socialsikringsbidrag for indkomst fra selvstændig virksomhed (de situationer, der er opregnet i bilag VII). Hvis f.eks. en person, som er lønmodtager i Frankrig og selvstændig erhvervsdrivende i Belgien, ikke samtidig var omfattet af den franske og den belgiske lovgivning, ville kun den indkomst, der oppebæres fra den lønnede beskæftigelse i Frankrig, skulle lægges til grund for opkrævningen af sociale bidrag. Den pågældende person ville derfor blive behandlet mere fordelagtigt end en person, som udøver hele sin erhvervsmæssige virksomhed i Belgien, og som skulle betale særskilte bidrag for den lønnede og den selvstændige beskæftigelse.

85. Dette argument kan efter min mening ikke godtages.

86. Forekomsten af særskilte socialsikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende i nogle medlemsstater er relevant, for så vidt som disse ordninger gør det praktisk muligt — om end, som Inasti og den græske regering har påpeget under retsmødet, ikke ukompliceret — at opkræve særskilte bidrag på indkomster, der oppebæres i forskellige medlemsstater gennem forskellig erhvervsmæssig virksomhed, i overensstemmelse med artikel 14c, stk. 1, litra b).

87. Den omstændighed, at sådanne særskilte socialsikringsordninger findes, og at princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, derfor kunne favorisere vandrende arbejdstagere i forhold til nationale arbejdstagere, er imidlertid ikke en gyldig begrundelse for at fravige princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, til skade for den frie bevægelighed for arbejdstagere og for etableringsfriheden.

88. En person, som udøver hele sin erhvervsmæssige virksomhed i én medlemsstat, befinder sig efter min mening i en situation, der er objektivt forskellig fra situationen for en person, der samtidig har beskæftigelse i flere medlemsstater. Det forhold, at princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, i nogle tilfælde kan give den sidstnævnte kategori af personer en økonomisk fordel, udgør derfor ikke forskelsbehandling. Det forhold, at

anvendelsen af princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, vil kunne øge konkurrencen på tværs af grænserne, er desuden — som Kommissionen syntes at anerkende under retsmødet — ikke i sig selv en gyldig begrundelse for at indføre begrænsninger for den frie bevægelighed for personer inden for rammerne af en forordning, som har til formål at fremme fri bevægelighed og social beskyttelse af vandrende arbejdstagere [52].

89. Under alle omstændigheder er jeg ikke overbevist om, at anvendelsen af princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, i alle eller i de fleste tilfælde giver personer, som har beskæftigelse i flere medlemsstater, en fordel i forhold til personer, som udøver hele deres erhvervsmæssige virksomhed i én medlemsstat. Beregningen af bidragene er meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, og tilslutning i én medlemsstat vil derfor ikke altid indebære, at bidraget bliver mindre end ved tilslutning i to medlemsstater [53]. Desuden hedder det i forordningens artikel 14d, stk. 1, at en person, der samtidig har lønnet beskæftigelse i en medlemsstat og selvstændig beskæftigelse i en anden medlemsstat, og som kun er omfattet af lovgivningen i den første medlemsstat i overensstemmelse med artikel 14c, stk. 1, litra a), skal betragtes, som om vedkommende havde hele sin erhvervsmæssige beskæftigelse på den pågældende medlemsstats område. Det følger heraf, at en sådan person kan pålægges at betale socialsikringsbidrag i den medlemsstat, hvor vedkommende har lønnet beskæftigelse, for indkomsten fra selvstændig virksomhed i den anden medlemsstat. Det ville ophæve eller i det mindste reducere fordelen for de pågældende personer i tilfælde, hvor beskæftigelsen i den første medlemsstat (kvalificeret som lønnet beskæftigelse i den pågældende stat) kvalificeres som selvstændig beskæftigelse i den anden medlemsstat. I nærværende sag ville de franske sociale sikringsorganer på grundlag af princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, og artikel 14d, stk. 1, kunne opkræve bidrag af den indkomst, Hervein og Lorthiois oppebærer som administrerende direktører i Belgien.

90. Ifølge det andet argument, som Kommissionen har fremført, er artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII begrundet i nødvendigheden af at undgå unddragelse af betaling af sociale sikringsbidrag. Unddragelse kunne f.eks. forekomme, hvis en belgisk statsborger, der har selvstændig beskæftigelse i Belgien, udgiver sig for at være lønmodtager i en anden medlemsstat, hvor personer, som samtidig er lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende, ikke skal betale særskilte bidrag for deres indkomst fra selvstændig virksomhed.

52 — Jf. i samme retning for så vidt angår EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) dom af 3.2.1982, forenede sager 62/81 og 63/81, SECO og Desquenne & Giral, Sml. s. 223, præmis 92.

53 — Jf. i samme retning generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i Hervein I-sagen, fodnote 2, punkt 50.

