FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT N. JÄÄSKINEN fremsat den 15. juli 2010[1]

I — Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er indgivet på baggrund af Kongeriget Nederlandenes vedtagelse af lovbestemmelser, hvorved den tvungne sygeforsikringsordning er blevet udstrakt til at omfatte alle personer, der bor eller arbejder i Nederlandene, hvorimod en del af denne befolkningsgruppe ikke var omfattet af den tidligere ordning og var tvunget til at tegne private sygeforsikringer for at opnå dækning i denne henseende. Den nævnte ændring følger af Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring, herefter »ZVW«), der trådte i kraft den 1. januar 2006, og som blev fulgt op af Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekering (lov om indførelse og gennemførelse af lov om sygeforsikring, herefter »IZVW«).

2. Denne reform har også berørt personer bosat i andre medlemsstater, som i henhold til forordning (EØF) nr. 1408/71[2] kan gøre krav på naturaludelser i henhold til bopælslandets lovgivning betalt af den stat, som udbetaler enten en alderdomspension eller en rente som følge af uarbejdsdygtighed til dem, det vil i dette tilfælde sige Kongeriget Nederlandene. Den nederlandske lovgiver har pålagt disse personer at lade sig registrere ved College van zorgverzekeringen (sygeforsikringsrådet, herefter »CVZ«) og at betale bidrag, selv om de ikke er registrerede ved bopælsstedets institution som fastsat i forordning (EØF) nr. 574/72[3].

3. De seks sagsøgere i hovedsagen har rejst spørgsmål om denne nye ordning og anført,

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2.12.1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18.12.2006 (EUT L 392, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«). Jeg gør opmærksom på, at denne forordning senest er ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 592/2008 af 17.6.2008, og at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29.4.2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 200, s. 1) har til formål at ophæve og at erstatte den.

3 — Rådets forordning af 21.3.1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 (EFT 1972 I, s. 149), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 311/2007 af 19.3.2007 (EUT L 82, s. 6, herefter »forordning nr. 574/72«).

at der ifølge de oplysninger, som en af dem har fremskaffet, er mere end 100 000 personer, som udelukkende modtager en nederlandsk pension, og som lever i en anden EU-medlemsstat eller i en stat, der har undertegnet en traktat, hvorved de tillægges rettigheder svarende til dem, der er fastsat i forordning nr. 1408/71. I deres klagepunkter har de anført, at de bidrag, som de fremover skal betale, dækker ydelser, som de finder mindre fordelagtige end dem, de er berettigede til på grundlag af de private sygeforsikringer, som de havde tegnet i forvejen. De har også gjort gældende, at de er ringere stillet end dem, der har bopæl i Kongeriget Nederlandene, i og med, at sidstnævnte har mulighed for at tegne en supplerende privat forsikring til forhandlede og statsgaranterede priser, mens sagsøgerne ikke er tillagt denne mulighed.

4. På denne baggrund har Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) spurgt Domstolen, om de socialt forsikrede, i dette tilfælde pensions- eller renteberettigede personer bosat i en anden medlemsstat end den stat, som det påhviler at udbetale ydelserne, kan vælge ikke at være underlagt den lovbestemte sygeforsikringsordning, som de er omfattet af i medfør af EU-retten, og tilsvarende at være fritaget for at skulle betale de bidrag, som sidstnævnte stat opkræver af dem.

5. Henset til de særlige omstændigheder ved sagen, bliver den, i overensstemmelse med den forelæggende rets anmodning herom, behandlet forud for andre i medfør af artikel 55, stk. 2, første afsnit, i Domstolens procesreglement.

II — Retsforskrifter

A — *EU-retten*

1. EF-traktaten [4]

6. Artikel 18, stk. 1, EF lyder:

»Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser,

4 — Artikel 18 EF og 39 EF er nu artikel 21 TEUF og 45 TEUF. Eftersom den foreliggende hovedsag vedrører anvendelsen af bestemmelser i nederlandsk ret i deres tidligere affattelse, som var gældende før traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde trådte i kraft den 1.12.2009, henvises der imidlertid til bestemmelserne i EF-traktaten efter deres nummerorden før denne dato.

der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

7. Artikel 39 EF har følgende ordlyd:

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Fællesskabet.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

3. Med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, indebærer den retten til:

a) at søge faktisk tilbudte stillinger

b) frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed

c) at tage ophold i en af medlemsstaterne for der at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse

d) at blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførelsesforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der.

[…]«

2. Forordning nr. 1408/71

8. Artikel 1 i forordning nr.º 1408/71 fastsætter:

»I denne forordning:

a) betyder udtrykkene »arbejdstager« og »selvstændig erhvervsdrivende« henholdsvis enhver person:

i) der er forsikret i henhold til en tvungen forsikring eller en frivillig fortsat forsikring mod en eller flere risici, der svarer til de sikringsgrene, som indgår i en social sikringsordning for arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller til en særlig ordning for tjenestemænd

[...]«

9. Samme forordnings artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater eller er statsløse eller flygtninge bosat på en medlemsstats område, samt på deres familiemedlemmer og efterladte.«

10. Det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71 er i henhold til dens artikel 4, stk. 1, litra a), enhver lovgivning om sociale sikringsgrene bl.a. vedrørende »ydelser i anledning af sygdom«.

11. Forordningens artikel 13, som er indeholdt i afsnit II om »bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«, har følgende ordlyd:

»Almindelige regler

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

2. Med forbehold af artikel 14 til 17:

[…]

f) er 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 en af reglerne i ovenstående litra eller med en af de i artikel 14 til 17 omhandlede undtagelser eller særlige regler, omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovgivning alene.«

12. Afsnit III i forordning nr. 1408/71 indeholder »særlige bestemmelser om de enkelte ydelser«, som forordningen finder anvendelse på i medfør af dens artikel 4, stk. 1. Kapitel 1 i nævnte forordnings afsnit III omhandler ydelser i anledning af sygdom og moderskab.

13. Nævnte kapitel 1 i forordning nr. 1408/71 har en afdeling 5 — med overskriften: »Pensionister eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer« — der indeholder artikel 28, som vedrører »ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i en enkelt eller i flere [medlems]stater i tilfælde, hvor der ikke er ret til ydelser i bopælslandet«, og bestemmer:

»1. En person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere

medlemsstater, og som ikke har ret til ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor han er bosat, har dog for sig selv og sine familiemedlemmer krav på disse ydelser, for så vidt han, om fornødent under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 18 og bilag VI, vil være berettiget hertil efter lovgivningen i den medlemsstat eller i mindst én af de medlemsstater, som det påhviler at yde pension (rente), såfremt han var bosat i den pågældende stat. Ydelserne skal udredes på følgende vilkår:

a) Naturalydelser ydes (for den i stk. 2 omhandlede institutions regning) af institutionen på bopælsstedet, som om den pågældende var berettiget til pension eller rente i medfør af lovgivningen i den stat, hvor han er bosat, og havde ret til naturalydelserne […]

2. I de i stk. 1 omhandlede tilfælde bestemmes den institution, som det påhviler at afholde udgifterne ved naturalydelser, efter følgende regler:

a) Såfremt pensionisten (rentemodtageren) kun har ret til de nævnte ydelser i medfør af lovgivningen i én medlemsstat, påhviler udgifterne den kompetente institution i denne stat.

b) Såfremt pensionisten (rentemodtageren) har ret til de nævnte ydelser i medfør af lovgivningen i to eller flere medlemsstater, påhviler udgifterne herved den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis lovgivning den pågældende har været omfattet længst; hvor anvendelsen af denne regel ville medføre, at udgifterne kom til at påhvile flere institutioner, påhviler udgifterne den institution, som anvender den lovgivning, af hvilken pensionisten (rentemodtageren) senest har været omfattet.

