FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 17. september 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand for Domstolen om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktaten, idet det ikke yder børnetilskud til førtidspensionerede arbejdstagere (personer, der modtager en såkaldt »VUT-uitkering«), som har bopæl uden for nederlandsk område, men som (eventuelt) er omfattet af nederlandsk lovgivning, jf. artikel 73 og 75 i forordning nr. 1408/71 [1].

2. Den centrale bestemmelse i sagen er artikel 6, stk 1, i Algemene Kinderbijslagwet (den nederlandske lov om almindelig tvungen børnetilskudsordning for hele befolkningen, i det følgende benævnt »AKW«), hvori det hedder:

»Forsikrede i henhold til bestemmelserne i denne lov er

a) personer, der har bopæl i indlandet

b) personer, der, selv om de ikke har bopæl i indlandet, dog er skattepligtige af lønindkomst som følge af beskæftigelse i et arbejdsforhold i Nederlandene.«

Af denne bestemmelse følger, at alle »personer, der har bopæl i indlandet« (»ingezetene«) — dvs. (efter definitionen i AKW's artikel 2) alle, der bor i Nederlandene — har ret til børnetilskud for børn, de har forsørgerpligt over for, uanset om de er arbejdstagere eller ej. Personer, der ikke har bopæl i indlandet, kan også gøre krav på børnetilskud, når de er beskæftiget i Nederlandene i et arbejdsforhold og er skattepligtige af lønindkomsten. Det er endvidere ubestridt mellem sagens parter, at også personer, der ikke har bopæl i indlandet, men som i henhold til nederlandsk lovgivning har ret til en alderspension, kan gøre krav på børnetilskud.

3. Sagen drejer sig om, hvorvidt bopælskravet i AKW's artikel 6 kan gøres gældende over for personer, som ikke har bopæl i indlandet, og som ikke længere er beskæftiget i et arbejdsforhold i Nederlandene — eller i en anden medlemsstat — men som endnu ikke opfylder aldersbetingelsen i den nederlandske pensionslovgivning for retten til at modtage en alderspension. Arbejdstagere, der i Nederlandene forlader arbejdsmarke-

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — 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, bl.a. for så vidt angår artikel 73 og 75, ved Rådets forordning (EØF) nr. 3427/89 af 30.10.1989 (EFT L 331, s. 1). Denne affattelse af forordning nr. 1408/71 blev godkendt af Rådet efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse (den 30.5.1989), men før indleveringen af stævning i den foreliggende sag (den 28.6.1990). Jeg kan tilslutte mig Kommissionens argument om, at affattelsen finder anvendelse, jf. at det er blevet fastslået, at de i denne sag relevante bestemmelser i forordning nr. 3427/89 finder anvendelse med virkning fra den 15.1.1986 (dvs. fra domsafsigelsen i *Pinna*-sagen). Indholdsmæssigt gør det for den foreliggende sag i øvrigt ingen forskel, om denne version eller den tidligere gældende version af artikel 73 og 75 i forordning nr. 1408/71 finder anvendelse.

det før pensionsalderen, kan nemlig — alt efter hvilken virksomhed eller erhvervsgren de har været beskæftiget i — modtage en såkaldt »VUT-uitkering« (»vervroegde uittreding«). En »VUT-uitkering« er — som den nederlandske regering har redegjort for — ikke reguleret ved lov, men er baseret på en privatretlig overenskomst mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, som kan gælde for en virksomhed eller en erhvervsgren. Den, der modtager en »VUT-uitkering«, er ikke arbejdstager i relation til Ziektewet (lov om sygeforsikring for arbejdstagere), Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed), Werkloosheidswet (lov om forsikring for arbejdstagere mod økonomiske følger af arbejdsløshed) og Ziekenfondswet (lov om sygekasseforsikring) og er således ikke forsikret i henhold til disse love og skal heller ikke indbetale præmie. På dette punkt gælder der dog en undtagelse for nogle af ydelsesmodtagerne i forbindelse med Ziekenfondswet, idet den tvungne sygekasseforsikring fortsat gælder i den tid, hvor der udbetales »VUT-uitkering«, såfremt den pågældende allerede var tvungent forsikret i henhold til Ziekenfondswet, inden han fik tilkendt ydelsen.

