CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 5 april 2001 [1]

1. In de onderhavige gevoegde zaken, die een vervolg zijn op de arresten Hervein en Hervillier (hierna: „arrest Hervein I") [2] en De Jaeck [3], verzoekt de Arbeidsrechtbank te Doornik (België) om een prejudiciële beslissing over de vraag of artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij verordening (EEG) nr. 1408/71 [4], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1390/81 [5] en verordening (EEG) nr. 2001/83 [6], verenigbaar zijn met de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 39 en 43 EG).

2. Centraal staat de rechtsvraag of bepalingen van gemeenschapsrecht volgens welke op personen die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst op het grondgebied van een lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van een andere lidstaat uitoefenen, de socialezekerheidswetgeving van ieder van deze staten van toepassing is, verenigbaar zijn met het Verdrag.

Toepasselijke wettelijke bepalingen

Verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening nr. 2001/83

3. Wanneer iemand als werknemer of zelfstandige werkzaam is in een andere lidstaat dan die waar hij gewoonlijk verblijf houdt, rijst de vraag welke socialezekerheidswetgeving op hem van toepassing is: die van de woonstaat, die van de staat waar hij als werknemer of zelfstandige werkzaam is of die van beide staten?

4. Titel II van verordening nr. 1408/71 (hierna: „verordening") bevat een aantal collisieregels die deze vraag moeten beantwoorden voor degenen die onder de verordening vallen. Deze regels zijn gebaseerd op het beginsel dat de werknemer of zelf-

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Arrest Hof van 30 januari 1997, Hervein (C-221/95, Jurispr. blz. I-609).

3 — Arrest Hof van 30 januari 1997, De Jaeck (C-340/94, Jurispr. blz. I-461).

4 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149, blz. 2).

5 — Verordening (EEG) nr. 1390/81 van de Raad van 12 mei 1981 houdende uitbreiding van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, tot zelfstandigen en hun gezinsleden (PB L 143, blz. 1).

6 — Verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983 tot wijziging en bijwerking van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 230, blz. 6).

standige, aan de wetgeving van slechts één lidstaat is onderworpen (hierna: „beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is"). Zo bepaalt artikel 13, lid 1 [7]:

„Onder voorbehoud van de artikelen 14 quater en 14 septies zijn degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele lidstaat onderworpen. De toe te passen wetgeving wordt overeenkomstig de bepalingen van deze titel vastgesteld."

5. Het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, is van toepassing op personen die werkzaamheden in loondienst uitoefenen in meer dan één lidstaat [8], op personen die werkzaamheden als zelfstandige uitoefenen in meer dan één lidstaat [9] en op personen die werkzaamheden in loondienst in de ene lidstaat en werkzaamheden als zelfstandige in een andere lidstaat uitoefenen. [10]

6. Blijkens de tekst van artikel 13, lid 1, van de verordening bevat titel II slechts twee uitzonderingen op dat beginsel.

7. Krachtens artikel 14 septies — onlangs ingevoegd bij verordening nr. 1606/98 [11] — vallen ambtenaren die gelijktijdig in twee of meer lidstaten werkzaam zijn onder de wetgeving van elk van deze lidstaten. Deze bepaling is hier niet aan de orde.

8. Belangrijker voor de onderhavige zaak is dat ingevolge artikel 14 quater, lid 1, sub b, personen die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst uitoefenen in de ene lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst in een andere lidstaat, onder de wetgeving van beide lidstaten vallen. Artikel 14 quater werd in de verordening ingevoegd bij verordening nr. 1390/81, die voor het eerst de werkingssfeer van de verordening uitbreidde tot zelfstandigen en in werking trad op 1 juli 1982. De oorspronkelijke versie van artikel 14 quater luidde:

„Bijzondere regels voor personen die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst op het grondgebied van een lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van een andere lidstaat uitoefenen

1. Op degene die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst op het grondgebied van

7 — Zoals gewijzigd bij verordening nr. 1390/81, aangehaald in voetnoot 5, en verordening (EG) nr. 1606/98 van de Raad van 29 juni 1998 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 met het oog op de uitbreiding ervan tot bijzondere stelsels voor ambtenaren (PB L 209, blz. 1).

8 — Artikel 14, lid 2, van de verordening.

9 — Artikel 14 bis, lid 2, van de verordening, ingelast bij verordening nr. 1390/81, aangehaald in voetnoot 5.

10 — Artikel 14 quater, lid 1, sub a, van de verordening, ingevoegd bij verordening nr. 1390/81, aangehaald in voetnoot 5, en gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3811/86 van de Raad van 11 december 1986 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 355, blz. 5).

11 — Aangehaald in voetnoot 7.

een lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van een andere lidstaat uitoefent:

a) is, onder voorbehoud van het bepaalde sub b, de wetgeving van toepassing van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij werkzaamheden in loondienst uitoefent;

b) is, in de in bijlage VII genoemde gevallen, de wetgeving van toepassing van ieder van deze lidstaten voor wat de op hun grondgebied uitgeoefende werkzaamheden betreft.

2. De wijze van toepassing van lid 1, sub b, zal in een op voorstel van de Commissie door de Raad vast te stellen verordening worden bepaald."

9. Artikel 14 quater werd gewijzigd bij verordening nr. 3811/86 [12] van de Raad teneinde rekening te houden met situaties waarin meer dan twee werkzaamheden — in loondienst en anders dan in loondienst — op het grondgebied van twee of meer lidstaten worden uitgeoefend. Na de inwerkingtreding, op 1 januari 1987, van verordening nr. 3811/86 bepaalde artikel 14 quater:

„Op degene die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst en werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van verschillende lidstaten uitoefent:

a) is, onder voorbehoud van het bepaalde onder b, de wetgeving van toepassing van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij werkzaamheden in loondienst uitoefent of wanneer hij dergelijke werkzaamheden op het grondgebied van twee of meer lidstaten uitoefent de wetgeving die wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 14, punt 2 of punt 3;

b) zijn in de in bijlage VII genoemde gevallen van toepassing:

— de wetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij werkzaamheden in loondienst uitoefent waarbij, wanneer hij dergelijke werkzaamheden op het grondgebied van twee of meer lidstaten uitoefent, deze wetgeving wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 14, punt 2 of punt 3, en

12 — Aangehaald in voetnoot 10.

— de wetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefent waarbij, wanneer hij dergelijke werkzaamheden op het grondgebied van twee of meer lidstaten uitoefent, deze wetgeving wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 14 bis, punten 2, 3 of 4."

10. Artikel 14 quinquies van de verordening, ingevoegd bij verordening nr. 1390/81, bepaalde aanvankelijk:

„De in [...] [artikel] 14 quater, lid 1, sub a, bedoelde persoon wordt voor de toepassing van de wetgeving welke is vastgesteld overeenkomstig deze bepalingen, aangemerkt alsof hij zijn volledige beroepswerkzaamheden uitoefende op het grondgebied van de betrokken lidstaat."

11. Bij verordening nr. 3811/86 werd, met ingang van 1 januari 1987, aan artikel 14 quinquies van de verordening een nieuw lid 2 toegevoegd: [13]

„2. Voor de vaststelling van de hoogte van de premie voor zelfstandigen ingevolge de wetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan de in artikel 14 quater, [lid 1,] sub b [14], bedoelde persoon werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefent, wordt deze persoon behandeld alsof hij zijn werkzaamheid in loondienst eveneens op het grondgebied van deze lidstaat uitoefende."

12. Bijlage VII bij de verordening noemde — bij de inwerkingtreding ervan op 1 juli 1982 — de volgende gevallen waarin op een persoon gelijktijdig de wetgeving van twee lidstaten van toepassing is:

„1. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in België en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat, behalve Luxemburg. Wat Luxemburg betreft, is de briefwisseling tussen België en Luxemburg van 10 en 12 juli 1968 van toepassing.

13 — Ook werd een nieuw lid 3 opgenomen, dat niet relevant is voor de onderhavige zaak.

14 — Artikel 14 quinquies, zoals gewijzigd, heeft, als gevolg van de bij verordening nr. 3811/86 ingevoerde wijziging in de structuur van artikel 14 quater, betrekking op artikel 14 quater, sub b, en niet op artikel 14 quater, lid 1, sub b. Nu de onderhavige zaak evenwel feiten betreft die zich voordeden vóór en na de inwerkingtreding van verordening nr. 3811/86 en er geen wezenlijk verschil is tussen de twee versies van artikel 14 quater, zal ik in deze conclusie verwijzen naar „artikel 14 quater, lid 1, sub a" en „artikel 14 quater, lid 1, sub b".

2. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Denemarken en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat door een in Denemarken wonend persoon.

3. Uitoefening van landbouwwerkzaamheden anders dan in loondienst in Duitsland en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat.

4. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Frankrijk en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat, behalve Luxemburg.

5. Uitoefening van landbouwwerkzaamheden anders dan in loondienst in Frankrijk en van werkzaamheden in loondienst in Luxemburg.

6. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Griekenland en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat.

7. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Italië en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat."

13. Bijlage VII is herhaaldelijk gewijzigd:

— Bij verordening (EEG) nr. 2000/83 [15] van de Raad werd punt 3 vervangen door de volgende tekst:

„3. Voor de stelsels van de ongevallenverzekering voor landbouwers en de pensioenverzekering voor landbouwers: uitoefening van landbouwwerkzaamheden anders dan in loondienst in Duitsland en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat."