[…]«

14. I samme afdeling i forordning nr. 1408/71 er indeholdt artikel 28a, som har overskriften: »Ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i en eller flere andre medlemsstater end bopælslandet i tilfælde, hvor der er ret til ydelser i sidstnævnte land«, og som fastsætter:

»Såfremt en person, der har ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, er bosat i en medlemsstat, efter hvis lovgivning retten til naturalydelser ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, og efter hvis lovgivning den pågældende ikke har ret til pension eller rente, påhviler udgifterne ved naturalydelser udredt til den pågældende og til hans familiemedlemmer den efter reglerne i artikel 28, stk. 2, bestemte institution i en af de medlemsstater, der er kompetent med hensyn til pensioner, for så vidt den nævnte pensionist (rentemodtager) og hans familiemedlemmer ville have haft ret

til disse ydelser i medfør af den for nævnte institution gældende lovgivning, såfremt de var bosat i den medlemsstat, på hvis område den nævnte institution er beliggende.«

15. Af artikel 33, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som ligeledes er indeholdt i forordningens afsnit III, kapitel 1, afdeling 5, følger:

»Den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten eller rentemodtageren til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab, er berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser, beregnet i overensstemmelse med den pågældende lovgivning, i den pension eller rente, som institutionen skal udbetale, for så vidt en institution i den nævnte medlemsstat skal bære udgifterne ved de ydelser, der er udredt i medfør af artikel 27, 28, 28a, 29, 31 og 32.«

16. I henhold til artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 refunderes de naturaydelser, der udredes af en medlemsstats institution for en anden medlemsstats institutions regning i medfør af bl.a. bestemmelserne i artikel 28, 28a og 33, fuldt ud.

17. Bilag VI til forordning nr. 1408/71 omhandler »særregler for anvendelsen af visse medlemsstaters lovgivning«, og stk. 1, litra a)-c), i bilagets afdeling R har følgende ordlyd:

»Sygeforsikring

a) For så vidt angår retten til naturaydelser i henhold til nederlandsk lovgivning forstås ved ydelsesberettigede personer ved gennemførelsen af afsnit III, kapitel 1 og 4, i denne forordning:

   i) personer, der er i henhold til artikel 2 i Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring) har pligt til at tegne en forsikring i en sygeforsikringsinstitution

   og

   ii) såfremt de ikke allerede er omfattet af nr. i), familiemedlemmer til militærpersoner i aktiv tjeneste, som er bosiddende i en anden medlemsstat, og personer, der er bosiddende i en anden medlemsstat, og som i henhold til forordningen har ret til sygehjælp i bopælslandet til udgift for Nederlandene.

b) De under litra a), nr. i), omhandlede personer skal i henhold til Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring) tegne en forsikring i en sygeforsikringsinstitution, og de under litra a), nr. ii),

omhandlede personer skal lade sig registrere i College voor zorgverzekeringen (sygeforsikringsrådet).

c) Bestemmelserne i Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring) og Algemene wet bijzondere ziektekosten (lov om forsikring mod særlige sygdomsudgifter) om bidragspligt finder anvendelse på de under litra a), omhandlede personer og deres familiemedlemmer. Familiemedlemmernes bidrag indbetales af den person, som retten til sygehjælp er afledt af, med undtagelse af familiemedlemmer til militærpersoner i aktiv tjeneste, der er bosiddende i en anden medlemsstat, idet disse indbetaler bidrag direkte.«

3. Forordning nr. 574/72

18. Artikel 29 i forordning nr. 574/72 — om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 — bestemmer under overskriften: »Naturalydelser til pensions- eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer, der ikke er bosat i en medlemsstat, efter hvis lovgivning de modtager pension eller rente og har ret til ydelser«:

»1. En pensions- eller rentemodtager skal for at opnå naturalydelser på den medlemsstats område, hvor han er bosat, i medfør af forordningens artikel 28, stk. 1, og 28a, lade sig selv og de familiemedlemmer, der er bosat i samme medlemsstat, registrere ved bopælsstedets institution under fremlæggelse af attest om, at han har ret til disse ydelser for sig selv og sine familiemedlemmer i medfør af den lovgivning eller en af de lovgivninger, hvorefter han modtager pension eller rente.

2. Denne attest udstedes efter pensions- eller rentemodtagerens anmodning af den institution eller en af de institutioner, som det påhviler at udbetale pension eller rente, eller eventuelt af den institution, der er beføjet til at træffe afgørelse vedrørende ret til naturalydelser, så snart den pågældende opfylder betingelserne for opnåelse af ret til disse ydelser. Fremlægger den pågældende ikke denne attest, fremskaffes den af bopælsstedets institution ved henvendelse til den eller de institutioner, som det påhviler at udbetale pension eller rente, eller eventuelt til den institution, der er beføjet til at udstede attesten. Medens bopælsstedets institution afventer modtagelsen af denne attest, kan den foretage en foreløbig registrering af pensions- eller rentemodtageren og de familiemedlemmer, der er bosat i samme medlemsstat, på grundlag af bevisligheder, den har godkendt. Denne registrering er kun bindende for den institution, som det påhviler at udrede naturalydelser, når den har udstedt den i stk. 1 foreskrevne attest.«

19. Nævnte forordnings artikel 95 har overskriften: »Refusion af naturalydelser i henhold til syge- og moderskabsforsikringen til

pensionister eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer, der ikke er bosat i en medlemsstat, efter hvis lovgivning de modtager pension eller rente og har ret til ydelser« og følgende ordlyd:

»1. Udgifterne ved naturalydelser, der er udredt i medfør af forordningens artikel 28, stk. 1, og artikel 28a, skal af de kompetente institutioner refunderes de institutioner, der har udredt disse ydelser, på grundlag af et fikseret beløb, der i videst muligt omfang svarer til de faktiske udgifter.

2. Det fikserede beløb fås ved at multiplicere den gennemsnitlige årlige udgift pr. pensions- eller rentemodtager med det gennemsnitlige antal pensions- eller rentemodtagere, der årligt kommer i betragtning, og nedsætte det herved fremkomne beløb med 20%.

3. De nødvendige faktorer for ansættelsen af dette fikserede beløb fastlægges efter følgende regler:

a) Den gennemsnitlige årlige udgift pr. pensions- eller rentemodtager udregnes for hver medlemsstat ved at dividere de årlige udgifter til samtlige naturalydelser, der af institutionerne i denne medlemsstat er udredt til samtlige personer, der efter den pågældende medlemsstats lovgivning modtager pension eller rente i henhold til de sociale sikringsordninger, der skal tages i betragtning, samt til deres familiemedlemmer, med det gennemsnitlige årlige antal pensions- eller rentemodtagere; de sociale sikringsordninger, der kommer i betragtning i denne forbindelse, er anført i bilag 9.

b) I forholdet mellem to medlemsstaters institutioner er det gennemsnitlige antal pensions- eller rentemodtagere, der årligt skal tages i betragtning, lig med det gennemsnitlige årlige antal af de i forordningens artikel 28, stk. 2, omhandlede pensions- eller rentemodtagere, der er bosat i den ene af de to medlemsstater, men har ret til naturalydelser til udgift for en institution i den anden medlemsstat.

4. Antallet af pensions- eller rentemodtagere, der skal tages i betragtning i medfør af bestemmelserne i stk. 3, litra b), opgøres ved hjælp af en fortegnelse, der i dette øjemed føres af bopælsstedets institution på grundlag af de af den kompetente institution tilvejebragte bevisligheder for de pågældendes ret til ydelser. I tilfælde af uenighed forelægges de pågældende institutioners bemærkninger for det i gennemførelsesforordningens artikel 101, stk. 3, omhandlede revisionsudvalg. […]«

4. Afgørelse nr. 153 [5]

20. Som det fremgår af afgørelse nr. 153 fra De Europæiske Fællesskabers Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring, udgør blanket E 121 den attest, der skal anvendes til registrering af pensions- eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer ved bopælsstedets institution i henhold til navnlig bestemmelserne i artikel 28 i forordning nr. 1408/71 og artikel 29 i forordning nr. 574/72.

en ordning med tvungen sygeforsikring for arbejdstagere med en indkomst under en vis tærskel. Personer, der ikke opfyldte denne dobbelte betingelse, skulle tegne en forsikring i et privat forsikringsselskab til dækning af udgifter ved sygdom. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (lov om den almindelige forsikring for særlige udgifter ved sygdom, herefter »AWBZ«) havde til formål at forsikre alle i Nederlandene bosatte personer mod risici for særlige sygdomsudgifter, navnlig dem, der ikke var dækket hverken af ZFW eller af en privat forsikring. Disse to lovbestemte tvungne ordninger fandt på visse betingelser også anvendelse på personer, som var bosiddende i en anden medlemsstat end Kongeriget Nederlandene, og som var berettigede enten til en pension i henhold til Algemene Ouderdomswet (den almindelige alderdomslov, herefter »AOW«) eller en rente i henhold til Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed, herefter »WAO«).