Den generelle baggrund for sagen

4. Bestemmelser svarende til de nederlandske regler om »VUT-uitkering« findes også i andre medlemsstater, hvor det dog for det meste ikke drejer sig om privatretlige ordninger, men om ordninger, der er indført ved lov. Som Domstolen omtalte i dommen i Valentini-sagen[2] (præmis 17), er sådanne førtidspensionsordninger (»brugpensioenregelingen«, herefter benævnt »efterløn«) især blevet indført som et led i medlemsstaternes beskæftigelsespolitik. Medlemsstaterne har således villet bidrage til, at arbejdstagere, der nærmer sig pensionsalderen, frigør deres arbejdspladser til fordel for yngre arbejdsløse. Bestemmelserne giver anledning til vanskelige fortolkningsproblemer, da de først er blevet indført efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1408/71 i forbindelse med den økonomiske krise i slutningen af 1970'erne.

Der opstår bl.a. problemer i forbindelse med bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 om børnetilskud. Forordningen indeholder udtrykkelige bestemmelser om ydelse af børnetilskud for børn, der forsørges af arbejdstagere (artikel 73), arbejdsløse (artikel 74) og pensionister eller rentemodtagere (artikel 77). I henhold til disse bestemmelser udbetales børnetilskuddene af den kompetente institution i den pågældende medlemsstat, uanset på hvilken medlemsstats område arbejdstageren, den arbejdsløse eller pensionisten, henholdsvis børnene har bopæl. Et bopælskrav som det, der opstilles i AKW's artikel 6, kan således ikke gøres gældende over for en arbejdstager, en arbejdsløs eller en pensionist i de pågældende bestemmelsers forstand. Udbetaling af børnetilskud for børn, der forsørges af efterlønsmodtagere, er imidlertid ikke udtrykkeligt reguleret i forordning nr. 1408/71.

5. Kommissionen har allerede i længere tid bestræbt sig på at få udstedt bestemmelser til

2 — Dom af 5.7.1983, sag 171/82, Sml. s. 2157.

afhjælpning heraf. Allerede i 1980 forelagde den Rådet et forslag til ændring af forordning nr. 1408/71 på dette punkt[3]. Forslaget gik ud på, at bestemmelserne i artikel 74 i forordning nr. 1408/71 om børnetilskud for børn, der forsørges af arbejdsløse, skulle finde anvendelse på efterlønsmodtagere[4]. Forslaget blev ikke godkendt af Rådet.

Med anlæggelsen af den foreliggende sag i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 har Kommissionen skiftet strategi. Den tager nu åbenbart sit udgangspunkt (jf. dog bemærkningerne i punkt 6 i det følgende) i, at den manglende regulering på dette punkt kan afhjælpes uden en ændring af forordning nr. 1408/71, men ved hjælp af en fortolkning af de eksisterende bestemmelser. I sit svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen og under retsmødet har Kommissionen erklæret, at tre »løsninger« kan føre til dette resultat, nemlig at efterlønsmodtagere ligestilles enten med arbejdstagere, som omhandlet i forordningens artikel 73, med arbejdsløse, som omhandlet i artikel 74, eller med pensionister eller rentemodtagere, som omhandlet i forordningens artikel 77.

Hver enkelt af disse løsninger støder på vanskeligheder. En ligestilling af personer, der modtager »VUT-uitkering«, med arbejdsløse — gennem en fortolkning af artikel 74 — har Kommissionen selv betegnet som teoretisk. Dette må antages at være korrekt, da efterlønsmodtagere ikke længere står til rådighed for arbejdsmarkedet. Kommissionen har da også lagt større vægt på den løsning, der består i, at efterlønsmodtagere ligestilles med pensionister eller rentemodtagere, jf. artikel 77. For en umiddelbar betragtning forekommer denne opfattelse at være velbegrundet[5]. Kommissionen har imidlertid gjort opmærksom på, at Domstolen i sin dom i Valentini-sagen, jf. ovenfor, har fundet, at der er så store forskelle mellem efterløn og alderspension, at ydelserne ikke kunne antages at være af samme art med henblik på anvendelsen af forordning nr. 1408/71.

I forbindelse med begge disse sammenligningsgrundlag har den nederlandske regering gjort opmærksom på, at artikel 74 og 77 angår ydelser til arbejdsløse, henholdsvis pensionister »efter lovgivningen« i en medlemsstat. Således som Domstolen har udtalt i sin dom i Lohmann-sagen[6], har udtrykket »lovgivning« den rækkevidde, der er fastlagt i artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71. Det kan vel ikke antages, at en »VUT-uitkering«, som beror på en privatretlig overenskomst mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, udbetales efter »lovgivningen« i den nævnte bestemmelses forstand.