— Bij verordening (EEG) nr. 1660/85 [16] van de Raad werd punt 6 vervangen door de volgende tekst:

„6. Voor het pensioenverzekeringsstelsel voor zelfstandigen: uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Griekenland en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat."

— Het Verdrag van 1994 [17] betreffende de toetreding van de Republiek Oostenrijk, de

15 — Verordening (EEG) nr. 2000/83 van de Raad van 2 juni 1983 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 230, blz. 1).

16 — Verordening (EEG) nr. 1660/85 van de Raad van 13 juni 1985 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 160, blz. 1).

17 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, Bijlage I — Lijst als bedoeld in artikel 29 van het Toetredingsverdrag — IV. Sociale politiek — A. Sociale zekerheid, PB 1994, C 241, blz. 61.

Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden bracht verdere wijzigingen aan en verving de gehele bijlage VII door de volgende tekst (belangrijke wijzigingen zijn cursief gedrukt):

„1. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in België en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat, behalve Luxemburg. Wat Luxemburg betreft, is de briefwisseling tussen België en Luxemburg van 10 en 12 juli 1968 van toepassing.

2. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Denemarken en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat door een in Denemarken wonend persoon.

3. Voor de stelsels van de ongevallenverzekering voor landbouwers en de pensioenverzekering voor landbouwers; uitoefening van landbouwwerkzaamheden anders dan in loondienst in Duitsland en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat.

4. *Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Spanje en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat door een in Spanje wonend persoon.*

5. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Frankrijk en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat, behalve Luxemburg.

6. Uitoefening van landbouwwerkzaamheden anders dan in loondienst in Frankrijk en van werkzaamheden in loondienst in Luxemburg.

7. Voor het pensioenverzekeringsstelsel voor zelfstandigen: uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Griekenland en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat.

8. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Italië en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat.

9. *Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Oostenrijk en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat.*

10. *Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Portugal en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat.*

11. *Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Finland en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat door een in Finland wonend persoon.*

12. *Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in Zweden en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat door een in Zweden wonend persoon.*"

— Bij verordening (EG) nr. 3096/95 [18] van de Raad werd punt 1 vervangen door de volgende tekst:

„1. Uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst in België en van werkzaamheden in loondienst in een andere lidstaat."

— Bij verordening (EG) nr. 1399/1999 [19] van de Raad werd punt 9 van bijlage VII inzake werkzaamheden anders dan in loondienst in Oostenrijk geschrapt.

14. Hieraan moet worden toegevoegd dat de Commissie onlangs een voorstel heeft ingediend voor een nieuwe verordening ter vervanging van verordening nr. 1408/71 [20]. Dit voorstel bevat geen equivalent van artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII; het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, geldt voor alle personen die werkzaamheden in loondienst in een lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst in een andere lidstaat uitoefenen. [21]

Verordening (EEG) nr. 574/72, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening nr. 2001/83

15. Verordening (EEG) nr. 574/72 [22] bevat gedetailleerde voorschriften voor de uitvoering van de verordening. Verordening nr. 1390/81 betreft de uitbreiding ervan tot zelfstandigen. Voor het onderhavige geval zijn met name de volgende bepalingen van verordening nr. 574/72 (hierna: „toepassingsverordening") van belang:

16. Artikel 9 bevat voorschriften die van toepassing zijn in geval van samenloop van rechten op uitkeringen bij overlijden krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten. De leden 1 en 2 van deze bepaling hebben tot gevolg dat werknemers en zelfstandigen, alsmede hun families, slechts in één lidstaat recht hebben op een uitkering bij overlijden.

18 — Verordening (EG) nr. 3096/95 van de Raad van 22 december 1995 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 335, blz. 10).

19 — Verordening (EG) nr. 1399/1999 van de Raad van 29 april 1999 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB L 164, blz. 1).

20 — Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, document COM(1998) 779 def. (PB 1999 C 38, blz. 10).

21 — Artikelen 8, lid 1, en 10, lid 3, van het voorstel. Zie ook de toelichting van de Commissie COM(1998) 779 def., blz. 4.

22 — Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972, tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de gemeenschap verplaatsen (PB L 74, blz. 1), zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad, aangehaald in voetnoot 6.

17. Artikel 15, lid 1, bevat regels met betrekking tot de samentelling van tijdvakken van sociale verzekering die in meerdere lidstaten zijn vervuld. De algemene regel is dat tijdvakken die in verschillende lidstaten zijn vervuld, moeten worden samengeteld door de bevoegde organen in de lidstaten. Overeenkomstig het beginsel dat op migrerende werknemers slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, kunnen elkaar overlappende tijdvakken van sociale verzekering evenwel niet worden samengeteld.

18. De artikelen 9 en 15 en enkele andere bepalingen van de toepassingsverordening zijn bij verordening nr. 3811/86 per 1 januari 1987 gewijzigd. Deze wijzigingen strekken ertoe de samentelling van socialezekerheidsuitkeringen, zoals invaliditeits-ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen, die zijn verkregen door personen die werkzaamheden in loondienst en werkzaamheden als zelfstandige in meer dan één lidstaat uitoefen(d)en, te vergemakkelijken.

19. Artikel 9, lid 3, zoals gewijzigd, bepaalt dat, in afwijking van de leden 1 en 2, personen die krachtens artikel 14 quater, lid 1, sub b, van de verordening onder de wetgeving van twee lidstaten vallen, hun rechten op een uitkering bij overlijden, verkregen krachtens de wetgeving van elk van deze lidstaten, behouden. Artikel 15, lid 1, sub a, bepaalt dat elkaar overlappende tijdvakken van sociale verzekering samengeteld moeten worden wanneer zij zijn vervuld door een persoon die krachtens artikel 14 quater, lid 1, sub b, is onderworpen aan de wetgeving van twee lidstaten.

Feiten en toepasselijke nationale wettelijke bepalingen

20. De onderhavige zaken maken deel uit van een langlopend geschil tussen verzoeker in de zaken C-393/99 en C-394/99, het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (hierna: „RSVZ"), enerzijds en verweerders in zaak C-393/99, Hervein en de vennootschap Hervillier SA, en verweerders in zaak C-394/99, Lorthiois en de vennootschap Comtexbel SA, anderzijds over de betaling van sociale bijdragen in België. De aan dit geschil ten grondslag liggende feiten, zoals uiteengezet in de twee verwijzingsbeschikkingen, kunnen worden samengevat als volgt.

Zaak C-393/99, RSVZ/Hervein en Hervillier SA (hierna: „zaak Hervein II")

21. De eerste verweerder in het hoofdgeding in zaak C-393/99 is Hervein, een in Frankrijk wonend Frans onderdaan. Tot 6 oktober 1986 oefende hij gelijktijdig de functie uit van algemeen directeur en bestuurder of afgevaardigd bestuurder van de in Frankrijk en België gevestigde vennootschappen Etablissements Hervillier SA, Laines Anny Blatt SA en Berger du Nord SA.

22. In het Franse socialezekerheidsrecht worden bestuurders van vennootschappen gelijkgesteld met werknemers. Artikel L 311-3 van de Code de la sécurité sociale (Franse wet op de sociale zekerheid) bepaalt dat bestuurders aangesloten moeten zijn bij de algemene socialezekerheidsregeling voor werknemers. In overeenstemming met deze bepaling is Hervein aangesloten bij en betaalt hij bijdragen aan de Caisse Primaire d'Assurance Maladie de Tourcoing (plaatselijk ziekenfonds van Tourcoing), die dekking biedt bij ziekte, moederschap, overlijden, invaliditeit en ouderdom.

23. Onder het Belgische socialezekerheidsrecht daarentegen worden bestuurders van vennootschappen als zelfstandigen [23] beschouwd. Bestuurders zijn dan ook — krachtens artikel 10 van Koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 [24] — verplicht aangesloten bij de Belgische socialezekerheidsregeling voor zelfstandigen.

24. In dit stelsel wordt de hoogte van de socialezekerheidsbijdragen bepaald door artikel 12 van Koninklijk besluit nr. 38 en de nadere voorschriften in de artikelen 35 en 36 van het Koninklijk besluit van 19 december 1967. [25] Deze bepalingen maken onderscheid tussen personen die een zelfstandige werkzaamheid als hoofdberoep uitoefenen (*zelfstandigen in hoofdberoep*) en personen die een zelfstandige werkzaamheid als nevenberoep uitoefenen (*zelfstandigen in bijberoep*).

25. Personen die een zelfstandige werkzaamheid als hoofdberoep uitoefenen, betalen een vaste jaarlijkse minimumbijdrage en — wanneer hun netto-inkomsten uit zelfstandige werkzaamheden een bepaald bedrag overschrijden — extra bijdragen die een percentage zijn van die inkomsten. Het socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen biedt dekking bij ziekte, overlijden, invaliditeit, ouderdom en faillissement en verleent hun aanspraak op gezinsbijslagen.

26. Personen die een zelfstandige werkzaamheid als nevenberoep uitoefenen, worden onderverdeeld in twee categorieën.

27. Tot de eerste categorie (hierna: „categorie I") behoren personen met jaarinkomsten uit een werkzaamheid anders dan in loondienst onder een bepaald, in de toepasselijke bepalingen vastgelegd bedrag (hierna: „maximumgrondslag" [26]). Personen van deze categorie betalen een bijdrage die een percentage is van hun nettoinkomsten uit zelfstandige werkzaamheden. Dit percentage is evenwel lager dan het percentage dat geldt voor personen die een zelfstandige werkzaamheid als hoofdberoep uitoefenen, en er is geen jaarlijkse minimumbijdrage.