B — *Nederlandsk ret*

1. De bestemmelser, der fandt anvendelse før den 1. januar 2006

2. De bestemmelser, der har fundet anvendelse siden den 1. januar 2006

21. Ifølge det af den forelæggende ret oplyste foreskrev Ziekenfondswet (lov om sygekasser, herefter »ZFW«) før den 1. januar 2006

22. Med ikrafttrædelsen den 1. januar 2006 af ZVW indførtes en lovbestemt tvungen forsikringsordning for alle, som enten bor eller arbejder i Nederlandene, samtidig med at de også er omfattet af AWBZ ifølge det i forelæggelsesafgørelsen oplyste. Derimod kan

5 — Afgørelse nr. 153 (94/604/EF) af 7.10.1993 om de blanketter, der skal benyttes ved anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 og (EØF) nr. 574/72 (E 001, E 103-E 127) (EFT 1994 L 244, s. 22), som ændret ved afgørelse nr. 202 (2006/203/EF) af 17.3.2005 (EUT 2006 L 77, s. 1, herefter »afgørelse nr. 153«).

personer, som hverken bor eller arbejder i Nederlandene, ikke være forsikret på grundlag af ZVW eller AWBZ.

23. Den forelæggende ret har redegjort for de relevante bestemmelser i artikel 69 i ZVW, som i deres affattelse efter den 1. august 2008 lyder således:

»1. Personer, der bor i udlandet, og som i medfør af en forordning fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber eller i medfør af en forordning, udstedt i henhold til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller i henhold til en traktat om social sikring i påkommende tilfælde har ret til lægebehandling behandling eller til godtgørelse af udgifterne herved, således som det følger af bopælslandets lovgivning om sygeforsikring, skal, medmindre de i medfør af denne lov er forsikringspligtige, lade sig registrere hos [CVZ].

2. De i stk. 1 omhandlede personer skal erlægge et bidrag, hvis størrelse fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse, og hvoraf en del, som skal fastsættes i denne bekendtgørelse, anses for præmie for sygeforsikring ved anvendelsen af Wet op de zorgtoeslag (lov om tillægssygeforsikring).

3. Såfremt registrering ikke er sket inden fire måneder efter, at den i stk. 1 omhandlede ret er opstået, pålægger [CVZ] personer, der har undladt at registrere sig, en bøde, der udgør 130% af den del af bidraget, der fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse som omhandlet i stk. 2, og som skal erlægges i en lige så lang periode som perioden mellem den dag, hvor retten opstod, og den dag, hvor registrering sker, dog højst i fem år.

4. [CVZ] skal varetage den administration, der følger af stk. 1 og de der nævnte internationale regler, og skal træffe afgørelserne om bidraget og indeholdelse af bidrag, som omhandlet i stk. 2 […]«

24. Artikel 6.3.1, stk. 1, og 6.3.2, stk. 1, i Regeling zorgverzekering (bekendtgørelse om sygeforsikring) har følgende ordlyd:

»Det bidrag, som en person, der omhandles i artikel 69, stk. 1, i [ZVW], er pligtig at betale, beregnes ved at multiplicere bidragsgrundlaget med et tal, der beregnes ud fra forholdet mellem de gennemsnitlige udgifter til lægebehandling for en person, hvis udgifter hertil afholdes af sygeforsikringen i hans bopælsland, og de gennemsnitlige udgifter til lægebehandling for en person, hvis udgifter hertil afholdes af sygeforsikringen i Nederlandene.

[…]

De bidrag, der omhandles i artikel 6.3.1, og som skal erlægges af en i artikel 69, stk. 1, i [ZVW] nævnt person, der har ret til pension eller rente for sig selv eller sine familiemedlemmer, tilbageholdes af den institution, der udbetaler pensionen eller renten, og overføres til sygekassen.«

25. Artikel 2.5.2 i IZVW fastsætter:

»En aftale vedrørende forsikring af lægebehandling eller omkostningerne herved, som er indgået for eller med en i udlandet bosat forsikret, der i medfør af en forordning fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber eller en forordning udstedt med hjemmel i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller en traktat om social sikring, har ret til lægebehandling eller godtgørelse af omkostningerne hertil i henhold til bopælslandets lovgivning om sygeforsikring, falder bort pr. 1. januar 2006, for så vidt rettighederne efter denne aftale svarer til de rettigheder, som fra dette tidspunkt tilkommer den pågældende i medfør af en sådan forordning eller traktat, såfremt den pågældende inden 1. maj 2006 har ladet sig registrere hos [CVZ] i henhold til artikel 69 i [ZVW].«

III — Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

26. Sagsøgerne i hovedsagen er alle nederlandske statsborgere, som er bosiddende i andre medlemsstater end Kongeriget Nederlandene [6], og som er berettigede enten til en alderdomspension udbetalt af Nederlandene i henhold til AOW eller til en nederlandsk rente som følge af uarbejdsdygtighed i henhold til WAO.

27. Da de ikke før den 1. januar 2006 var forsikrede på grundlag af de lovbestemte tvungne sygeforsikringsordninger fastsat ved ZFW og ved AWBZ, har de tegnet sygeforsikringer i private forsikringsselskaber etableret i henholdsvis Nederlandene og i andre medlemsstater.

28. Som følge af ikrafttrædelsen af ZVW den 1. januar 2006 vurderede CVZ i lyset af, at sagsøgerne i hovedsagen ville have været omfattet af den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning fastsat i ZVW, hvis de havde haft bopæl i Nederlandene, at de fra da af i overensstemmelse med artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 havde ret til naturalydelser i bopælslandet betalt af den stat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente til dem, dvs. Kongeriget Nederlandene.

6 — Nemlig i Belgien (J.C. Ramaer), i Spanien (J.A. van Delft og J.M. van Willigen), i Frankrig (J.F. van der Nat og O. Fokkens) og på Malta (C.M. Janssen).

29. For at kunne gøre krav på disse ydelser skulle de berørte personer lade sig registrere først ved CVZ og derpå ved hjælp af den derfra udleverede blanket E 121 ved en sygesikringskasse i deres bopælsland. Med hensyn til tre af sagsøgerne i hovedsagen, J.C. Ramaer, J.F. van der Nat og O. Fokkens, accepterede de at lade sig registrere, om end »med forbehold« for sidstnævntes vedkommende, mens J.A. van Delft, J.M. van Willigen og C.M. Janssen afviste at lade sig registrere.

30. I løbet af 2006 henholdsvis 2007 i det enkelte tilfælde blev der tilbageholdt en del af de til sagsøgerne i hovedsagen udbetalte pensioner eller renter med henblik på dækning af det bidragspligtige beløb [7], der er fastsat i artikel 69 i ZVW for at være omfattet af den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning, som er indført ved denne lov.

31. I forhold til de sagsøgere i hovedsagen, der havde tegnet en privat sygeforsikring hos et forsikringsselskab etableret i Nederlandene, faldt denne forsikring uden videre bort med virkning fra den 1. januar 2006 på de betingelser, der følger af artikel 2.5.2 i IZVW. Derimod kunne de sagsøgere i hovedsagen, der havde tegnet en sådan forsikring med et forsikringsselskab etableret i en anden medlemsstat, opretholde deres forsikringer, eftersom den nævnte lov ikke gjaldt i disse tilfælde. Den nederlandske regering har understreget, at følgende to betingelser skulle være opfyldt, for at denne opsigelse fandt sted: For det første skulle den private forsikring tillægge den forsikrede rettigheder, der svarede til de rettigheder, som fra 1. januar 2006 tilkom den pågældende i medfør af forordning nr. 1408/71 i dette tilfælde, og for det andet skulle den forsikrede i henhold til artikel 69 i ZVW have ladet sig registrere ved CVZ før den 1. maj 2006.