91. Jeg finder ikke dette argument overbevisende.

92. Det kan medgives, at fællesskabslovgiver har kompetence til at træffe foranstaltninger med hjemmel i traktatens artikel 51 og 235 med henblik på at imødegå unddragelse på socialsikringsområdet. Sådanne foranstaltninger skal imidlertid stå i forhold til det forfulgte formål. Kravet om dobbelt tilslutning, som gælder i henhold til forordningens artikel 14c, stk. 1, litra b), er efter min mening ikke en foranstaltning, der står i forhold til formålet, når henses til de heraf følgende begrænsninger i udøvelsen af retten til fri bevægelighed. Det burde efter min mening have været muligt for fællesskabslovgiver at løse problemet med unddragelse ved at indføre egnede administrative kontrolforanstaltninger, som ville have haft mindre begrænsende virkninger for den frie bevægelighed.

93. Det tredje argument, som er fremført af Inasti, den belgiske regering, Kommissionen og Rådet, er, at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII er berettigede, eftersom personer, som er omfattet af disse bestemmelser, sikres en supplerende social beskyttelse. I denne forbindelse har Kommissionen og Rådet i deres svar på Domstolens spørgsmål understreget, at forordning nr. 3811/86 særligt ændrede gennemførelsesforordningens artikel 9 [54] og 15 [55] med henblik på at lette sammenlægningen af de sociale sikringsydelser, der er optjent af personer, som har eller har haft lønnet beskæftigelse eller selvstændig beskæftigelse i mere end én medlemsstat. Parterne henviste desuden til Larsy-dommen [56], hvori Domstolen fastslog, at forordningens antikumulationsregler ikke er anvendelige, hvis en arbejdstager i én og samme periode har været forpligtet til at betale alderspensionsbidrag i to medlemsstater, eftersom kumulation af de to pensioner, som han er berettiget til i kraft af disse bidrag, ikke kan betragtes som uberettiget.

94. Heller ikke dette argument kan holde ved en nærmere undersøgelse.

54 — For ændringen ved forordning nr. 3811/86 havde artikel 9 i gennemførelsesforordningen følgende ordlyd:
»1. Indtræder et dødsfald på en medlemsstats område, er det alene den efter denne medlemsstats lovgivning erhvervede ret til begravelseshjælp der bevares, medens den ret, der er erhvervet efter lovgivningen i enhver anden medlemsstat, bortfalder.
[...]«
Følgende stykke blev indsat i artikel 9 ved forordning nr. 3811/86:
»3. Uanset bestemmelserne i stk. 1 og 2 bevares retten til begravelseshjælp, der er erhvervet efter lovgivningen i begge de i bilag VII omhandlede medlemsstater, i de i forordningens artikel 14c [stk. 1], litra b), omhandlede tilfælde.«

55 — Før ændringen ved forordning nr. 3811/86 hed det i artikel 15, stk. 1, i gennemførelsesforordningen, at »[t]il forsikringsperioder, der er tilbagelagt efter en medlemsstats lovgivning, lægges forsikringsperioder tilbagelagt efter enhver anden medlemsstats lovgivning, [...] forudsat at disse forsikringsperioder ikke helt eller delvis falder sammen.
[...]«.
I slutningen af artikel 15, stk. 1, litra a), indsattes følgende passage ved forordning nr. 3811/86:
»I de i forordningens artikel 14c, [stk. 1], litra b), omhandlede tilfælde medregner de pågældende institutioner imidlertid ligeledes forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt efter en tvungen forsikringsordning i henhold til lovgivningen i de to medlemsstater, og som falder sammen.«

56 — Dom af 2.8.1993, sag C-31/92, Sml. I, s. 4543, præmis 17-23.

95. Domstolen har ganske vist fastslået, at en medlemsstats regler, som forpligter personer, der allerede udøver selvstændig virksomhed i en anden medlemsstat, hvor de er bosat og tilsluttet en social sikringsordning, til at betale bidrag til ordningen for selvstændige erhvervsdrivende, kan være lovlige, hvis de er behørigt begrundet, for så vidt som de medfører en supplerende social beskyttelse for de berørte personer [57].

96. Undtagelserne fra princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, og det deraf følgende krav om bidrag i mere end én medlemsstat, som er fastsat i artikel 14c, stk. 1, litra b), kan imidlertid efter min opfattelse kun være begrundet ifølge denne retspraksis, hvis de pågældende undtagelser har til formål og er nødvendige for at sikre vandrende arbejdstagere en supplerende social beskyttelse, eller hvis det kan påvises, at vandrende arbejdstagere kan opnå en bedre social beskyttelse, end hvis princippet om, at kun én lovgivning finder anvendelse, gjaldt i alle situationer. Den omstændighed, at personer, som er omfattet af artikel 14c, stk. 1, litra b), kan være berettiget til visse ydelser — såsom ydelser i forbindelse med invaliditet, alderdom og til efterladte — i hver af de medlemsstater, hvor de har skullet betale bidrag, kan ikke i sig selv begrunde den begrænsning af den frie bevægelighed for personer, som følger af bestemmelsen.