6. I den foreliggende sag skal Domstolen ikke træffe afgørelse om nogen af disse »løsninger«, da Kommissionen hverken i den begrundede udtalelse eller i stævningen

3 — Forslag — forelagt Rådet af Kommissionen den 18.6.1980 — til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, til fordel for arbejdsløse arbejdstagere (EFT C 169, s. 22).

4 — Forslaget vedrørte udelukkende modtagere af efterløn »i henhold til [en] medlemsstats lovgivning«. Det fremgår således ikke klart, om forslaget også omfattede personer, der modtager »VUT-uitkering«, idet denne ydelse — ifølge de oplysninger, der er givet af den nederlandske regering — ikke er reguleret ved lov, men beror på en privatretlig overenskomst mellem arbejdsgivere og arbejdstagere (jf. også mine bemærkninger i slutningen af punkt 5).

5 — I en anden sammenhæng — nemlig i forbindelse med afgrænsningen af den personkreds, der er omfattet af Rådets direktiv 79/7/EØF af 19.12.1978 om gradvis indførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring (EFT 1979 L 6, s. 24) — har generaladvokat Darmon i sit forslag til afgørelse (fremsat den 29.5.1991) i sag C-87/90, Verholen (dom af 11.7.1991, Sml. I, s. 3757) antaget, at førtidspensionister er omfattet af direktivet på linje med alderspensionsmodtagere.

6 — Dom af 8.3.1979, sag 129/78, Sociale Verzekeringsbank, Amsterdam, mod A. E. Lohmann, Sml. s. 853.

har gjort gældende, at Nederlandene har tilsidesat artikel 74 eller 77. Kommissionen har derimod taget udgangspunkt i, at personer, der modtager »VUT-uitkering«, må betragtes som arbejdstagere i forordningens artikel 73's forstand, og at det forhold, at der under henvisning til et bopælskrav ikke udbetales børnetilskud til sådanne arbejdstagere, udgør en tilsidesættelse af forordningens artikel 73 og 75. Det er da også udelukkende i forbindelse med disse bestemmelser, den foreliggende sag bør behandles.

Dette er fortsat tilfældet, selv om Rådet i mellemtiden — nemlig den 25. januar 1991[7] — har godkendt et forslag, Kommissionen fremsendte til Rådet den 3. august 1990[8], dvs. omkring en måned efter indleveringen af stævningen i denne sag. Derved blev der i artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 (jf. nærmere i punkt 8 ff. i det følgende) indsat et nyt litra f), der er affattet således:

»f) ... en person, som ophører med at være omfattet af en medlemsstats lovgivning, uden at han bliver omfattet af en anden medlemsstats lovgivning i overensstemmelse med reglerne i ovenstående litraer eller med en af de i artikel 14 til 17 omhandlede undtagelser eller særlige regler, [er] omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovgivning alene.«

Forslagets eksistens blev for første gang omtalt under retsmødet af den nederlandske regerings repræsentant, som bemærkede, at bestemmelsen ville medføre, at personer, som modtager »VUT-uitkering«, og som flytter til en anden medlemsstat, kunne opnå tilskud til børn, de har forsørgerpligt over for, i overensstemmelse med bopælsmedlemsstatens lovgivning. Kommissionen, som ikke selv havde omtalt forslaget overhovedet, hverken bekræftede eller benægtede dette. Kommissionens repræsentant henviste kun til, at man med forslaget ønskede at efterkomme dommen i Ten Holder-sagen[9], men denne bemærkning stiller jeg mig noget uforstående over for, da Kommissionen i den foreliggende sag vil drage en helt anden konklusion af Ten Holder-sagen (jf. punkt 8 i det følgende) end den, der umiddelbart synes at følge af den nye bestemmelse.

Den påståede tilsidesættelse af artikel 73 og 75

7. Til støtte for sin påstand om, at det fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 73 og 75 i forordning nr. 1408/71, har Kommissionen fremført tre anbringender.

Den har for det første gjort gældende, at personer, der modtager »VUT-uitkering«, er arbejdstagere som defineret i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, og at de

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 2195/91 af 25.6.1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (EFT L 206, s. 2).