32. Sagsøgerne i hovedsagen anlagde sager til prøvelse af de beslutninger, som CVZ havde truffet i forhold til dem, men i løbet af 2008 gav Rechtbank te Amsterdam dem ikke medhold i deres søgsmål. De seks berørte personer appellerede disse afgørelser til Centrale Raad van Beroep.

33. I henhold til anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af sidstnævnte ret har sagsøgerne i hovedsagen i det væsentligste som appelanbringende gjort gældende, at artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 ikke indeholder bindende bestemmelser, hvorefter de uden videre er underlagt den ordning for naturalydelser, der finder anvendelse i deres bopælsland. De finder i denne forbindelse, at de havde mulighed for enten at vælge at lade sig registrere ved hjælp af blanketten E 121 ved den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor de har bopæl, med henblik på at modtage de nævnte ydelser dér, eller at fravælge at lade sig registrere og tegne en privat forsikring. De har anført, at hvis en berørt person har valgt foreløbigt ikke at lade sig registrere i henhold til artikel 29 i forordning nr. 574/72, kan den medlemsstat,

7 — Den forelæggende ret har præciseret, at bidragsbeløbet beror på de gennemsnitlige behandlingsomkostninger i den berørte persons bopælsland divideret med de gennemsnitlige behandlingsomkostninger pr. forsikret i Nederlandene, hvilket den benævner bopælslandets koefficient.

som det påhviler at udbetale en pension eller rente, ikke tilbageholde et bidrag, eftersom det i så fald ikke, som forudsat i artikel 33 i forordning nr. 1408/71, er »en institution i den nævnte medlemsstat«, der skal bære udgifterne ved naturalydelserne. Herudover har sagsøgerne i hovedsagen påberåbt sig en tilsidesættelse af deres ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 18 EF og 39 EF med den begrundelse, at de er tvunget til at betale et bidrag for tjenesteydelser, som udredes af bopælsstaten, og som de ikke ønsker at tage imod, da prisen er højere og/eller kvaliteten ringere i forhold til de ydelser, som de kan få via en privat forsikring.

34. CVZ har gjort gældende, at anvendelsen af lovvalgsreglen indeholdt i artikel 28 i forordning nr. 1408/71, og dermed den deraf følgende ret til naturalydelser, ikke afhænger af registrering hos bopælsmedlemsstatens kompetente institution. Heraf udleder sygeforsikringsrådet, at selv når personen ikke har ladet sig registrere hos bopælsmedlemsstatens institution og derfor ikke har gjort krav på den nævnte ydelse, er den medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, berettiget til at tilbageholde en del heraf som bidrag. CVZ er af den opfattelse, at artikel 33 i forordning nr. 1408/71 ikke kun sigter til de faktisk afholdte udgifter, men også til dem, som sidstnævnte stat eventuelt kommer til at bære, for var dette ikke tilfældet, ville det være i strid med solidaritetshensynet inden for den sociale sikringsordning, eftersom enhver berørt person så ville kunne vente med at lade sig registrere til det øjeblik, hvor behovet for behandling opstår, og følgelig vente med at være bidragspligtig. Desuden finder CVZ, at der ikke foreligger nogen hindring for arbejdskraftens og EU-borgernes frie bevægelighed.

35. Med det første præjudicielle spørgsmål, som gengives i punkt 39 i dette forslag til afgørelse, har den forelæggende ret angivet, at det første, den er i tvivl om, er samspillet mellem afsnit II og III i forordning nr. 1408/71, og nærmere bestemt om rækkevidden af nævnte forordnings artikel 13, stk. 2, i indledningen og litra f). Den har anført, at flere elementer synes at indikere, at forordning nr. 1408/71 ikke giver den af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte valgret. Endvidere har den anført, at den ordning, der er fastsat navnlig ved forordningens artikel 28, synes på bindende vis at fastlægge, hvilken stat der skal bevilge ydelserne til den berørte person, og hvilken stat der skal bære udgifterne til disse ydelser [8]. Den har tilføjet, at de steder, hvor forordning nr. 1408/71 giver en valgret med hensyn til den anvendelige lovgivning, fremgår dette udtrykkeligt. Endelig har den henvist til Molenaar-dommen [9], hvorefter hverken traktaten eller forordning nr. 1408/71 ifølge Domstolen

8 — Centrale Raad van Beroep har bl.a. henvist til dom af 10.1.1980, sag 69/79, Jordens-Vosters, Sml. s. 75, og af 3.7.2003, sag C-156/01, van der Duin og ANOZ Zorgverzekeringen, Sml. I, s. 7045.

9 — Dom af 5.3.1998, sag C-160/96, Sml. I, s. 843, præmis 42.

giver en vandrende arbejdstager det valg at give afkald på de rettigheder, der følger af bl.a. artikel 28 i forordning nr. 1408/71.

36. Derimod har den nationale ret anført, at det kan udledes af artikel 29 i forordning nr. 574/72, sammenholdt med dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekeringen [10], at det er registrering hos bopælsmedlemsstatens institution, der udløser anvendelsen af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, hvilket indebærer, at de pågældende har en valgret. Så længe sagsøgerne i hovedsagen ikke har ladet sig registrere, kan de ikke få bevilget nogen ydelse, som det påhviler den kompetente institution i Kongeriget Nederlandene at bære udgifterne til i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 33 i forordning nr. 1408/71, og den kan følgelig ikke gyldigt tilbageholde et bidrag fra dem.

37. Hvad angår det andet præjudicielle spørgsmål anfører den forelæggende ret, at såfremt den af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte valgret er udelukket efter bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, skal det afgøres, om tilbageholdelsen af bidrag i henhold til artikel 69 i ZVW og til nævnte forordnings artikel 33 udgør en hindring for den frie bevægelighed fastsat ved artikel 18 EF og 39 EF.

38. I denne forbindelse har den nationale ret anført, at anvendelsen af bopælslandets koefficient i henhold til artikel 69 i ZVW har bevirket, at det bidrag, der skal betales af dem, der ikke har bopæl i landet, er blevet lavere end det bidrag, som dem, der har bopæl i Nederlandene, skal erlægge. Den har også bemærket, at EF-traktaten ifølge Domstolens praksis [11] ikke giver arbejdstagere nogen garanti for, at flytning til en anden medlemsstat er uden konsekvenser i socialretlig henseende. Endvidere har den anført, at konsekvensen af ikrafttrædelsen af ZVW for sagsøgerne i hovedsagen, som på det tidspunktet allerede havde bopæl i en anden medlemsstat og var dækket af en privat forsikring, således godt kunne være, dels at det blev mindre attraktivt for dem fortsat at udøve deres ret til fri bevægelighed og opholde sig uden for Nederlandene, i og med at de måtte afholde flere udgifter til sygeforsikring, dels at de ikke kunne nyde godt af lige så gode behandlinger. Mens den nederlandske lovgivers ønske om at udstrække den tvungne sygeforsikring til at omfatte alle dem, der har bopæl i Nederlandene, uanset deres nationalitet, kan anses for at være begrundet i objektive overvejelser af hensyn til almenvellet, er det imidlertid ifølge den forelæggende ret uklart, om en bidragspligt selv for dem, der ikke er registreret

10 — Dommens præmis 40.

11 — Jf. bl.a. dom af 9.3.2006, sag C-493/04, Piatkowski, Sml. I, s. 2369.

i bopælsstaten, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, som kan begrunde en hindring for den frie bevægelighed.

39. Centrale Raad van Beroep har på den baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 28, 28a og 33 i forordning nr. 1408/71, bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, bilag VI, afsnit R, stk. 1, litra a) og b), og artikel 29 i forordning nr. 574/72 fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse som artikel 69 i [ZVW], for så vidt en pensions- eller renteberettiget person, der i princippet kan støtte ret på artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, er forpligtet til at lade sig registrere hos [CVZ], og der i sådanne berettigede personers pension eller rente indeholdes et bidrag, selv om der ikke er sket nogen registrering som omhandlet i artikel 29 i forordning nr. 574/72?