28. Personen in categorie I hebben geen recht op uitkeringen krachtens het sociale-

23 — Er bestaat in de rechtsstelsels van de lidstaten geen eensluidende definitie van het begrip „zelfstandige". Zie Schoukens, P., „Het begrip zelfstandige: een Europeesrechtelijke en rechtsvergelijkende benadering", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1998, blz. 769.

24 — *Belgisch Staatsblad* van 29 juli 1967.

25 — *Belgisch Staatsblad* van 28 december 1967.

26 — Uit de door RSVZ overgelegde stukken blijkt dat tot 1997 dit bedrag 150 311 BEF bedroeg en sindsdien 152 777 BEF.

zekerheidsstelsel voor zelfstandigen. Zoals het RSVZ ter terechtzitting verklaarde, worden de door hen betaalde bijdragen als gerechtvaardigd beschouwd uit overwegingen van sociale solidariteit.

29. Tot de tweede categorie personen die een zelfstandige werkzaamheid als nevenberoep uitoefenen (hierna: „categorie II"), behoren degenen van wie de jaarinkomsten de maximumgrondslag overschrijden. De voor hen geldende regels zijn gewijzigd met ingang van 1 januari 1997. Sindsdien moeten de personen van categorie II dezelfde bijdrage betalen als degenen die een zelfstandige werkzaamheid als hoofdberoep uitoefenen. Voordien betaalden de personen van categorie II over het gedeelte van hun netto-inkomsten dat de maximumgrondslag overschreed, dezelfde bijdrage als degenen die een zelfstandige werkzaamheid als hoofdberoep uitoefenen, maar een lagere bijdrage over het gedeelte van hun inkomsten dat onder de maximumgrondslag lag.

30. Personen in categorie II hebben recht op bepaalde socialezekerheidsuitkeringen krachtens de regeling voor zelfstandigen. Volgens informatie van RSVZ omvatten deze uitkeringen ouderdomspensioenen, uitkeringen bij overlijden, medische verzorging in ernstige gevallen, invaliditeitsuitkeringen en uitkeringen ten behoeve van kinderen, doch geen uitkeringen in geval van faillissement.

31. Uit de stukken blijkt dat Herveins inkomsten in België de maximumgrondslag overschreden. Daarom moest hij naar Belgisch recht sociale bijdragen betalen tegen de tarieven die vóór 1 januari 1997 golden voor *zelfstandigen in bijberoep* van categorie II. Hoewel Hervein in het betrokken tijdvak aangesloten was bij de Nationale hulpkas voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen, betaalde noch hij, noch zijn Belgische vennootschap, Hervillier SA, de gevorderde bijdragen.

32. Op 23 februari 1988 eiste RSVZ voor de Arbeidsrechtsbank te Doornik van Hervein en Hervillier SA betaling van 1 596 489 BEF, zijnde het bedrag van de bijdragen, gevorderd ter zake van zijn van 1982 tot 1986 in België uitgeoefende werkzaamheden.

33. RSVZ betoogde dat Hervein gelijktijdig werkzaamheden als zelfstandige in België en werkzaamheden in loondienst in Frankrijk had uitgeoefend en dus ingevolge artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening was onderworpen aan de socialezekerheidswetgeving van elk van deze staten.

34. Verweerders hebben zich tegen deze vordering verzet. Zij voerden aan dat ofschoon Hervein in Frankrijk voor de sociale verzekering werd gelijkgesteld met een werknemer, hij aldaar geen werkzaamheden in loondienst uitoefende. In feite oefende hij in Frankrijk en in België

dezelfde werkzaamheid als zelfstandige uit. Derhalve dient artikel 14 bis, lid 2, van de verordening te worden toegepast, zodat Hervein enkel is onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat waar hij woont, dat wil zeggen aan de Franse wetgeving.

Zaak C-394/99 RSVZ/Lorthiois en Comtexbel SA

35. De feiten in deze zaak lijken — op één belangrijk punt na — op die in de zaak Hervein en Hervillier SA. Verweerder, Lorthiois, is een in Frankrijk wonend Frans onderdaan. Hij is bestuurder, voorzitter van de raad van bestuur en president-directeur van Comtexbel France, een in Frankrijk gevestigde vennootschap. Daarnaast is hij voorzitter van de raad van bestuur van Comtexbel SA, een in Moeskroen, België, gevestigde vennootschap.

36. In Frankrijk is Lorthiois aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel voor werknemers, waarvoor hij bijdragen betaalt. Uit de stukken blijkt dat zijn inkomsten in België in het tijdvak van 1 november 1987 tot en met 31 december 1998 de maximumgrondslag niet te boven gingen. Daarom hoefde hij, in tegenstelling tot Hervein, slechts de lagere bijdragen te betalen die golden voor de *zelfstandigen in bijberoep* van categorie I. Net als Hervein was Lorthiois in het betrokken tijdvak aangesloten bij de Belgische Nationale hulpkas voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen. Noch hij, noch zijn vennootschap betaalde de gevorderde bijdragen.

37. Op 27 december 1993 vorderde RSVZ van Lorthiois en Comtexbel SA in rechte betaling van 103 527 BEF aan socialezekerheidsbijdragen voor de periode van 1 januari 1987 tot en met 31 december 1988.

38. De argumenten van RSVZ en verweerders in deze zaak komen overeen met die in de zaak Hervein II.

Prejudiciële vraag, conclusie en arrest in de zaak Hervein I

39. Wegens twijfel omtrent de categorie waarin de door Hervein in Frankrijk uitgeoefende werkzaamheden, voor de toepassing van de artikelen 14 bis en 14 quater van de verordening, moesten worden ondergebracht, heeft de Arbeidsrechtbank te Doornik de behandeling van de zaak Hervein I geschorst en het Hof de navolgende prejudiciële vraag gesteld:

„Doelt ‚werkzaamheden anders dan in loondienst', met name in artikel 14 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983, in het bijzonder op de werkzaamheden die door een onderdaan van een lidstaat als zelfstandige worden uitgeoefend?"

40. In zijn arrest Hervein I heeft het Hof op deze vraag het volgende antwoord gegeven: [27]

„voor de toepassing van de artikelen 14 bis en 14 quater van de verordening [dienen] onder ‚werkzaamheden in loondienst' en ‚werkzaamheden anders dan in loondienst' de werkzaamheden [...] te worden verstaan die als zodanig worden beschouwd voor de toepassing van de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan deze werkzaamheden worden uitgeoefend.

41. Dit antwoord stemde overeen met de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer, die van mening was dat aan de bepalingen van de verordening onmogelijk een communautaire definitie van de begrippen „werkzaamheden in loondienst" en „werkzaamheden anders dan in loondienst" kon worden ontleend.

42. Anders dan de advocaat-generaal, heeft het Hof echter niet de geldigheid onderzocht van artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening. Ofschoon partijen in het hoofdgeding en de verwijzende rechter de geldigheid van deze bepalingen niet hebben betwist, moest het Hof volgens de advocaat-generaal deze bepalingen toetsen op hun verenigbaarheid met de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag. Naar zijn mening vormden artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening een belemmering voor het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging en moeten zij ongeldig worden verklaard, voorzover daarin wordt bepaald dat op degene die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst op het grondgebied van een lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van een andere lidstaat uitoefent, de wetgeving van elk van deze staten van toepassing is.

De prejudiciële vragen in de onderhavige zaak

43. Na het arrest van het Hof in de zaak Hervein I, werd de zaak RSVZ/Hervein en Hervillier SA voortgezet voor de Arbeidsrechtbank te Doornik.

44. Met een beroep op 's Hofs arrest betoogde RSVZ dat duidelijk was dat Hervein en — in de zaak RSVZ/Lorthiois en Comtexbel SA — Lorthiois onder de Belgische socialezekerheidswetgeving vielen, aangezien bestuurders van vennootschappen naar Frans socialezekerheidsrecht werknemers en naar Belgisch recht zelfstandigen waren.

27 — Zie ook arrest De Jaeck, aangehaald in voetnoot 3, punt 34.

45. Verweerders zijn tegen dit standpunt opgekomen. Met een beroep op de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Hervein I stelden zij dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII in strijd waren met de artikelen 48 en 52 van het Verdrag.

46. Van oordeel dat deze argumenten een nieuwe vraag van gemeenschapsrecht opwierpen, heeft de Arbeidsrechtbank te Doornik de behandeling van beide zaken geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten, gelet op de artikelen 48 en 52 van het Verdrag, artikel 14 quater, lid 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983, en bijlage VII bij genoemde verordening nr. 1408/71 ongeldig worden verklaard, voorzover daarin wordt bepaald dat op degene die werkzaamheden in loondienst op het grondgebied van een lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van een andere lidstaat uitoefent, de wetgeving van ieder van deze lidstaten van toepassing is?

2) Kan die ongeldigheid worden aangevoerd om de aansluiting en de krachtens de ongeldig verklaarde bepaling verschuldigde bijdragen voor perioden voordat het arrest wordt gewezen, waarin deze ongeldigheid wordt uitgesproken, te betwisten, onder voorbehoud — indien hierop ontkennend wordt geantwoord — van het geval van de werknemers of hun rechtverkrijgenden die vóór die datum een rechtsvordering hebben ingesteld of een klacht hebben ingediend volgens het toepasselijke nationale recht?"