8 — Forslag til Rådets forordning (EØF) om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 (KOM(90) 335 endelig udg.) (EFT C 221, s. 3).

9 — Dom af 12.6.1986, sag 302/84, Sml. s. 1821.

falder ind under den personkreds, forordningen gælder for, jf. forordningens artikel 2.

For det andet har den anført, at modtagere af »VUT-uitkering« fortsat er underkastet nederlandsk lovgivning. I åbningsskrivelsen — og i øvrigt også i sit svar på en forespørgsel, som blev stillet i Europa-Parlamentet, og som er udgangspunktet for den foreliggende sag [10] — støttede Kommissionen denne opfattelse på dommen i Ten Holder-sagen (jf. ovenfor), specielt på punkt 1 i domskonklusionen, hvori Domstolen udtalte:

»Artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at en arbejdstager, der ophører med den virksomhed, han har udøvet på en medlemsstats område, og som ikke har taget beskæftigelse på en anden medlemsstats område, fortsat er omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, hvor han senest var beskæftiget, uanset hvor lang tid der er forløbet siden beskæftigelsens og arbejdsforholdets ophør.«

Kommissionen gik således øjensynligt ud fra, at personer, som modtager »VUT-uitkering«, men som ikke bor i Nederlandene, fortsat er underkastet nederlandsk lovgivning, specielt AKW, da de ikke længere er beskæftiget på nederlandsk område og ikke har taget beskæftigelse i en anden medlemsstat.

I den begrundede udtalelse og i stævningen støtter Kommissionen stadig sin opfattelse på dommen i Ten Holder-sagen, men påberåber sig domskonklusionens punkt 2, hvori det hedder:

»Henvisningen i artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 til en bestemt medlemsstats lovgivning som den lovgivning, der skal anvendes på en arbejdstager, medfører, at arbejdstageren alene er omfattet af denne medlemsstats lovgivning.«

Kommissionen vil sammenholde denne udtalelse med det forhold, som er erkendt af den nederlandske regering, at modtagere af »VUT-uitkering« — dvs. i virkeligheden kun nogle af dem, nemlig dem, der allerede før de holdt op med at arbejde, var tvungent forsikrede i henhold til Ziekenfondswet — fortsat er tvungent forsikrede efter Ziekenfondswet. Efter Kommissionens opfattelse erkender den nederlandske regering hermed, at modtagere af »VUT-uitkering« er omfattet af nederlandsk lovgivning.

Kommissionen har endelig anført, at personer, som er arbejdstagere i forordning nr. 1408/71's forstand, og som er omfattet af nederlandsk lovgivning, har krav på ligebehandling, jf. artikel 3 i forordning nr. 1408/71, og at de i henhold til forordningens artikel 73 kan få udbetalt børnetilskud, uden at det — som det fremgår af forordningens artikel 75 — kan kræves, at de opfylder et bopælskrav.

8. Jeg kan tilslutte mig den nederlandske regerings opfattelse, hvorefter Kommissio-

10 — Skriftlig forespørgsel nr. 1481/87 af Lambert Croux til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (19.10.1987) og svar afgivet på Kommissionens vegne af Manuel Marin (12.1.1988) (EFT 1988 C 121, s. 21).

nens argumentation er baseret på en urigtig fortolkning af forordning nr. 1408/71.

Det er naturligvis korrekt, at personer, der modtager »VUT-uitkering«, er arbejdstagere som defineret i artikel 1, litra a), i forordning nr. 1408/71, og at de falder ind under forordningens personkreds, jf. artikel 2, og dette bestrides da heller ikke af den nederlandske regering. Men dette betyder ikke, at de også er arbejdstagere med henblik på anvendelsen af artikel 73 i forordning nr. 1408/71. Denne bestemmelse omfatter nemlig ikke alle arbejdstagere som defineret i forordningens artikel 1, hvilket klart fremgår af, at der findes særskilte bestemmelser om børnetilskud for børn, som arbejdsløse (artikel 74) og pensionister eller rentemodtagere (artikel 77) har forsørgerpligt over for, dvs. to personkategorier, der sammen med arbejdstagerkategorien i artikel 73 falder ind under det »arbejdstager«-begreb i vid forstand, som benyttes i artikel 1, litra a), og i artikel 2, hvor forordningens personkreds defineres.