97. Det er klart, at artikel 14c, stk. 1, litra b), hverken har til formål at give arbejdstagere en yderligere social beskyttelse eller er nødvendig med henblik herpå. Formålet med bestemmelsen var ifølge Kommissionens og Rådets samstemmende forklaring at undgå, hvad visse medlemsstater på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 1390/81 opfattede som en risiko for misbrug og/eller illoyal konkurrence [58].

98. Hvad kan da med størst sandsynlighed føre til den bedste sociale beskyttelse: betaling af socialsikringsbidrag i to eller flere medlemsstater for indkomster, som oppebæres i hver af dem [artikel 14c, stk. 1, litra b)] eller betaling af bidrag i én medlemsstat for den samlede indkomst, som oppebæres i alle de berørte medlemsstater? Svaret på dette spørgsmål er helt afhængigt af de forskellige medlemsstaters lovgivninger om social sikring, som veksler i overensstemmelse med de nationale lovgiveres vilje. Det følger heraf, at selv om særskilte betalinger i flere medlemsstater på et givet tidspunkt og i særlige situationer

57 — Jf. særligt Kemmler-dommen, fodnote 33, præmis 12 og 13.

58 — Jf. ligeledes R. Cornelissen, »The Self-Employed and the Coordination of Social Security in Europe«, i P. Schoukens (Ed.), *Social Protection of the Self-Employed in the European Union*, 1994, s. 43, særligt s. 51.

kan være mere fordelagtige for de berørte personer, vil det langt fra altid være tilfældet. Anvendelsen af ordningen i henhold til artikel 14c, stk. 1, litra b), vil således ikke i sig selv altid kunne give vandrende arbejdstagere en bedre social beskyttelse end det i artikel 14c, stk. 1, litra a), fastsatte princip om, at kun én lovgivning finder anvendelse. Dette fremgår klart af omstændighederne i nærværende sager. Som tidligere anført forpligter den belgiske lovgivning Guy Lorthiois til at betale bidrag til den sociale sikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende i Belgien, men han er ikke inden for denne ordning berettiget til nogen form for social ydelse. Under disse omstændigheder forbedrer anvendelsen af artikel 14c, stk. 1, litra b), på ingen måde den sociale beskyttelse.

99. På denne baggrund konkluderer jeg, at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII begrænser den frie bevægelighed for arbejdstagere og etableringsfriheden, at disse begrænsninger ikke er berettiget af de grunde, der er anført af Rådet og Kommissionen, og at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII følgelig skal erklæres ugyldige.

Andet spørgsmål

100. Tribunal du travail de Tournai ønsker med sit andet spørgsmål oplyst, om ugyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til forordningen kan påberåbes til støtte for at anfægte tilslutningen til den pågældende sociale sikringsordning og de bidrag, der skal indbetales i medfør af disse bestemmelser, for perioder forud for afsigelsen af dommen i nærværende sager. Hvis spørgsmålet besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om personer, som før datoen for domsafsigelsen har anlagt retssag eller fremsat et tilsvarende krav i medfør af gældende nationale retsregler, alligevel kan påberåbe sig ugyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII.

101. Den græske regering har, med henvisning til generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse i Hervein I-sagen gjort gældende, at Domstolen skal fastslå, at ugyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), kun kan påberåbes af personer, som allerede har anlagt retssag eller fremsat et tilsvarende krav før afsigelsen af dommen. Rådet deler denne opfattelse for det tilfælde, at Domstolen i strid med dets principale argument skulle erklære artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII ugyldige.

102. Ifølge de sagsøgte bør Domstolen ikke lægge en sådan begrænsning på dommens retsvirkninger. Subsidiært har de gjort gældende, at Domstolen bør fastslå, at ugyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII kan påberåbes af personer, der, *enten som sagsøgere eller sagsøgte*, har anlagt retssag eller fremsat et tilsvarende krav før afsigelsen af Domstolens dom.

103. Domstolen har anerkendt, at de tidsmæssige virkninger af en præjudiciel afgørelse om ugyldighed kan begrænses i medfør af EF-traktatens artikel 174, stk. 2 (efter ændring nu artikel 231, stk. 2, EF), hvis en sådan begrænsning undtagelsesvis er begrundet i tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn [59].