47. RSVZ, de verweerders in het hoofdgeding, de Raad, de Commissie, de Belgische en de Griekse regering hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Raad, de Commissie en RSVZ hebben schriftelijk antwoord gegeven op vragen van het Hof. RSVZ, de Raad, de Commissie en de Griekse regering waren vertegenwoordigd tijdens de mondelinge behandeling.

Ontvankelijkheid

48. RSVZ, de Belgische regering en de Raad achten de prejudiciële vragen van de Arbeidsrechtbank te Doornik niet-ontvankelijk. Zij zijn van mening dat het Hof de geldigheid van artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening in het arrest Hervein I stilzwijgend, doch duidelijk heeft aanvaard, aangezien het deze bepalingen heeft uitgelegd zonder in te gaan op de geldigheid ervan. In die omstandigheden was de Arbeidsrechtbank

niet bevoegd om de vraag van de geldigheid van artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII naar het Hof te verwijzen, aangezien dit in strijd met de in artikel 177 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 234 EG) neergelegde bevoegdheidsverdeling zou neerkomen op een verzoek om een nieuw onderzoek van 's Hofs arrest Hervein I. [28]

49. Dit argument overtuigt mij niet.

50. Het feit dat het Hof bij gelegenheid bepalingen van gemeenschapsrecht uitlegt zonder in te gaan op de geldigheid ervan, kan niet worden beschouwd als afdoende bewijs dat het Hof deze bepalingen geldig acht. Dit geldt met name in gevallen waarin, net als in de zaken De Jaeck en Hervein I, noch de verwijzende rechter, noch de partijen die opmerkingen hebben ingediend, deze geldigheidsvraag voor het Hof hebben opgeworpen. Dat de advocaat-generaal het Hof met klem heeft verzocht om artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening in die zaken ongeldig te verklaren, doet hier naar mijn mening niet aan af. De enige conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat het Hof, anders dan de advocaat-generaal, het niet nodig heeft geacht om de geldigheid van deze bepalingen ambtshalve te onderzoeken. In ieder geval — zo blijkt uit de rechtspraak van het Hof [29] — kan zelfs de omstandigheid dat het Hof hun geldigheid uitdrukkelijk had onderzocht en tot het oordeel was gekomen dat niet was gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de bepalingen konden aantasten, er niet aan in de weg staan dat het Hof hun geldigheid in het licht van nieuwe argumenten in een latere zaak opnieuw onderzoekt.

51. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is dus ontvankelijk.

De eerste vraag

52. Met deze vraag wenst de Arbeidsrechtbank te Doornik te vernemen of artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij verordening nr. 1408/71, gelet op de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag, ongeldig moeten worden verklaard.

53. Verweerders en de Griekse regering stellen dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, voornamelijk om de door de advocaat-generaal in de zaak Hervein I aangevoerde redenen. Volgens RSVZ, de Raad, de Commissie en de Belgische regering dienen artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII niet ongeldig te worden verklaard. Daartoe baseren zij zich op een aantal argumenten, die ik hierna zal bespreken.

28 — Zie beschikking Hof van 5 maart 1986, Wünsche (69/85, Jurispr. blz. 947, punt 15).

29 — Zie arrest Hof van 13 juli 1978, Milac (8/78, Jurispr. blz. 1721).

54. Om de vraag van de Arbeidsrechtbank te Doornik te beantwoorden, moeten twee punten worden onderzocht. In de eerste plaats moet worden onderzocht of artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging beperken. Zo ja, dan dient in de tweede plaats te worden nagegaan of artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening ongeldig moeten worden verklaard.

Beperken artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging?

55. Titel II van de verordening bepaalt dat een persoon die beroepswerkzaamheden uitoefent in meer dan één lidstaat, aan de wetgeving van slechts één lidstaat tegelijk is onderworpen. De bijdragen die in die lidstaat moeten worden betaald, worden overeenkomstig artikel 14 quinquies van de verordening berekend op basis van de totale inkomsten die de persoon in al deze lidstaten verwerft.

56. Doel van dit stelsel is, zoals het Hof heeft vastgesteld, de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen en de moeilijkheden die daardoor kunnen ontstaan te vermijden en te voorkomen dat personen die onder de werkingssfeer van de verordening vallen, verstoken blijven van sociale dekking. [30]

57. Artikel 14 quater, lid 1, sub b, bevat, voor de in bijlage VII genoemde situaties, uitzonderingen op dit stelsel. Op grond van deze bepalingen valt degene die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst uitoefent in een lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst in een andere lidstaat, onder de wetgeving van beide lidstaten. Dus kan hij verplicht zijn om zich aan te sluiten bij en bijdragen te betalen aan de socialezekerheidsstelsels van beide staten. In de eerste staat moet hij bijdragen betalen wegens zijn werkzaamheden in loondienst in deze staat. In de tweede staat kan hij verplicht zijn om bijdragen te betalen vanwege zijn werkzaamheden als zelfstandige in deze staat.

58. De Commissie en de Raad zijn van mening dat de uitzonderingen van artikel 14 quater, lid 1, sub b, op het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, het vrije verkeer van werknemers niet beperken. Zij wijzen erop dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, een stelsel van parallelle betalingen van bijdragen over afzonderlijke, in verschillende lidstaten verworven inkomsten in het leven roept. Werknemers kunnen niet worden verplicht om over *dezelfde inkomsten* in verschillende lidstaten sociale bijdragen te betalen, zodat er geen sprake is van een verdubbeling van sociale bijdragen voor de betrokken personen.

30 — Zie bijvoorbeeld arrest Hof van 3 mei 1990, Kits van Heijningen (C-2/89, Jurispr. blz. I-1755, punt 12).

59. Dit argument is mijns inziens niet overtuigend.

60. Personen die onder artikel 14 quater, lid 1, sub b, vallen, kunnen inderdaad niet worden verplicht om over dezelfde inkomsten bijdragen te betalen in verschillende lidstaten [31]. Het feit dat de zinsnede „voor wat de op hun grondgebied uitgeoefende werkzaamheden betreft" bij verordening nr. 3811/86 is geschrapt uit de tekst van artikel 14 quater, lid 1, sub b, verandert naar mijn mening de wezenlijke betekenis van die bepaling niet. [32] Ik ben het echter niet eens met de Commissie en de Raad dat de gelijktijdige toepassing van de wettelijke regeling van verschillende lidstaten op verschillende inkomsten die in elk van deze lidstaten zijn verworven, geen beperking kan vormen voor het vrije verkeer van personen.

61. Volgens vaste rechtspraak [33] beogen de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen de gemeenschapsonderdanen de uitoefening van om het even welk beroep op het gehele grondgebied van de Gemeenschap te vergemakkelijken. Deze bepalingen staan derhalve in de weg aan maatregelen die onderdanen van een lidstaat minder gunstig behandelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat werkzaam willen zijn. Maatregelen die een onderdaan van een lidstaat ervan weerhouden zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van die vrijheid op, ook wanneer zij ongeacht de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn.

62. Wat met name de sociale zekerheid betreft, overwoog het Hof in het arrest Kemmler [34], dat „[d]e regeling van een lidstaat, die personen die reeds als zelfstandige werkzaam zijn in een andere lidstaat, waar zij zijn gedomicilieerd en aangesloten zijn bij een socialezekerheidsregeling, ertoe verplicht aan de socialezekerheidsregeling voor zelfstandigen bij te dragen, leidt tot een minder gunstige behandeling van de uitoefening van beroepswerkzaamheden buiten het grondgebied van die andere lidstaat". [35] Uit dat arrest, evenals uit eerdere rechtspraak [36] van het Hof, blijkt dat de artikelen 48 tot en met 52 van het Verdrag eraan in de weg staan dat een wettelijke regeling van een lidstaat personen die werkzaamheden in loondienst of werkzaamheden als zelfstandige uitoefenen in een andere lidstaat, waar

31 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak De Jaeck, aangehaald in voetnoot 3, punten 43 en 44.

32 — Zie echter de twijfels hieromtrent van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in zijn conclusie in de zaak Hervein I, aangehaald in voetnoot 2, punt 50.

33 — Zie met name arresten Hof van 7 juli 1988, Stanton (143/87, Jurispr. blz. 3877, punt 13); 15 februari 1996, Kemmler (C-53/95, Jurispr. blz. I-703, punt 11), en, laatstelijk, van 26 januari 1999, Terhoeve (C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punten 37-39); 15 juni 2000, Sehrer (C-302/98, Jurispr. blz. I-4585, punten 32 en 33) en van 27 januari 2000, Graf (C-190/98, Jurispr. blz. I-493, punten 21 en 23).

34 — Zaak C-53/95, aangehaald in voetnoot 33.

35 — Punt 12 van het arrest. Zie ook arrest Hof van 8 maart 2001, Commissie/Duitsland (C-68/99, Jurispr. blz. I-1865, punt 45).

36 — Arresten Hof van 9 juni 1964, Nonnenmacher (92/63, Jurispr. blz. 585); 5 december 1967, Van der Vecht (19/67, Jurispr. blz. 432); in de zaak Stanton (aangehaald in voetnoot 33), en van 7 juli 1988, Wolf e.a. (gevoegde zaken 154/87 en 155/87, Jurispr. blz. 3897). Voor een samenvatting van de rechtspraak, zie de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Hervein I, aangehaald in voetnoot 2, punten 32-37.

zij wonen en zijn aangesloten bij een nationale socialezekerheidsregeling, verplicht aan het socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen bij te dragen, aangezien dit negatieve gevolgen zou hebben voor de uitoefening van beroepswerkzaamheden buiten het grondgebied van deze lidstaat.