Kun arbejdstagere, »der er omfattet af lovgivningen i en medlemsstat« falder ind under forordningens artikel 73. Under hensyn til forordningens systematik skal disse begreber fortolkes således, at der derved forstås en medlemsstats lovgivning, som i henhold til bestemmelserne i forordningens afsnit II »Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes« (dvs. i første række de almindelige regler i forordningens artikel 13) udpeges som den lovgivning, der finder anvendelse. Denne fortolkning støttes efter min opfattelse af Domstolens dom i Beecksagen[11] (særlig præmis 7). Deri henviste Domstolen til sammenhængen mellem artikel 73 og den i Beeck-sagen relevante bestemmelse i afsnit II, nemlig artikel 13, stk. 2, litra a). I sine skriftlige indlæg har Kommissionen i øvrigt støttet sig på samme fortolkning af forordningens artikel 73. Under henvisning til den fortolkning, Domstolen hævdes at have givet af artikel 13, stk. 2, litra a), i Ten Holder-sagen, har Kommissionen dog fremført den opfattelse, at denne bestemmelse udpeger nederlandsk lovgivning som den, der finder anvendelse på modtagere af »VUT-uitkering«.

9. Den fortolkning, Kommissionen vil anlægge af dommen i Ten Holder-sagen, forekommer heller ikke at være rigtig. Det kan ikke af Ten Holder-dommen udledes generelt — som punkt 1 i domskonklusionen ellers kunne tyde på — at enhver arbejdstager, som ophører med at have beskæftigelse i en medlemsstat, og som ikke tager beskæftigelse i en anden medlemsstat, fortsat er underkastet lovgivningen i førstnævnte medlemsstat. Generaladvokat Mischo har i det forslag til afgørelse, som han fremsatte den 14. juni 1990 i sag C-245/88, Daalmeijer (særlig punkt 12-24), på overbevisende måde påvist, at Domstolen ikke dermed har villet indføre en »ubegrænset tilslutning« til beskæftigelseslandet for personer, der definitivt har forladt arbejdsmarkedet. Domstolen har i Daalmeijer-dommen kun taget sigte på den afgrænsede situation, at en vandrende arbejdstager midlertidigt ophører med at have beskæftigelse, f.eks. på grund af sygdom eller moderskab, og i den tid, afbrydelsen varer, tager bopæl i en anden medlemsstat. Det, Domstolen har villet præcisere i Ten Holder-dommen, er, at en sådan midlertidig afbrydelse og en flytning til en anden medlemsstat, også selv om den er af længere varighed, ikke medfører, at arbejdstageren mister sin tilknytning til den sociale sikringsordning i den medlemsstat, hvor han arbejder (og har til hensigt fortsat at arbejde).

11 — Dom af 19.2.1981, sag 104/80, Sml. s. 503.

I dommene af 21. februar 1991 i sagerne C-140/88, Noij (præmis 9 og 10), og C-245/88, Daalmeijer (præmis 12 og 13),[12] har Domstolen bekræftet generaladvokat Mischo's synspunkter, idet den har fastslået, at artikel 13, stk. 2, litra a), henholdsvis litra d), i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse på arbejdstagere, henholdsvis tjenestemænd, der — på samme måde som personer, der modtager »VUT-uitkering« — *endeligt* er ophørt med at have beskæftigelse.

Heraf følger, at også det argument, Kommissionen har villet udlede af punkt 2 i Ten holder-dommens konklusion, er urigtigt. Argumentet går ud på, at modtagere af »VUT-uitkering« er omfattet af den nederlandske børnetilskudslov, AKW, fordi de er tvungent forsikrede ifølge Ziekenfondswet, og det i den nederlandske lovgivning således er tilkendegivet, at nederlandsk lovgivning også for disse personer er den lovgivning, der ved artikel 13, stk. 2, litra a), er udpeget som den, der finder anvendelse. Dette ræsonnement beror på udtalelserne i Ten Holder-dommen om, at det forhold, at en medlemsstats lovgivning i henhold til lovvalgsreglerne i afsnit II i forordning nr. 1408/71 udpeges som den lovgivning, der finder anvendelse på en arbejdstager, medfører, at kun denne medlemsstats lovgivning finder anvendelse på arbejdstageren. Disse udtalelser gælder imidlertid kun *på betingelse af*, at der foreligger en sådan udpegelse af en lovgivning, hvilket som allerede nævnt ikke er tilfældet for arbejdstagere, der definitivt er ophørt med at have beskæftigelse. Det forhold, at man i nederlandsk lovgivning skal have anerkendt, at nederlandsk lovgivning er den, der efter lovvalgsreglen i artikel 13, stk. 2, litra a), udpeges som den lovgivning, der finder anvendelse, har i øvrigt ingen betydning, da Domstolen i Ten Holder-dommen (præmis 21) har fastslået, at »medlemsstaterne ikke... er beføjet til at afgøre, i hvilket omfang deres egen lovgivning eller en anden medlemsstats lovgivning skal anvendes«.