2) Skal artikel 39 EF eller artikel 18 EF fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse som artikel 69 i [ZVW], for så vidt en EU-borger, der i princippet kan støtte ret på artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, er forpligtet til at lade sig registrere hos [CVZ], og der i en sådan borgers pension eller rente indeholdes et bidrag, selv om der ikke er sket nogen registrering som omhandlet i artikel 29 i forordning nr. 574/72?«

40. Der er indgivet skriftlige indlæg af J.A. van Delft, J.M. van Willigen, C.M. Janssen og O. Fokkens, af den nederlandske, tjekkiske, franske og finske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Disse fire sagsøgere i hovedsagen, CVZ, den nederlandske regering og Kommissionen var repræsenteret under retsmødet den 20. maj 2010.

41. Sagsøgerne i hovedsagen mener i det væsentlige, at den omtvistede nederlandske lovgivning ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 og i forordning nr. 574/72 samt med artikel 18 EF og 39 EF. Den nederlandske, tjekkiske, franske og finske regering samt Kommissionen er derimod af den opfattelse, at Domstolen bør besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål med, at hverken de nævnte forordninger eller de nævnte artikler i EF-traktaten er til hinder for denne lovgivning.

IV — Stillingtagen

A — *Det første præjudicielle spørgsmål*

1. Indledende bemærkninger

42. Med det første præjudicielle spørgsmål tilsigter Centrale Raad van Beroep at få fastlagt, om bestemmelserne i artikel 28, 28a og 33 i forordning nr. 1408/71, i bilag VI, afsnit R, stk. 1, litra a) og b), til forordning nr. 1408/71 og i artikel 29 i forordning nr. 574/72 er til hinder for artikel 69 i ZVW i og med, dels at en pensions- eller renteberettiget person, der kan benytte sig af den ordning for sundhedsydelser, der er indført ved artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, er pligtig at lade sig registrere ved CVZ, dels at der i sådanne berettigede personers pension eller rente indeholdes et bidrag, selv om personen har afvist at lade sig registrere ved bopælsstatens kompetente institution som omhandlet i artikel 29 i forordning nr. 574/72.

43. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om sagsøgerne i hovedsagen ved at have valgt ikke at lade sig registrere kan give afkald på de naturalydelser, som de har ret til efter lovgivningen i den stat, som det påhviler at udbetale deres pension, dvs. Kongeriget Nederlandene, i overensstemmelse med artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, og om de følgelig kan fritages for, at bidrag tilbageholdes af sidstnævnte stat i henhold til samme forordnings artikel 33. J.A. van Delft og J.M. van Willigen er af denne opfattelse, mens den bestrides af den nederlandske, tjekkiske, franske og finske regering samt af Kommissionen. Der opstår således det spørgsmål, om de i forordning nr. 1408/71 indeholdte regler finder anvendelse fakultativt eller obligatorisk på de deraf omfattede personer.

44. Indledningsvis bemærkes, at jeg har set bort fra den argumentation, som O. Fokkens og C.M. Janssen har fremført på grundlag af artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71 [12], efter at have bemærket, at den nævnte artikel ikke indgår i de af den forelæggende ret stillede spørgsmål. Disse to sagsøgere i hovedsagen har anført, at de ifølge denne bestemmelse udelukkende er omfattet af bopælsstatens lovgivning, uden nogen valgmulighed, da den nederlandske lovgivning ikke længere gælder dem, efter at de er ophørt med at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i Nederlandene, og at de derfor

12 — Vedrørende anvendelsen af denne bestemmelse henvises bl.a. til dom af 3.5.2001, sag C-347/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3327.

ikke kan være forpligtede til at lade sig registrere ved CVZ.

45. Jeg deler Kommissionens opfattelse af, at de generelle lovvalgsregler, der er fastsat i forordning nr. 1408/71, i afsnit II, artikel 13 [13], er uden betydning i denne sag, da situationen i hovedsagen reguleres af de særlige regler om tilknytning, der er fastsat i artikel 28 og 28a i nævnte forordnings afsnit III [14]. Dette samspil mellem afsnit II og afsnit III i forordning nr. 1408/71 fremgår klart af Domstolens praksis [15], som støttes af grundsætningen »lex specialis derogat legi generali«. I præamblen til forordning nr. 1408/71 angives, at den undtagelse, der således er indført ved artikel 28 og 28a, er begrundet i den særlige situation for pensions- og rentemodtagere samt deres familiemedlemmer [16].

2. Det første spørgsmåls første led

46. Med hensyn til den ordning med koordinering, der er fastsat ved artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, fremgår dens bindende virkning for mig at se ikke blot af bestemmelsernes ordlyd, men også af opbygningen af forordning nr. 1408/71, såvel som af sammenhængen i og de særlige formål med den lovgivning, som bestemmelserne er en del af, sådan som det er fastslået i Domstolens praksis.

47. Både artikel 28 og artikel 28a er formuleret på en måde, der ikke efterlader mulighed for et skøn [17]. Eftersom fællesskabslovgiver har villet tillægge de socialt forsikrede en valgfrihed, er dette gjort udtrykkeligt og udspecificeret, hvilket både den forelæggende ret, den franske og finske regering har

13 — Bestemmelserne i afsnit II i forordning nr. 1408/71 udgør et helt og ensartet system af lovvalgsregler, der ikke alene har til formål at undgå en samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger og de komplikationer, som dette kan medføre, men også at forhindre, at personer, som er omfattet af nævnte forordnings anvendelsesområde, mister deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem. Jf. bl.a. dom af 12.6.1986, sag 302/84, Ten Holder, Sml. s. 1821, præmis 19, af 11.6.1998, sag C-275/96, Kuusijärvi, Sml. I, s. 3419, præmis 28, og af 9.11.2000, sag C-404/98, Plum, Sml. I, s. 9379, præmis 18.

14 — I denne forbindelse henleder jeg opmærksomheden på, at artikel 13 i forordning nr. 1408/71 rummer de »almindelige regler« i afsnit II om »bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«, hvorimod artikel 28 og 28a vedrører ydelser i anledning af sygdom til pensionister eller rentemodtagere og er indeholdt i afsnit III under overskriften »særlige bestemmelser om de enkelte arter af ydelser«.

15 — Bl.a. dom af 27.5.1982, sag 227/81, Aubin, Sml. s. 1991, præmis 11, og af 11.11.2004, sag C-372/02, Adanez Vega, Sml. I, s. 10761, præmis 19.

16 — Jf. betragtning 11 og 16 til forordning nr. 1408/71.

17 — Nævnte artikel 28 fastsætter ufravigeligt, at en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i mindst en medlemsstat, »har […] krav på« — og ikke »har ret til« — naturalydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor han er bosat, for så vidt han ville være berettiget hertil efter lovgivningen i den stat, som det ville påhvile at yde pension eller rente, såfremt han var bosat i den pågældende stat. Tilsvarende pålægger artikel 28a entydigt institutionen i den kompetente medlemsstat at bære omkostningerne ved ydelser, som udredes i den forbindelse.

fremhævet [18]. Domstolen fortolker den valgret, der indrømmes ved sådanne bestemmelser, snævert, idet den anlægger en snæver forståelse af, hvilke vandrende arbejdstagere der kan benytte sig af den. Bortset fra disse særtilfælde må anvendelsen af den ved forordning nr. 1408/71 indførte ordning udledes objektivt af forordningens bestemmelser, henset til alle de foreliggende omstændigheder og deres tilknytning til medlemsstaternes lovgivning [19]. Den ret til ydelserne, som tildeles ved nævnte forordnings artikel 28 og 28a, kan nemlig ikke afhænge af de berørte personers vilje, eftersom rettigheder og pligter vedrørende social sikring pr. definition er præceptive.

48. Eftersom forordning nr. 1408/71 ikke har til formål at harmonisere, men blot at koordinere de nationale sociale sikringsordninger [20], tilkommer det den enkelte medlemsstat at udforme dens egen ordning og at fastsætte betingelserne for retten eller forpligtelsen til at tilslutte sig en social sikringsordning, hvilket følger af fast retspraksis og af artikel 152, stk. 5, EF [21]. I den foreliggende sag har den tjekkiske og franske regering heraf med rette udledt, dels at det var Kongeriget Nederlandenes prærogativ at udvide dets lovbestemte sygeforsikringsordning til at omfatte personer i samme situation som sagsøgerne i hovedsagen, dels at kun den nationale lovgiver, og ikke den berørte forsikrede selv, kan indrømme sidstnævnte ret til at vælge en privat forsikring frem for at tilslutte sig den lovbestemte tvungne ordning [22].