63. Dit is nu juist het gevolg van artikel 14 quater, lid 1, sub b, van de verordening. Zelfs wanneer — zoals de Commissie en de Raad betogen — artikel 14 quater, lid 1, sub b, niet zou leiden tot een complete verdubbeling van sociale lasten, kan deze bepaling voor de betrokkenen toch een *wezenlijke verhoging* van sociale lasten tot gevolg hebben. Volgens de wetgeving van bepaalde lidstaten zijn inkomsten boven een bepaald niveau vrijgesteld van socialezekerheidsbijdragen, dan wel onderworpen aan een lager tarief. Personen die — ingevolge artikel 14 quater, lid 1, sub b — afzonderlijke bijdragen moeten betalen in meerdere lidstaten, zullen allicht minder profiteren van dergelijke regels dan personen die — overeenkomstig het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is — al hun bijdragen in één enkele lidstaat betalen.

64. Het nieuwe lid 2 van artikel 14 quinquies, ingevoerd bij verordening nr. 3811/86, vormt — anders dan de Commissie, de Raad en RSVZ ter terechtzitting hebben gesteld — geen doeltreffende bescherming van migrerende werknemers tegen deze negatieve financiële gevolgen. Artikel 14 quinquies, lid 2, bepaalt dat een persoon die onder artikel 14 quater, lid 1, sub b, valt, voor de vaststelling van de hoogte van de premie voor zelfstandigen ingevolge de wetgeving van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefent, wordt behandeld alsof hij zijn werkzaamheid in loondienst eveneens op het grondgebied van de betrokken lidstaat uitoefende. Een aldus geformuleerde bepaling zal een verhoging van sociale lasten alleen verhinderen, wanneer de wetgeving van de lidstaat waar de zelfstandige activiteit wordt uitgeoefend, ten minste in dezelfde omvang hogere inkomens van socialezekerheidsbijdragen vrijstelt als die van de lidstaat waar de activiteit in loondienst wordt uitgeoefend. In feite kan artikel 14 quinquies, lid 2, bij toepassing van de wetgeving van de lidstaat waar de zelfstandige activiteit wordt uitgeoefend, leiden tot een verhoging in plaats van een verlaging van het bijdragetarief. [37]

65. In ieder geval kan een plicht tot aansluiting bij socialezekerheidsstelsel van meer dan een lidstaat naar mijn mening het vrije verkeer belemmeren, ook al verhoogt deze plicht in de praktijk niet de hoogte van de bijdragen. De socialezekerheidswetgevingen van de meeste lidstaten zijn zeer ingewikkeld en er bestaan grote verschillen tussen de in de diverse lidstaten geldende regels. Wie gebruik wil maken van het recht van vrij verkeer, zal dan ook moeilijk de financiële gevolgen van aansluiting bij het socialezekerheidsstelsel van een andere lidstaat kunnen nagaan. Niet vergeten mag worden dat zo iemand veelal inlichtingen vanaf het grondgebied van zijn woonstaat zal inwinnen en dat de taal moeilijkheden kan opleveren. Sommige werknemers en zelfstandigen zullen dit als

37 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Hervein I, aangehaald in voetnoot 2, punt 50.

een bureaucratische nachtmerrie ervaren, anderen op zijn minst als een administratieve complicatie.

66. Gelet op een en ander, ben ik van mening dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging beperken.

Moeten artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening ongeldig worden verklaard?

67. Volgens vaste rechtspraak vormen de artikelen 48 en 52 van het Verdrag de specifieke uitdrukking van een meer algemeen beginsel van gelijkheid en vrij verkeer, dat niet alleen door de lidstaten, maar ook door de gemeenschapswetgever [38] in acht moet worden genomen, en kunnen bepalingen van gemeenschapsrecht die in strijd zijn met de artikelen 48 en 52, door het Hof ongeldig worden verklaard. [39]

68. Uit deze rechtspraak volgt evenwel niet dat alle bepalingen van gemeenschapsrecht die het vrije verkeer van werknemers tot op zekere hoogte beperken, ongeldig moeten worden verklaard.

69. De gemeenschapswetgever is niet bevoegd om de wettelijke regelingen inzake sociale zekerheid van de lidstaten te harmoniseren. Artikel 51 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 42 EG) voorziet enkel in een coördinatie van de socialezekerheidswetgevingen voorzover deze noodzakelijk is voor het vrije verkeer van werknemers. [40] De gemeenschapswetgever wacht dus een zware taak bij het wegnemen van belemmeringen voor het vrije verkeer die het gevolg kunnen zijn van verschillen tussen de nationale wettelijke socialezekerheidsstelsels. Hieruit volgt, zoals het Hof heeft erkend, dat de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid dient te beschikken bij zijn keuze van de maatregelen die hij het meest geschikt acht om het doel van artikel 51 van het Verdrag [41] te bereiken, en dat hij de voor de totstandkoming van het vrije verkeer van werknemers noodzakelijke coördinatie van de socialezekerheidswetgevingen stapsgewijs kan uitvoeren. [42] Een communautaire maatregel die weliswaar op bepaalde gebieden belemmeringen voor het vrije verkeer wegneemt, maar bepaalde ongelijkheden of beperkingen van het vrije verkeer op andere gebieden laat voortbestaan, is daarom nog niet automatisch ongeoorloofd. [43]

70. De Commissie en de Raad wijzen er — naar mijn mening terecht — op dat de gemeenschapswetgever met de vaststelling

38 — Zie arrest Hof van 7 november 2000, Luxemburg/Parlement en Raad (C-168/98, Jurispr. blz. I-9131, punt 23).

39 — Zie arresten Hof van 15 januari 1986, Pinna (C-41/84, Jurispr. blz. 1, punt 24), en 22 november 1995, Vougioukas (C-443/93, Jurispr. blz. I-4033, punt 30).

40 — Arrest Pinna (aangehaald in voetnoot 39, punt 20); arrest van 12 juni 1997, Merino García (C-266/95, Jurispr. blz. I-3279, punt 27, en arrest Hervein I, aangehaald in voetnoot 2, punt 16).

41 — Arrest Vougioukas (aangehaald in voetnoot 39, punt 35); en arrest van 20 april 1999, Nijhuis (C-360/97, Jurispr. blz. I-1919, punt 30). Zie ook, in verband met maatregelen gebaseerd op artikel 57, lid 2, EG-Verdrag (thans na wijziging artikel 47, lid 2, EG), arrest Luxemburg/Parlement en Raad (aangehaald in voetnoot 38, punt 32).

42 — Arrest Vougioukas (aangehaald in voetnoot 39, punten 32-35).

43 — Arrest Hof van 13 juli 1976, Triches (19/76, Jurispr. blz. 1243, punt 18).

van verordening nr. 1390/81 (waarbij de artikelen 14 quater en quinquies in de verordening zijn ingelast), een zekere coördinatie heeft bereikt. Hoewel personen die onder artikel 14 quater, lid 1, sub b, vallen, verplicht zijn om in meer dan één lidstaat bijdragen te betalen, zijn de in elke staat te betalen bijdragen uitsluitend gebaseerd op de in elk van deze staten verworven inkomsten. De invoeging van artikel 14 quater, lid 1, sub b, elimineert derhalve het vóór de vaststelling van verordening nr. 1390/81 bestaande risico van een complete verdubbeling van bijdragen met betrekking tot dezelfde tijdvakken, risico's en inkomsten in meerdere lidstaten.

71. Dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, een zekere coördinatie tot stand brengt, is mijns inziens op zich evenwel onvoldoende om aan te nemen dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII geldig zijn. Voor de beantwoording van de prejudiciële vraag moeten deze bepalingen in de context van de verordening in haar geheel worden gezien en de praktische gevolgen ervan, zoals deze blijken uit de feiten van de onderhavige zaken, worden onderzocht.

72. Artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII leggen, voor het eerst, een reeks uitzonderingen vast op het in artikel 13, lid 1, van de verordening neergelegde beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is. Deze uitzonderingen zijn ingewikkeld en vormen een anomalie binnen de structuur van de verordening in haar geheel. Uit de considerans — of enig ander onderdeel — van verordening nr. 1390/81 blijkt evenwel niet duidelijk waarom de gemeenschapswetgever uitzonderingen noodzakelijk achtte, of waarom juist de in bijlage VII genoemde bijzondere situaties werden geselecteerd voor een specifieke behandeling. [44]

73. In de considerans van verordening nr. 1390/81 heet het dat „coördinatie van de socialezekerheidsregelingen voor zelfstandigen nodig is om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te bereiken" [45], en dat „aan zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, geen voldoende bescherming op het gebied van de sociale zekerheid kan worden gewaarborgd als alleen de nationale wettelijke regelingen worden toegepast [en dat] ten einde de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten volledig effect te doen sorteren, tot coördinatie van de socialezekerheidsregelingen voor zelfstandigen dient te worden overgegaan". [46] Blijkens deze overwegingen had verordening nr. 1390/81 tot doel het vrije verkeer van personen te verbeteren door gelijkschakeling van de voor werknemers en zelfstandigen geldende regels op het gebied van sociale zekerheid. [47] Door toepassing van het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is (artikel 14 quater, lid 1, sub a), op alle personen die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst en werkzaamheden anders dan in loondienst op het grondgebied van meer dan één lidstaat uitoefenen, zou dit doel evenwel veel beter zijn bereikt zonder de in artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII genoemde uitzonderingen.