10. Dommen i Daalmeijer-sagen har også på et andet punkt betydning i den foreliggende sag. I Daalmeijer-dommen besvarede Domstolen nemlig et spørgsmål om, hvorvidt et bopælskrav i Algemene Ouderdomswet (AOW, den nederlandske lov om almindelig alderdomspension), som var afgørende for, hvilke personer der var omfattet af forsikringsordningen, kunne gøres gældende over for personer med bopæl uden for Nederlandene. I dommen fastslog Domstolen, at artikel 13, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1408/71 »ikke vedrører personer, der endeligt er ophørt med erhvervsmæssig virksomhed«, og herefter udtalte den følgende (i præmis 14, 15 og 16):

»Det følger heraf, at de bopælsbetingelser, der er afgørende for, om en person er tilknyttet den sociale sikringsordning, kan anvendes i tilfælde som det foreliggende i modsætning til, hvad der gælder, såfremt en medlemsstats lovgivning finder anvendelse i henhold til lovvalgsreglerne i artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 (jf. dom af 3.5.1990, sag C-2/89, Kits van Heijningen, Sml. I, s. 1755).

Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af Domstolens praksis, at det henhører under lovgivningen i den enkelte medlemsstat at fastsætte vilkårene for retten eller forpligtelsen til at være tilsluttet en social sikringsordning eller en bestemt gren af en sådan, herunder også betingelserne for medlemskabets ophør, idet der dog ikke herved må ske en forskelsbehandling mellem indenlandske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater (jf. bl.a. dom af

12 — Sml. I, s. 387 og s. 555.

24.9.1987, sag 43/86, De Rijke, Sml. s. 3611, præmis 12).

Endvidere bemærkes, at den omhandlede bopælsbestemmelse ikke kan tilsidesættes ved en direkte eller analog anvendelse af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71.«

11. På baggrund af dommene i Noij- og Daalmeijer-sagerne mener jeg, det står fast, *for det første* at lovvalgsreglen i artikel 13, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1408/71 ikke finder anvendelse på personer, som modtager »VUT-uitkering«, og som definitivt er ophørt med at have beskæftigelse, *for det andet* at det principielt tilkommer den nationale lovgivningsmyndighed — dog uden forskelsbehandling af landets egne og andre landes statsborgere — at fastsætte vilkårene for retten eller forpligtelsen til at være tilsluttet en eller flere sikringsgrene under en social sikringsordning, og *for det tredje* at den nationale lovgivningsmyndighed — i en lovgivning, der ikke er udpeget i medfør af artikel 13, stk. 2 — kan opstille et bopælskrav som betingelse for tilslutning til en eller flere grene af en social sikringsordning.

På grundlag af den nævnte praksis mener jeg, at den nederlandske lovgivningsmyndighed kunne beslutte at opretholde kravet om en tvungen tilknytning til sygekasseforsikringen for modtagere af »VUT-uitkering«, som allerede før de forlod arbejdsmarkedet var tvungent forsikrede efter Ziekenfondswet, uden at dette nødvendigvis medførte, at de pågældende var forsikrede i henhold til alle de øvrige sikringsgrene, herunder i henhold til AKW. Man kunne også beslutte at opstille et bopælskrav som betingelse for, at modtagere af »VUT-uitkering« kunne være omfattet af AKW. Forbuddet i artikel 75 i forordning nr. 1408/71 finder nemlig ikke anvendelse, da forordningens artikel 73 ikke gælder for personer, som modtager »VUT-uitkering« (og definitivt har forladt arbejdsmarkedet), når der ikke ved en af de i forordningens afsnit II indeholdte lovvalgsregler er udpeget en lovgivning, som skal gælde for denne kategori af arbejdstagere [jf. forordningens artikel 1, litra a)].