49. Det forholder sig imidlertid ikke desto mindre således, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence i spørgsmål om

18 — Således giver forordning nr. 1408/71 udtrykkeligt valgmuligheder til tjenstgørende personale ved diplomatiske missioner og konsulater samt De Europæiske Fællesskabers hjælpepersonale (artikel 16, stk. 2 og 3) og tilsvarende til personer, som modtager pensioner eller renter (artikel 17a). Vedrørende de valgmuligheder, der følger af nævnte forordnings artikel 69 og 71 for arbejdsløse grænsearbejdere, henvises til Aubin-dommen, præmis 18 og 19.

19 — Dom af)29.6.1994, sag C-60/93, Aldewereld, Sml. I, s. 2991, præmis 19 og 20. Jf. vedrørende fortolkningen af artikel 28 i den tidligere forordning nr. 3 om social sikring af vandrende arbejdstagere (JO 1958, 30, s. 561), dom af 12.12.1967, sag 11/67, Couture, Sml. 1965-1968, s. 417, org.ref.: Rec. s. 487 ff., på s. 500, og af 13.12.1967, sag 12/67, Guissart, Sml. 1965-1968, s. 431, org.ref.: Rec. s. 551 ff., på s. 562.

20 — I nævnte forordnings fjerde betragtning præciseres, at »det er nødvendigt at respektere de karakteristiske træk ved de nationale lovgivninger om social sikring og kun udarbejde en koordineringsordning«. Jf. også dom af 19.3.2002, forenede sager C-393/99 og C-394/99, Hervein m.fl., Sml. I, s. 2829, præmis 59, og af 3.4.2008, sag C-331/06, Chuck, Sml. I, s. 1957, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis.

21 — Dom af 12.7.1979, sag 266/78, Brunori, Sml. s. 2705, præmis 5, Kuusijärvi-dommen, præmis 29, dom af 4.12.2003, sag C-92/02, Kristiansen, Sml. I, s. 14597, præmis 31, Piatkowski-dommen, præmis 32, og dom af 12.1.2010, sag C-341/08, Petersen, Sml. I, s. 47, præmis 51.

22 — Med omtalen af private forsikringsaftaler tilsigter jeg kun at sondre mellem en lovpligtig forsikring og en supplerende forsikring. De tvungne forsikringsaftaler er imidlertid også privatretlige aftaler. Den tvungne nederlandske ordning består nemlig i at pålægge de forsikrede dels at forsikre sig mod bestemte risici, dels at indgå standardiserede aftaler til dækning af de mest grundlæggende behandlinger uden hensyntagen til individuelle risici, hvortil skal nævnes, at der ikke er nogen offentlige sygeforsikringskasser i Nederlandene.

social sikring er forpligtede til at overholde EU-retten i overensstemmelse med princippet om dens forrang [23]. Således har Domstolen fastslået, at princippet om, at forordning nr. 1408/71 træder i stedet for bestemmelserne i overenskomster om social sikring indgået mellem medlemsstaterne, har en bindende virkning, som ikke tillader andre undtagelser end dem, der udtrykkeligt er fastsat i nævnte forordning [24]. Hertil kommer, at medlemsstaterne ikke har beføjelse til at afgøre, i hvilket omfang deres egen lovgivning eller en anden medlemsstats lovgivning skal anvendes i en situation, som henhører under nævnte forordning [25]. Ifølge fast retspraksis [26], indeholder de bestemmelser i forordning nr. 1408/71, herunder artikel 28 og 28a, der fastsætter, hvilken lovgivning der skal anvendes, et sæt udtømmende kollisionsnormer, således at lovgiver i den enkelte medlemsstat herefter ikke er beføjet til at fastlægge rækkevidden af og anvendelsesbetingelserne for national lovgivning for så vidt angår de omfattede personer samt det område, inden for hvilket de nationale forskrifter finder anvendelse.

50. Eftersom de nævnte bestemmelser er bindende for medlemsstaterne, skal de så meget desto mere være bindende for borgerne, herunder sagsøgerne i hovedsagen. De kan således ikke selv være berettigede til at vælge, hvilken lovgivning der finder anvendelse i deres tilfælde. Hvis de socialt forsikrede kunne vælge at unddrage sig de ufravigelige regler om tilknytning fastsat i forordning nr. 1408/71, ville de — helt usædvanligt — kunne omgå reglernes virkninger i praksis, hvorved de kompetente medlemsstater ville blive frataget dette prærogativ.

51. Til støtte for deres modsatte opfattelse har J.A. van Delft og J.M. van Willigen påberåbt sig dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekeringen [27]. Ifølge dem har Domstolen fastslået, at det først er, når en pensions- eller renteberettiget person har tilsluttet sig ordningen indført ved artikel 28 i forordning nr. 1408/71 ved at have ladet sig registrere ved bopælsstedets institution som foreskrevet i artikel 29 i forordning nr. 574/72, at personen kan benytte sig af retten til at få naturalydelser fra denne institution på samme måde, som hvis vedkommende var pensions- eller renteberettiget i henhold til bopælsstatens lovgivning. De har også refereret til, hvordan generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i forslaget til afgørelse i nævnte sag anførte, at »nu sker overførslen af ansvaret for ydelse af naturalydelser til institutionen i bopælsstaten imidlertid ikke automatisk. Den blotte omstændighed, at pensionisten flytter,

23 — Jf. bl.a. dom af 7.7.2005, sag C-227/03, van Pommeren-Bourgondiën, Sml. I, s. 6101, præmis 39, og Piatkowski-dommen, præmis 33.

24 — Dom af 7.2.1991, sag C-227/89, Rönfeldt, Sml. I, s. 323, præmis 22, og Kuusijärvi-dommen, præmis 30.

25 — Dom af 23.9.1982, sag 276/81, Kuijpers, Sml. s. 3027, præmis 14 in fine.

26 — Jf. i denne retning præmis 18 i Adanez Vega-dommen og de deri nævnte domme. Denne retspraksis omhandler både de almindelige regler og de særlige regler om tilknytning, der er indeholdt i henholdsvis afsnit II og i afsnit III i forordning nr. 1408/71.

27 — Dommens præmis 40, 47 og 53.

er ikke nok, idet overførslen forudsætter en viljestilkendegivelse fra den pågældende« [28], hvilket ifølge sagsøgerne i hovedsagen udtrykkeligt bekræfter, at der foreligger en valgret.

3. Det første spørgsmåls andet led

52. Jeg kan ikke tilslutte mig denne opfattelse. For mig at se minder både Domstolen og generaladvokaten blot om, at en pensionsberettiget person er pligtig at lade sig registrere i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 574/72 for at være berettiget til naturaludelser efter artikel 28 i forordning nr. 1408/71. Når Domstolen refererer til registrering og generaladvokaten til en viljestilkendegivelse, er det kun for at understrege, at den ved de nævnte bestemmelser fastsatte mekanisme først kan få sin fulde virkning til fordel for en socialt forsikret, når denne har truffet alle de fornødne foranstaltninger i den henseende. Efter min opfattelse udgør den fordrede registrering ved bopælsstedets institution derfor ikke en retsakt, der skaber rettigheder [29], men alene en simpel administrativ formalitet i form af en tilkendegivelse, der muliggør informationsudveksling mellem de sociale myndigheder i de berørte medlemsstater [30].

53. Den nederlandske, finske og franske regering samt Kommissionen har af de foregående betragtninger udledt, at den stat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, er berettiget til at indeholde bidrag til dækning af den risiko, som staten kan komme til at bære i henhold til den tvungne forsikring, eftersom den er økonomisk ansvarlig for udgifterne til ydelser i anledning af sygdom, som udredes til en pensionist i bopælsmedlemsstaten, i overensstemmelse med artikel 33 i forordning nr. 1408/71. J.A. van Delft og J.M. van Willigen er derimod af den opfattelse, at det fremgår både af bestemmelsens ordlyd og dens formål, at hvis der ikke foreligger ret til naturaludelser udredt af bopælsstaten på grund af manglende registrering dér, kan den kompetente stat, hvad pension eller rente angår, ikke tilbageholde et bidrag, for eftersom der ikke er udredt nogen ydelse for

28 — Punkt 26 i forslaget til afgørelse i den sag, der gav anledning til dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekeringen.