44 — Geen van de — reeds in voetnoten 15, 16, 18 en 19 aangehaalde — richtlijnen tot wijziging van bijlage VII bevat een verklaring hiervoor.

45 — Derde overweging.

46 — Vijfde overweging.

47 — Zie ook arrest Hof van 23 oktober 1986, Van Roosmalen (300/84, Jurispr. blz. 3097, punt 20).

74. Dat de in artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII bedoelde uitzonderingen een anomalie vormen, is vooral opvallend wanneer zij — zoals in het geval van Hervein en Lorthiois — worden toegepast op één enkele beroepswerkzaamheid die de wettelijke voorschriften van de betrokken lidstaten in andere categorieën indelen. Onder die omstandigheden creëert artikel 14 quater, lid 1, sub b, in strijd met het doel van verordening nr. 1390/81 een kunstmatig onderscheid tussen personen die werkzaamheden in loondienst en personen die werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefenen.

75. Bovendien, en wellicht belangrijker nog, blijken artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII voor bepaalde categorieën van personen beperkingen op het vrij verkeer van personen en op de vrijheid van vestiging in het leven te hebben geroepen, die voordien volgens het nationale recht niet bestonden.

76. Verweerders hebben het Hof gewezen op het op 17 januari 1948 ondertekende Frans-Belgisch Algemeen verdrag inzake sociale zekerheid, dat is geratificeerd bij de wet van 2 juni 1949 en vervolledigd bij de administratieve regelingen van 23 december 1953 en 25 en 26 januari 1956. Vóór de inwerkingtreding van artikel 14 quater, lid 1, sub b, waren bepaalde personen die gelijktijdig in Frankrijk en België werkzaam waren, op grond van dit verdrag vrijgesteld van betaling van socialezekerheidsbijdragen ingevolge de Belgische regeling voor zelfstandigen.

77. In het protocol van de conferenties van 25 en 26 januari 1956 tussen de Belgische en Franse regering staat onder punt E.I.: „[...] indien evenwel de betrokkene in Frankrijk als werknemer en in België als zelfstandige wordt beschouwd, maar de twee functies in de zin van de Belgische wetgeving een en dezelfde beroepswerkzaamheid vormen, is enkel de Franse [socialezekerheids]wetgeving op hem van toepassing. Dit geldt met name voor de directeur van een in Frankrijk gevestigde vennootschap die gelijktijdig in België bestuurder (*administrateur*) is van een dochteronderneming van deze vennootschap". Anders dan RSVZ stelt, blijkt uit deze formulering, evenals uit de Belgische rechtspraak [48], dat personen die gelijktijdig als directeur van in Frankrijk gevestigde Franse vennootschappen en als directeur van dochterondernemingen van deze vennootschappen in België werkzaam zijn, niet verplicht zijn om zich aan te sluiten bij het Belgische socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen.

78. Aldus brachten artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII van de verordening een ongunstige wijziging mee in de rechtspositie van een niet onaanzienlijke groep personen, namelijk personen die gelijktijdig als directeur van in Frankrijk gevestigde vennootschappen en als directeur van Belgische dochterondernemingen van deze vennootschappen werkzaam zijn. Terwijl deze personen zich vóór de vaststelling van artikel 14 quater, lid 1, sub b, enkel in Frankrijk bij het socialezekerheidsstelsel hoefden aan te sluiten, zijn zij nu zowel in Frankrijk als in België tot aansluiting verplicht.

48 — De Arbeidsrechtbank te Doornik oordeelde in 1987 — onder verwijzing naar het arrest van het Arbeidshof te Bergen van 27 oktober 1982 in de zaak Segard/RSVZ — dat Hervein en Hervillier SA niet verplicht waren om over de periode van 1974 tot 1 juli 1982 Belgische socialezekerheidsbijdragen te betalen. Deze uitspraken werden door verweerders aan het Hof van Justitie verstrekt.

79. De moeilijkheden voor deze personen worden nog verergerd doordat de Belgische wetgeving een bijdrage verlangt van personen die een zelfstandige werkzaamheid als nevenberoep (*in bijberoep*) uitoefenen, hoewel zij hun alleen sociale dekking biedt wanneer hun jaarinkomen in België een bepaald bedrag overschrijdt.[49] Zo blijkt RSVZ bijvoorbeeld bijdragen te verlangen van Lorthiois, de verweerder in zaak C-394/99, hoewel hij in dit stelsel geen enkele aanspraak heeft op socialezekerheidsuitkeringen, aangezien zijn inkomsten in België geen enkel jaar de in de Belgische wetgeving neergelegde maximumgrondslag hebben overschreden.[50]

80. Ter terechtzitting voerden de Commissie en de Raad aan dat de problemen wegens het ontbreken van sociale dekking in België voor bepaalde categorieën zelfstandigen een gevolg zijn van nationale wettelijke voorschriften, en de geldigheid van bepalingen van gemeenschapsrecht dus onverlet laten. Dit argument kan ik niet aanvaarden. Juist door de splitsing van hun inkomsten tussen verschillende lidstaten, waartoe artikel 14 quater, lid 1, sub b leidt, kunnen personen die zich in de situaties van bijlage VII bij de verordening bevinden, worden benadeeld door nationale regelingen die het recht op socialezekerheidsuitkeringen afhankelijk stellen van jaarlijkse minimumbijdragen.

81. Gelet op het voorgaande meen ik dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII niet kunnen worden gerechtvaardigd op grond dat zij voorzien in een zekere coördinatie en dus in een (geringe) verbetering van het vrije verkeer van personen, vergeleken met de nationale regels van vóór de vaststelling van verordening nr. 1390/81.

82. RSVZ, de Commissie, de Raad en de Belgische regering stellen dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII in ieder geval door andere overwegingen worden gerechtvaardigd.

83. Deze argumenten moeten, zoals de Raad ter terechtzitting verklaarde, worden onderzocht tegen de achtergrond van de structuur van de socialezekerheidsstelsels voor zelfstandigen in de lidstaten.[51] In sommige lidstaten — zoals Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Nederland en Luxemburg — is de verplichte sociale verzekering georganiseerd in een universeel stelsel zowel voor werknemers als zelfstandigen. In andere lidstaten is de sociale zekerheid voor zelfstandigen georganiseerd hetzij — zoals in België en Portugal — in een afzonderlijk (algemeen) stelsel voor alle zelfstandigen, hetzij — zoals in Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Griekenland — in een reeks van specifieke stelsels voor verschillende beroepen of categorieën zelfstandigen. In deze staten die geen universeel stelsel kennen, moeten personen die gelijktijdig werkzaamheden in

49 — Het „maximumbedrag", beschreven in punt 27.

50 — Zie punten 26, 27, 28 en 36.

51 — Zie Pieters, D. en Schoukens, P., „Legal comparison of the social security protection of the self-employed in the Member States of the European Community", in Schoukens, P. (red.), *Social Protection of the Self-Employed in the European Union*, 1994, blz. 5, blz. 8-11.

loondienst en werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefenen, gewoonlijk over deze beide soorten werkzaamheden afzonderlijke bijdragen betalen. Als gevolg van artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII wordt het vereiste van betaling van afzonderlijke bijdragen weer ingevoerd wanneer iemand gelijktijdig in verschillende lidstaten werkzaamheden in loondienst en werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefent.

84. Volgens een eerste argument, aangevoerd door de Raad, RSVZ en de Belgische regering, is dit vereiste van afzonderlijke bijdragen noodzakelijk ter voorkoming van concurrentieverstoringen en discriminatie van personen die al hun beroepswerkzaamheden uitoefenen in lidstaten die over de inkomsten uit zelfstandige werkzaamheden afzonderlijke bijdragen verlangen (de in bijlage VII genoemde situaties). Van iemand die bijvoorbeeld in Frankrijk als werknemer en in België als zelfstandige werkt en die niet gelijktijdig onder de Franse en Belgische wetgeving zou vallen, zouden alleen sociale bijdragen worden geheven over zijn inkomsten uit werkzaamheden in loondienst in Frankrijk. Hij zou dus gunstiger worden behandeld dan iemand die al zijn beroepswerkzaamheden in België uitoefent en afzonderlijke bijdragen moet betalen, over werkzaamheden in loondienst alsook over werkzaamheden anders dan in loondienst.

85. Dit argument kan mijns inziens niet worden aanvaard.

86. Het bestaan in sommige lidstaten van afzonderlijke socialezekerheidsstelsels voor zelfstandigen is in zoverre van belang dat deze stelsels het mogelijk maken — zij het, zoals RSVZ en de Griekse regering aangaven ter terechtzitting, niet zonder problemen — om, overeenkomstig artikel 14 quater, lid 1, sub b, afzonderlijke bijdragen te verlangen over inkomsten die in verschillende lidstaten uit verschillende beroepswerkzaamheden zijn verdiend.

87. Dat deze afzonderlijke socialezekerheidsstelsels bestaan en dat het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, derhalve migrerende werknemers kan bevoordelen tegenover binnenlandse werknemers, vormt evenwel geen geldige rechtvaardigingsgrond voor een afwijking van bovengenoemd beginsel ten koste van het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging.