12. I dommen i Daalmeijer-sagen henledte Domstolen dog opmærksomheden på, at det også må kræves af en lovgivning — som ikke ved afsnit II er udpeget som den, der finder anvendelse — at den ikke indebærer en forskelsbehandling mellem landets egne borgere og andre landes statsborgere. I sit svar på Domstolens spørgsmål — og i sit indlæg under retsmødet — har Kommissionen gjort gældende, at denne betingelse ikke er opfyldt i det konkrete tilfælde, da bopælskravet er en skjult form for forskelsbehandling i betragtning af, at det næsten udelukkende får betydning for ikke-nederlandske statsborgere, nemlig tidligere belgiske grænsearbejdere, som altid har bevaret deres bopæl i Belgien, eller som er flyttet tilbage til Belgien.

Efter Domstolens faste praksis[13]:

»(afgrænses) genstanden for et søgsmål i medfør af Traktatens artikel 169... af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse, samt af påstandene i sagen, og... Kommissionens begrundede ud-

13 — Jf. bl.a. dom af 7.2.1984, sag 166/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 459, præmis 16.

talelse og stævningen skal støttes på samme synspunkter og anbringender«.

Hverken under den administrative fase eller i stævningen har Kommissionen gjort gældende, at bopælskravet i AKW's artikel 6 skulle være en skjult form for forskelsbehandling. I stævningen har Kommissionen dog bl.a. støttet sine klagepunkter på artikel 3 i forordning nr. 1408/71, hvori det fastslås, at der skal gælde et ligebehandlingsprincip. Anbringendet om, at bopælskravet skulle være en skjult forskelsbehandling, forekommer mig at være en nærmere præcisering af dette argument, som desuden må antages forudsætningsvis at være fremført i den begrundede udtalelse, så meget mere som den nederlandske regering ikke på dette punkt har gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af regeringens processuelle rettigheder. Jeg mener således, at anbringendet om, at der er tale om en skjult forskelsbehandling, kan tages under realitetsbehandling, men at det ikke bør lægges til grund.

13. Det er korrekt, at forbuddet mod forskelsbehandling, der omtales i Daalmeijersagen, må fortolkes vidt, og at det omfatter alle former for åbenlys eller skjult forskelsbehandling. Det fremgår imidlertid af den citerede præmis 16 i Daalmeijer-dommen, at et bopælskrav — i Daalmeijer-dommen var der tale om bopælskravet i AOW's artikel 6, stk. 1, der er formuleret på nøjagtig samme måde som kravet i AKW's artikel 6, stk. 1 — ikke på dette område kan betragtes som en skjult form for forskelsbehandling. Et bopælskrav er karakteristisk for generelle forsikringsordninger, herunder ordningen i henhold til den nederlandske børnetilskudslov, som giver alle med bopæl i landet — uanset om de er arbejdstagere eller ej — ret til børnetilskud for børn, de har forsørgerpligt over for, og som ikke finansieres gennem bidrag fra arbejdstagere og/eller arbejdsgivere, men ved hjælp af statsmidler. At modtagere af »VUT-uitkering«, som ikke bor i Nederlandene, i konsekvens heraf ikke har ret til børnetilskud, er ikke en følge af nogen form for forskelsbehandling af andre landes statsborgere, men af, at man i de enkelte medlemsstater har opfattet børnetilskud på forskellig måde. Mens man i nogle medlemsstater som Nederlandene og Tyskland har henført dem under forsikringsordninger for hele befolkningen, har man i andre stater, f.eks. Belgien, indrettet ordningen således, at børnetilskud er knyttet til udøvelse af erhvervsmæssig beskæftigelse. Det er i denne henseende betegnende, at Kommissionen kun taler om en skjult forskelsbehandling af tidligere belgiske grænsearbejdere og ikke f.eks. af tidligere tyske grænsearbejdere, men grunden hertil er, at modtagere af »VUT-uitkering« med bopæl i Tyskland har ret til børnetilskud efter den tyske lovgivning, der som den nederlandske opfattes som en generel forsikringsordning, dvs. en forsikring, hvorefter alle med bopæl i indlandet har ret til børnetilskud for børn, de har forsørgerpligt over for.

14. Sammenfattende skal jeg foreslå, at sagsøgte frifindes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.