29 — Jf. analogt følgende retspraksis vedrørende blanket E 101, hvorefter udstedelsen heraf ikke har til formål at skabe ret, men alene at konstatere eksisterende rettigheder, hvortil bemærkes, at karakteren af dette dokument svarer til blanket E 121's karakter af bevis for registrering af pensions- eller renteberettigede personer: dom af 10.2.2000, sag C-202/97, FTS, Sml. I, s. 883, præmis 50 ff., og af 30.3.2000, sag C-178/97, Banks m.fl., Sml. I, s. 2005, præmis 53 ff.

30 — I samme øjemed fastsætter artikel 29, stk. 2, i forordning nr. 574/72, at hvis den berørte ikke samarbejder aktivt, kan bopælsstaten henvende sig direkte til den stat, som udbetalingen af ydelser påhviler, for at få bekræftet en ret til ydelser i henhold til sidstnævntes lovgivning.

denne stats regning, er den ikke pligtig at yde bopælsstaten refusion i henhold til nævnte forordnings artikel 36.

54. I denne forbindelse minder jeg om ordlyden af artikel 33 i forordning nr. 1408/71, hvorefter »[d]en institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten eller rentemodtageren til dækning af ydelser ved sygdom […], er berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser […] i den pension eller rente, som institutionen skal udbetale, for så vidt en institution i den nævnte medlemsstat skal bære udgifterne ved de ydelser, der er udredt […]« [31].

55. Formaliteten vedrørende registrering ved den kompetente institutionen i bopælsstaten fremstår ifølge denne ordlyd på ingen måde som en forudgående betingelse for tilbageholdelse af bidrag. De er et naturligt modstykke til den ret til naturaldelser [32], der følger direkte af forordning nr.º 1408/71. Selv om sagsøgerne i hovedsagen ikke har gjort brug af denne ret, idet de har afvist at lade sig registrere, består risikoen ved sygdom alligevel fuldt ud for den medlemsstat, som udbetalingen af pension eller rente påhviler, idet de berørte vil kunne gøre brug af dækningen af denne risiko, hvis de fuldfører de fornødne foranstaltninger. Efter min opfattelse er det ifølge ordlyden blot et krav, at den økonomiske byrde forbundet med naturaldelserne er potentielt, og ikke aktuelt, tilstede [33]. Det er uden betydning, om de dermed forbundne udgifter faktisk er afholdt af denne stat, idet formålet med systematisk tilbageholdelse af bidrag er at sætte den i stand til at bære denne byrde efter behov. Det hører nemlig med til enhver ordning for social sikring, at der skal betales bidrag for dækning af en risiko, uafhængigt af om denne risiko realiseres eller ej.

56. Domstolen har efter min opfattelse allerede udtalt sig relativt udtrykkeligt i denne retning, idet det følger af Molenaar-dommen [34], at en vandrende arbejdstager ikke kan gøre krav på en ret til helt eller delvis at blive fritaget for at betale bidrag til sociale ydelser, såsom bidrag til en plejeforsikring, end ikke i tilfælde hvor den berørte ikke kan gøre brug af de nævnte ydelser. EU-retten indeholder således ingen bestemmelser, hvorefter den kompetente institution skal undersøge, om en arbejdstager er berettiget til samtlige ydelser fra en sygeforsikringsordning, før den optager ham som medlem af ordningen og opkræver de hertil svarende bidrag. Desuden

31 — Det bemærkes, at den berørte medlemsstat ikke er pligtig at tilbageholde sociale bidrag, men blot har mulighed for det, idet den kan vælge andre finansieringsmuligheder.

32 — Dom af 26.5.1976, sag 103/75, Aulich, Sml. s. 697, præmis 7, hvor det præciseres, at »der må sondres mellem bidraget og ydelsen, idet bidraget begrunder retten til ydelsen, mens ydelsen forudsætter, at retten er opstået«.

33 — Nærmere herom: dom af 22.5.1980, sag 143/79, Walsh, Sml. s. 1639, præmis 2, hvorefter »en person, der ifølge en medlemsstats lovgivning har ret til ydelser, som er omfattet af forordning nr. 1408/71, og som beror på betaling af bidrag, som vedkommende tidligere var forpligtet til at indbetale, ikke mister sin status som »arbejdstager« ifølge forordning nr. 1408/71 og nr. 574/72, alene på grund af, at vedkommende på tidspunktet for forsikringsbegivenhedens indtræden ikke betalte bidrag og ikke var forpligtet dertil«.

34 — Dommens præmis 40-42.

har Domstolen fastslået, at såfremt man anerkendte en ret til at blive fritaget, ville det desuden være ensbetydende med, at de forsikrede kunne behandles forskelligt med hensyn til omfanget af risici, der er dækket af sygeforsikringen, alt efter om de har bopæl i den stat, hvis ordning de er tilsluttet.

57. At lade tilbageholdelse af bidrag afhænge af, hvorvidt en pensions- eller renteberettiget person er villig til at lade sig registrere ved bopælsstatens institution, ville i praksis — som fremhævet af den nederlandske, franske og finske regering — indebære en risiko for tilskyndelse til, at de nævnte personer ville spekulere i at vente med at lade sig registrere til det øjeblik, hvor behovet for naturalydelser opstår. Jeg understreger, at dette på ingen måde gælder sagsøgerne i hovedsagen, som befinder sig i en prekær situation på baggrund af en uventet lovændring. Ud fra en strukturel synsvinkel kan risikoen for misbrug imidlertid få alvorlige konsekvenser for ligevægten i de berørte medlemsstaters sociale sikringsordninger.

58. Hvis tilbageholdelserne blev foretaget på det tidspunkt, hvor ydelserne reelt blev udredt, ville det faktisk være i strid med solidaritetsprincippet og ligevægten mellem de opkrævede bidrag og de dækkede ydelser, hvilket er to grundregler for de nævnte ordningers funktionsmåde. At overlade de enkelte forsikrede et valg, ville desuden gøre det uhåndterbart, eftersom der kan opstå forskellige situationer fra individ til individ, hvorimod forordning nr. 1408/71 har som sit specifikke mål at koordinere de sociale sikringsordninger i Unionens 27 medlemsstater med en klar regel for alle personer, der ikke har bopæl i en given medlemsstat. Borgerne kan ikke beslutte at være fritaget for bidrag til disse ydelser med risiko for fuldstændigt at underminere det system, der er indført ved forordning nr. 1408/71 [35].

59. Følgelig mener jeg, at de bestemmelser i henholdsvis forordning nr. 1408/71 og forordning nr. 574/72, som er omhandlet i det første præjudicielle spørgsmål, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for den nederlandske lovgivning, hvorefter en person, som er berettiget til at få udbetalt en pension eller rente af Kongeriget Nederlandene, for at kunne nyde godt af naturalydelser ved sygdom er forpligtet til dels at lade sig registrere ved CVZ, dels at betale bidrag, også når den berørte har undladt at lade sig registrere ved institutionen i den medlemsstat, hvor vedkommende har sin bopæl.

35 — Derimod kan en medlemsstat i overensstemmelse med artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 give afkald på muligheden for at få refusion for ydelser, som den skal udrede for en anden medlemsstats regning.

B — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

1. Indledende bemærkninger

60. Den forelæggende ret ønsker subsidiært oplyst, om artikel 39 EF og/eller artikel 18 EF er til hinder for artikel 69 i ZVW, for så vidt som EU-borgere, der i princippet kan støtte ret på artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, er forpligtet til at lade sig registrere hos CVZ, og ikke mindst at lade indeholdelse af bidrag foretage i deres pension eller rente, selv om de ikke har ladet sig registrere i bopælsstaten som foreskrevet i artikel 29 i forordning nr. 574/72.