88. Personen die al hun beroepswerkzaamheden in één lidstaat uitoefenen, bevinden zich naar mijn mening objectief in een andere situatie dan personen die hun werkzaamheden gelijktijdig in twee of meer lidstaten uitoefenen. Dat het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, deze laatste categorie van personen in bepaalde gevallen een economisch voordeel verschaft, levert daarom geen discriminatie op. Dat de toepassing van dit beginsel de

grensoverschrijdende concurrentie kan versterken, vormt op zichzelf — zoals de Commissie ter terechtzitting leek te aanvaarden — ook geen geldige rechtvaardigingsgrond voor het beperken van het vrije verkeer van personen in het kader van een verordening die tot doel heeft het vrije verkeer en de sociale bescherming van werknemers te bevorderen. [52]

89. Ik ben er in ieder geval niet van overtuigd dat de toepassing van het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, personen die al hun beroepswerkzaamheden in verschillende lidstaten uitoefenen, in alle, althans de meeste, gevallen begunstigt ten opzichte van personen die al hun beroepswerkzaamheden in één lidstaat uitoefenen. De berekeningswijze van de bijdragen verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. Aansluiting in één enkele lidstaat zal dan ook niet altijd leiden tot lagere bijdragen dan aansluiting in twee lidstaten. [53] Bovendien bepaalt artikel 14 quinquies, lid 1, van de verordening dat een persoon die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst in een lidstaat en werkzaamheden anders dan in loondienst in een andere lidstaat uitoefent, en die krachtens artikel 14 quater, lid 1, sub a, slechts aan de wetgeving van de eerste lidstaat is onderworpen, wordt behandeld alsof hij al zijn beroepswerkzaamheden in die staat uitoefent. Bijgevolg kan deze persoon worden verplicht om in de lidstaat waarin hij werkzaamheden in loondienst uitoefent, socialezekerheidsbijdragen te betalen over zijn inkomsten uit zelfstandige werkzaamheden in de andere lidstaat. Daarmee zou het voordeel voor de betrokken personen in die gevallen waarin de werkzaamheid in de eerste lidstaat (die in die lidstaat als werkzaamheid in loondienst wordt aangemerkt) in de andere lidstaat als zelfstandige werkzaamheid wordt aangemerkt, worden uitgesloten, of althans verminderd. In het onderhavige geval bijvoorbeeld zou de toepassing van het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, alsmede van artikel 14 quinquies, lid 1, de Franse socialezekerheidsdienst in staat stellen om bijdragen te heffen over de inkomsten die Hervein en Lorthiois in België ontvingen als bestuurders van vennootschappen.

90. Volgens het tweede argument, aangevoerd door de Commissie, zijn artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII gerechtvaardigd door de noodzaak om ontduiking van socialezekerheidsbijdragen tegen te gaan. Ontduiking kan bijvoorbeeld plaatsvinden wanneer een Belgisch onderdaan die in België werkzaamheden als zelfstandige uitoefent, beweert een werkzaamheid in loondienst uit te oefenen in een andere lidstaat, waar personen die gelijktijdig werkzaamheden in loondienst en werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefenen, geen afzonderlijke bijdragen hoeven te betalen over hun inkomsten uit zelfstandige werkzaamheden.

52 — Zie met betrekking tot artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) ook arrest Hof van 3 februari 1982, SECO (62/81 en 63/81, Jurispr. blz. 223, punt 92).

53 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Hervein I, aangehaald in voetnoot 2, punt 50.

91. Dit argument overtuigt mij niet.

92. De gemeenschapswetgever kan bevoegd worden geacht om op basis van de artikelen 51 en 235 maatregelen te treffen om ontduiking van socialezekerheidsbijdragen tegen te gaan, maar deze maatregelen moeten evenredig zijn aan het beoogde doel. Het vereiste van dubbele aansluiting krachtens artikel 14 quater, lid 1, sub b, van de verordening is, gelet op de beperkingen die eruit voortvloeien voor de uitoefening van het vrije verkeer, naar mijn mening geen evenredige maatregel. Mijns inziens had de gemeenschapswetgever om het probleem van de ontduiking van bijdragen kunnen aanpakken door de invoering van passende administratieve controles met minder beperkende effecten voor het vrije verkeer.

93. Volgens het derde argument, aangevoerd door RSVZ, de Belgische regering, de Commissie en de Raad, zijn artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII gerechtvaardigd omdat de personen die onder deze bepalingen vallen, een aanvullende sociale dekking kunnen krijgen. In dit verband hebben de Commissie en de Raad in hun antwoorden op vragen van het Hof benadrukt dat verordening nr. 3811/86 met name de artikelen 9 [54] en 15 [55] van de toepassingsverordening heeft gewijzigd, om de samentelling van socialezekerheidsuitkeringen die worden ontvangen door personen die werkzaamheden in loondienst en werkzaamheden als zelfstandige in meer dan één lidstaat uitoefen(d)en, te vergemakkelijken. Ook werd de aandacht gevestigd op het arrest Larsy [56], waarin het Hof oordeelde dat de anticumulatievoorschriften van de verordening niet van toepassing zijn wanneer een werknemer gedurende eenzelfde periode in twee lidstaten pensioenbijdragen heeft moeten betalen, aangezien de cumulatie van de twee pensioenen waarop hij uit hoofde van deze bijdragen recht heeft, niet als ongerechtvaardigd is te beschouwen.

94. Dit argument houdt evenmin stand.

54 — Vóór de wijziging bij verordening nr. 3811/86, bepaalde artikel 9 van de toepassingsverordening:
„1. Bij overlijden op het grondgebied van een lidstaat, wordt alleen het krachtens de wettelijke regeling van deze staat verkregen recht op de uitkering bij overlijden gehandhaafd, terwijl het krachtens de wettelijke regelingen van alle andere lidstaten verkregen recht vervalt.
[...]"
Bij verordening nr. 3811/86 werd aan artikel 9 het volgende lid toegevoegd:
„3. In afwijking van het bepaalde in de leden 1 en 2 wordt in de in artikel 14 quater, [lid 1,] onder b, van de verordening bedoelde gevallen het recht op een uitkering bij overlijden, verkregen krachtens de wetgeving van beide betrokken lidstaten als bedoeld in bijlage VII van de verordening, gehandhaafd."

55 — Vóór de wijziging bij verordening nr. 3811/86, bepaalde artikel 15, lid 1, van de toepassingsverordening dat „bij de tijdvakken van verzekering vervuld krachtens de wetgeving van een lidstaat worden gevoegd de tijdvakken van verzekering vervuld krachtens de wetgeving van enige andere lidstaat [...], mits deze tijdvakken van verzekering elkaar niet overlappen.
[...]".
Aan het einde van artikel 15, lid 1, sub a, wordt door verordening nr. 3811/86 de volgende zin toegevoegd:
„In de in artikel 14 quater, [lid 1,] onder b, van de verordening bedoelde gevallen houden die organen voor de vaststelling van de prestaties echter eveneens rekening met tijdvakken van verzekering of van wonen, vervuld op grond van een verplichte verzekering krachtens de wetgevingen van de twee betrokken lidstaten, die elkaar overlappen."

56 — Arrest Hof van 2 augustus 1993, Larsy (C-31/92, Jurispr. blz. I-4543, punten 17-23).

95. Het is juist dat het Hof heeft geoordeeld dat bepalingen van nationaal recht die personen die reeds werkzaam zijn in een andere lidstaat, waar zij zijn gedomicilieerd en aangesloten zijn bij een socialezekerheidsregeling, verplichten aan de socialezekerheidsregeling voor zelfstandigen bij te dragen, geoorloofd kunnen zijn wanneer deze bijdragen worden gerechtvaardigd doordat de betrokkenen extra sociale dekking wordt verschaft. [57]

96. De afwijkingen van het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, en de — hieruit voortvloeiende — in artikel 14 quater, lid 1, sub b, gestelde verplichting om in meer dan een lidstaat bijdragen te betalen, kunnen mijns inziens op grond van deze rechtspraak evenwel alleen gerechtvaardigd zijn wanneer deze afwijkingen ertoe strekken, en noodzakelijk zijn, om migrerende werknemers extra sociale dekking te verschaffen, of wanneer kan worden aangetoond dat dit gepaard kan gaan met een betere sociale dekking voor migrerende werknemers dan wanneer het beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is, in alle gevallen zou worden toegepast. Dat de personen die onder artikel 14 quater, lid 1, sub b, vallen, in alle lidstaten waarin zij verplicht waren om bijdragen te betalen, aanspraak kunnen krijgen op bepaalde uitkeringen — zoals invaliditeits-, ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen — kan op zichzelf geen rechtvaardigingsgrond vormen voor de uit deze bepaling voortvloeiende beperkingen van het vrije verkeer van personen.

97. Het is duidelijk dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, niet bedoeld of noodzakelijk is om werknemers extra sociale dekking te bieden. Volgens de overeenstemmende verklaringen van de Commissie en de Raad strekte deze bepaling ertoe het ten tijde van de vaststelling van verordening nr. 1390/81 gevreesde gevaar van misbruik en/of oneerlijke mededinging te voorkomen. [58]

98. Wat zal dan betere sociale dekking bieden: betaling van socialezekerheidsbijdragen in twee of meer lidstaten, over de inkomsten die in elk van deze lidstaten zijn verworven (artikel 14 quater, lid 1, sub b), of betaling van bijdragen in één lidstaat over de totale inkomsten die in alle betrokken lidstaten zijn verworven? Het antwoord op deze vraag is volledig afhankelijk van de socialezekerheidswetgevingen van de lidstaten. Deze wetten kunnen willekeurig door de nationale wetgevers worden gewijzigd. Ook al kunnen hierdoor afzonderlijke betalingen in meerdere lidstaten voor de betrokkenen op een bepaald moment en in bepaalde situaties voordeli-

57 — Zie met name arrest Kemmler, aangehaald in voetnoot 33, punten 12 en 13.