104. I nærværende sag må det erkendes, at medlemsstater, som efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1390/81 den 1. juli 1982 har krævet, at personer, som allerede var tilsluttet en ordning for lønmodtagere i en anden medlemsstat, skulle være tilsluttet deres egne sociale sikringsordninger for selvstændige erhvervsdrivende, har kunnet være i tvivl vedrørende den nøjagtige rækkevidde af deres forpligtelser hvad angår den frie bevægelighed for personer. Dommene i De Jaeck- og Hervein I-sagerne, hvor Domstolen fortolkede forordningens artikel 14c, stk. 1, litra b), uden at tage stilling til dens gyldighed, kan i en vis udstrækning have øget denne usikkerhed. Der må ligeledes tages hensyn til, at artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII finder anvendelse på et stort antal personer i Fællesskabet, og at muligheden for at påberåbe sig ugyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), til støtte for en anfægtelse af sociale sikringsbidrag, der er betalt eller skyldige for perioder forud for Domstolens dom, ville have alvorlige økonomiske følger for de sociale sikringsorganer og ville lægge et stort pres på de nationale retssystemers ressourcer.

105. Jeg tilslutter mig derfor den græske regerings og Rådets opfattelse, at tvingende hensyn til retssikkerheden er til hinder for at anfægte tilslutningen og bidrag til sociale sikringsordninger i medfør af artikel 14c, stk. 1, litra b), for perioder forud for afsigelsen af dommen i nærværende sager.

106. Ifølge retspraksis tilkommer det imidlertid Domstolen at afgøre — hvis den begrænser virkningen af en dom om ugyl-

59 — Dom af 15.10.1980, sag 4/79, Providence agricole de la Champagne, Sml. s. 2823, præmis 45, af 27.2.1985, sag 112/83, Société des produits de maïs, Sml. s. 719, præmis 17, Pinna-dommen, jf. fodnote 39, præmis 26, og dom af 10.3.1992, forenede sager C-38/90 og C-151/90, Lomas m.fl., Sml. I, s. 1781, præmis 23.

dighed — om der skal gøres en undtagelse fra den tidsmæssige begrænsning til fordel for den part, som har anlagt sag ved den nationale domstol, eller til fordel for enhver anden person, som før konstateringen af ugyldighed har taget tilsvarende skridt, eller om omvendt en konstatering af ugyldighed, som først får virkning i fremtiden, udgør en rimelig løsning, også for personer, som har anlagt retssag før afsigelsen af Domstolens dom, med henblik på at beskytte deres rettigheder [60].

107. Efter min opfattelse kræver princippet om effektiv retssikkerhed klart, at personer, som allerede har indledt en retssag eller fremsat tilsvarende krav i henhold til national ret før afsigelsen af Domstolens dom, kan påberåbe sig ugyldigheden af artikel 14c, stk. 1, litra b), og bilag VII [61].

108. De sagsøgte har udtrykt tvivl om, at en dom i denne retning vil være til hjælp for personer, der som de selv har forsøgt at beskytte deres retsstilling ved at afslå at betale bidrag i medfør af artikel 14c, stk. 1, litra b), i stedet for ved nationale domstole at anfægte allerede indbetalte bidrag.

109. Denne tvivl er efter min mening grundløs. Formålet med at udvide retsvirkningerne af en dom til personer, som har anlagt sag eller fremsat en klage, er, som Domstolen fastslog i Lomas m.fl.-dommen [62], at beskytte personer, som »i rette tid har indtalt deres rettigheder«. For at opfylde dette formål og for at give enkeltpersoner effektiv retsbeskyttelse mod følgerne af retsstridige bestemmelser i fællesskabsretten, må formuleringen »fremsat et tilsvarende krav« anses for at omfatte situationer, hvor en person har indtalt sine rettigheder ved at afslå at betale det afkrævede beløb med den begrundelse, at kravet om betaling var i strid med fællesskabsretten, når denne grund klart er anført over for det organ eller den myndighed, der kræver betalingen og — hvis det pågældende organ har søgt at opnå betaling ad retslig vej — ved inden for retssagens rammer at påberåbe sig den manglende overensstemmelse med fællesskabsretten.

60 — Produits de maïs-dommen, jf. fodnote 59, præmis 18, og Pinna-dommen, jf. fodnote 39, præmis 29.

61 — Jf. ligeledes generaladvokat Darmons forslag til afgørelse i sag C-228/92, Roquette Frères, dom af 26.4.1994, Sml. I, s. 1445, punkt 51.

62 — Jf. fodnote 59, præmis 29.

Forslag til afgørelse

110. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Artikel 14c, stk. 1, litra b), i og bilag VII til Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, er ugyldige.

2) Ugyldigheden af disse bestemmelser kan ikke påberåbes til støtte for at anfægte tilslutningen og de bidrag, der skal indbetales i medfør af bestemmelserne, for perioder forud for afsigelsen af dommen i nærværende sag, medmindre arbejdstagerne, de selvstændige erhvervsdrivende eller deres retssuccessorer før denne dato har anlagt retssag eller fremsat et tilsvarende krav i medfør af gældende nationale retsregler.«