58 — Zie ook Cornelissen, R., „The Self-Employed and the Coordination of Social Security in Europe", in Schoukens, P. (red.), *Social Protection of the Self-Employed in the European Union*, 1994, blz. 43, blz. 51.

ger uitpakken, dit zal lang niet altijd het geval zijn. De toepassing van het stelsel van artikel 14 quater, lid 1, sub b, hoeft dus op zichzelf nog geen betere sociale dekking voor migrerende werknemers te bieden dan het in artikel 14 quater, lid 1, sub a, neergelegde beginsel dat slechts één nationale wetgeving toepasselijk is. De feiten in de onderhavige zaak tonen dit duidelijk aan. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, is Lorthiois ingevolge de Belgische wetgeving verplicht om bij te dragen aan het Belgische socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen, maar hij heeft geen enkel recht op een uitkering in het kader van dit stelsel. In die omstandigheden biedt de toepassing van artikel 14 quater, lid 1, sub b, geen enkele verbetering van de sociale dekking.

99. Ik ben dan ook van mening dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII een beperking vormen van het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging, dat deze beperking niet wordt gerechtvaardigd door de redenen die de Raad en de Commissie hebben aangevoerd, en dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII derhalve ongeldig moeten worden verklaard.

De tweede vraag

100. Met zijn tweede vraag wenst de Arbeidsrechtbank te Doornik te vernemen of de ongeldigheid van artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij de verordening kan worden aangevoerd om de aansluiting en de krachtens deze bepalingen verschuldigde bijdragen voor perioden vóór de uitspraak van het arrest in deze zaak te betwisten. Bij een ontkennend antwoord op deze vraag wenst de Arbeidsrechtbank te vernemen of personen die vóór de datum van de uitspraak volgens het nationale recht een rechtsvordering hebben ingesteld of een daarmee gelijk te stellen bezwaar hebben ingediend, zich niettemin op de ongeldigheid van artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII kunnen beroepen.

101. Verwijzend naar de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Hervein I stelt de Griekse regering dat het Hof zou moeten beslissen dat de ongeldigheid van artikel 14 quater, lid 1, sub b, alleen kan worden ingeroepen door personen die vóór de datum van 's Hofs uitspraak een rechtsvordering hebben ingesteld of een daaraan gelijk te stellen klacht hebben ingediend. De Raad deelt dit standpunt ingeval het Hof mocht besluiten om, niettegenstaande zijn voornaamste argument, artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII ongeldig te verklaren.

102. Verweerders betogen dat het Hof de werking van zijn arrest in deze zaak niet op een dergelijke wijze mag beperken. Subsidiair stellen zij dat het Hof zou moeten oordelen dat de ongeldigheid van artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII kan worden ingeroepen door personen die, *hetzij als verzoekers, hetzij als verweerders*, vóór de datum van 's Hofs uitspraak een rechtsvordering hebben ingesteld of een daarmee gelijk te stellen bezwaar hebben ingediend.

103. Het Hof heeft erkend dat de gevolgen in de tijd van een prejudiciële ongeldigverklaring kunnen worden beperkt op grond van artikel 174, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 231, lid 2, EG) wanneer dwingende overwegingen van rechtszekerheid dit bij uitzondering rechtvaardigen. [59]

104. In casu moet worden vastgesteld dat de lidstaten die na de inwerkingtreding van verordening nr. 1390/81 op 1 juli 1982 degenen die reeds bij een socialezekerheidsregeling voor werknemers in een andere lidstaat waren aangesloten, verplichtten om zich aan te sluiten bij hun eigen socialezekerheidsregelingen voor zelfstandigen, onzeker kunnen zijn geweest over de precieze omvang van hun verplichtingen op het gebied van het vrije verkeer van personen. De arresten in de zaken De Jaeck en Hervein I, waarin het Hof een uitlegging heeft gegeven van artikel 14 quater, lid 1, sub b, van de verordening zonder de geldigheid ervan te onderzoeken, kan deze onzekerheid nog hebben versterkt. Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII op een groot aantal personen in de Gemeenschap van toepassing zijn, en dat aanzienlijke financiële gevolgen voor de socialezekerheidsinstellingen en een zware belasting van het gerechtelijk apparaat in de lidstaten te verwachten is, indien op basis van de ongeldigheid van artikel 14 quater, lid 1, sub b, kon worden opgekomen tegen socialezekerheidsbijdragen die zijn betaald of verschuldigd voor perioden van vóór de datum van de uitspraak van het Hof.

105. Ik deel dan ook de mening van de Griekse regering en de Raad dat het om dwingende overwegingen van rechtszekerheid niet wenselijk is de aansluiting en de krachtens artikel 14 quater, lid 1, sub b, verschuldigde bijdragen voor tijdvakken vóór de uitspraak van het arrest in het geding te brengen.

106. Volgens de rechtspraak staat het echter ter beoordeling van het Hof — wanneer het de gevolgen van een ongeldigverklaring beperkt — of op deze beperking van de

59 — Arresten Hof van 15 oktober 1980, Providence agricole de la Champagne (4/79, Jurispr. blz. 2823, punt 45); en 27 februari 1985, Société des produits de maïs (112/83, Jurispr. blz. 719, punt 17); arrest Pinna (aangehaald in voetnoot 39, punt 26), en arrest van 10 maart 1992, Lomas e.a. (gevoegde zaken C-38/90 en C-151/90, Jurispr. blz. I-1781, punt 23).

werking in de tijd een uitzondering kan worden gemaakt ten gunste hetzij van de partij die het beroep bij de nationale rechter heeft ingesteld, hetzij van alle andere personen die vóór de ongeldigverklaring een zelfde actie hebben ondernomen, dan wel of, omgekeerd, ook voor personen die tijdig stappen ter waarborging van hun rechten hebben ondernomen, een enkel voor de toekomst werkende ongeldigverklaring een passend rechtsherstel vormt. [60]

107. Naar mijn mening verlangt het beginsel van een doeltreffende rechtersbescherming duidelijk dat personen die reeds vóór de datum van 's Hofs uitspraak naar nationaal recht beroep in rechte hebben ingesteld of een daarmee gelijk te stellen bezwaar hebben ingediend, zich kunnen beroepen op de ongeldigheid van artikel 14 quater, lid 1, sub b, en bijlage VII. [61]

108. Volgens verweerders zal een dergelijke uitspraak niet de particulieren helpen die, net als zijzelf, hebben getracht hun rechtspositie te beschermen door te weigeren de ingevolge artikel 14 quater, lid 1, sub b, verschuldigde bijdragen te betalen, in plaats van de reeds betaalde bijdragen voor de nationale rechterlijke instanties terug te vorderen.

109. Deze opmerking is mijns inziens ongegrond. De uitbreiding van de gevolgen van een uitspraak tot personen die een rechtsvordering hebben ingesteld of een daaraan gelijk te stellen bezwaar hebben ingediend, heeft tot doel — zoals het Hof verklaarde in het arrest Lomas e.a. [62] — alle personen te beschermen „die tijdig beroep in rechte hebben ingesteld". Om dit doel te verwezenlijken en particulieren een doeltreffende rechtersbescherming te waarborgen tegen onwettige communautaire bepalingen, moeten onder de zinsnede „een klacht hebben ingediend" situaties worden begrepen waarin een persoon voor zijn rechten is opgekomen door de betaling van de gevorderde bedragen te weigeren op grond dat de eis tot betaling in strijd was met het gemeenschapsrecht, waarbij hij het orgaan dat, of de autoriteit die de betaling vordert, duidelijk op deze grond heeft gewezen en — indien het orgaan via gerechtelijke weg betaling heeft trachten te verkrijgen — in het kader van die rechtsvordering de strijdigheid met het gemeenschapsrecht heeft aangevoerd.

60 — Arrest Société des produits de maïs, aangehaald in voetnoot 59, punt 18; arrest Pinna, aangehaald in voetnoot 39, punt 29.

61 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Darmon in de zaak Roquette Frères (arrest Hof van 26 april 1994, C-228/92, Jurispr. blz. I-1445, punt 51).

62 — Gevoegde zaken C-38/90 en C-151/90, Lomas e.a., aangehaald in voetnoot 59, punt 29.

Conclusie

110. Derhalve geef ik het Hof in overweging, vast te stellen:

„1) Artikel 14 quater, lid 1, sub b, van en bijlage VII bij verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EEG) nr. 2001/83 van de Raad van 2 juni 1983, zijn ongeldig.

2) De ongeldigheid van deze bepalingen kan niet worden ingeroepen om de aansluiting en de krachtens deze bepalingen verschuldigde bijdragen voor perioden vóór de uitspraak van het onderhavige arrest te betwisten. Dit geldt niet voor werknemers of zelfstandigen of hun rechtverkrijgenden die vóór die datum volgens het toepasselijke nationale recht een rechtsvordering hebben ingesteld of een daaraan gelijk te stellen klacht hebben ingediend."