61. Selv om det fastslås, at den omtvistede lovgivning er i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, som i mit forslag til besvarelse af det første spørgsmål, er en tilsidesættelse af bestemmelser i den primære EU-ret dog ikke udelukket [36]. Herudover er det ubestridt, at EF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed udgør retsgrundlaget for forordning nr. 1408/71 og forordning nr. 574/72 [37]. Hertil kommer, at Domstolen har fastslået, at ligebehandlingsprincippet i EF-traktaten har forrang for forordning nr. 1408/71 [38].

62. Den forelæggende ret har nævnt artikel 39 EF først. Denne bestemmelse er i virkeligheden det konkrete udtryk i forhold til arbejdstagerne for den ret, der tilkommer alle EU-borgere, til at bevæge og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som fastsat i artikel 18 EF [39]. Den nederlandske, franske og finske regering samt Kommissionen har på den anden side på det kraftigste betvivlet anvendeligheden af artikel 39 i den foreliggende sag.

63. Faktisk har sagsøgerne i hovedsagen ifølge sagens akter tilsyneladende gjort brug af retten til at bo i en anden medlemsstat efter at være gået på pension, idet de synes at have haft hele deres erhvervsmæssige karriere i den medlemsstat, Kongeriget Nederlandene, i hvilken de er statsborgere, og at have forladt landet uden at have nogen hensigt om at

36 — Jf. dom af 16.7.2009, sag C-208/07, von Chamier-Gliszinski, Sml. I, s. 6095, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis, af 15.6.2010, sag C-211/08, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5267, præmis 45, hvori anføres: »Den omstændighed, at de nationale bestemmelser kan være i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71, bevirker nemlig ikke, at disse ikke er omfattet af EF-traktatens bestemmelser.«

37 — Jeg minder om, at artikel 42 EF på socialsikringsområdet fastsætter indførelse af en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende dels sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse, dels betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

38 — Dom af 15.1.1986, sag 41/84, Pinna, Sml. s. 1, præmis 21 ff., og af 27.9.1988, sag 313/86, Lenoir, Sml. s. 5391.

39 — Dom af 17.1.2008, sag C-152/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 39, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis.

udøve beskæftigelse i den medlemsstat, i hvilken de har bosat sig. Mens artikel 39, stk. 3, litra d), EF tillægger en person ret til at blive boende efter endt beskæftigelse i den medlemsstat, hvortil vedkommende flyttede med henblik på at arbejde, følger det imidlertid af retspraksis, at en person, som er emigreret i forbindelse med sin pension, ikke kan påberåbe sig bestemmelserne i artikel 39 EF, som vedrører arbejdskraftens frie bevægelighed [40]. Heraf fremgår, at den nævnte bestemmelse sandsynligvis ikke kan finde anvendelse i hovedsagen.

64. I betragtning af, at de konkrete oplysninger, der er forelagt for Domstolen, er ufuldstændige, og at et stort antal nederlandske borgere synes at være i en situation svarende til situationen for sagsøgerne i hovedsagen [41], mener jeg ikke desto mindre, at Domstolen også bør udtale sig om fortolkningen af artikel 39 EF og overlade det til den nationale ret at anvende denne i tilfælde, hvor berørte personers konkrete sag falder inden for dens anvendelsesområde på tidspunktet for tvistens opståen.

65. Den situation, som sagsøgerne i hovedsagen befinder sig i, er til gengæld tydeligvis omfattet af det personelle anvendelsesområde for artikel 18 EF, for ifølge artikel 17, stk. 1, EF har enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab og de deraf afledte rettigheder og pligter, der er indeholdt i EF-traktaten [42].

66. Problematikken er for mig at se den samme, uanset om den drejer sig om fortolkningen af artikel 18 EF eller artikel 39 EF. Først og fremmest må det afgøres, om der i denne sag foreligger en begrænsning i form af, at sagsøgerne i hovedsagen i medfør af den omtvistede lovgivning er ringere stillede end pensionister bosiddende i Nederlandene, hvilket kunne tilskynde dem til at opgive deres etablering i en anden medlemsstat. Hvis der findes at være en sådan hindring for borgeres og/eller arbejdstageres frie bevægelighed, må det derpå subsidiært undersøges, om den kan begrundes af omstændighederne i hovedsagen.

— Vedrørende en eventuel begrænsning af den frie bevægelighed

67. Artikel 69 i ZVW, sammenholdt med artikel 2.5.2 i IZVW, kan hindre EF-traktatens bestemmelser i at opnå fuld virkning, for så vidt som artiklen afskrækker nederlandske

40 — Dom af 9.11.2006, sag C-520/04, Turpeinen, Sml. I, s. 10685, præmis 16, og af 23.4.2009, sag C-544/07, Rüffler, Sml. I, s. 3389, præmis 50 ff.

41 — Under retsmødet hævdede repræsentanterne for J.A. van Delft, J.M. van Willigen og C.M. Janssen, at knap 18 000 emigrerede nederlandske pensionister ikke ønsker at tilslutte sig den sociale sikringsordning i deres bopælsstat.

42 — Dom af 22.5.2008, sag C-499/06, Nerkowska, Sml. I, s. 3993, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis.

statsborgere fra at bevæge og opholde sig frit i en anden medlemsstat ved at straffe dem blot for at gøre brug af deres rettigheder [43]. Sagsøgerne i hovedsagen har hævdet, at de omhandlede bestemmelser tilskynder dem til at vende tilbage til Nederlandene, i det omfang de ved tilbagevenden vil nyde godt af den nederlandske ordning fuldt ud uden den dobbelte udgift forbundet med bidrag og præmier til private forsikringer.

68. Efter min opfattelse kan manglende overensstemmelse med artikel 18 EF eller artikel 39 EF ikke bero på en simpel formalitet såsom den registrering ved CVZ, der kræves efter den nederlandske lovgivning, når det tages i betragtning, at registreringen er i fuld overensstemmelse med bestemmelsen i stk. 1, litra b), i afdeling R i bilag IV til forordning nr. 1408/71, som hører til den umiddelbart anvendelige EU-ret.

69. Tilsvarende er det ikke specielt til skade for sagsøgerne i hovedsagen, at der foretages tilbageholdelse i deres rente eller pension, eftersom den økonomiske byrde ved at bidrage til den tvungne sociale sikringsordning påhviler alle de herigennem forsikrede, uanset om de har bopæl i landet eller ej, hvilket er i tråd med den ordning, der er fastsat ved EF-traktaten og forordning nr. 1408/71.

70. Med hensyn til de ydelser, som sagsøgerne i hovedsagen kan nyde godt af, bemærkes, at de i kraft af deres bidragsbetaling kan gøre krav på naturalydelser udredt via den gældende lovbestemte sygeforsikringsordning i den medlemsstat, hvor de har bopæl, og det for Kongeriget Nederlandenes regning, idet udbetalingen af deres pensioner eller renter påhviler denne medlemsstat. Denne fordel er resultatet af den kumulative virkning af ZVW og artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71. Selv om nogle af sagsøgerne i hovedsagen ikke har nydt godt af retten til ydelser, fordi de har undladt at lade den fornødne registrering foretage, foreligger denne ret potentielt. Følgelig er bidragsbetalingerne ikke uden modydelse, hvilket ville stride mod det almindelige EU-retlige princip om forbud mod ugrundede bidrag til tvungne forsikringsordninger [44].

71. Hertil kommer, at sagsøgerne i hovedsagen ikke kan henvise til at have fået mindre adgang til behandlinger, i og med at de af bopælsstaten udredte ydelser er ringere end de ydelser, som de havde fået gennem private forsikringer. Denne forskel eller forringelse er, såfremt den foreligger, blot resultatet af

43 — Jf. bl.a. dom af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 30, Turpeinen-dommen, præmis 20 og 21, samt Nerkowska-dommen, præmis 31.

44 — Vedrørende forbuddet mod betaling af dobbelte bidrag og ekstrabidrag uden en tilsvarende social sikring henvises bl.a. til dom af 5.5.1977, sag 102/76, Perenboom, Sml. s. 815, præmis 13, af 21.2.1991, sag C-140/88, Noij, Sml. I, s. 387, præmis 14 og 15; Aldewereld-dommen, præmis 26, dom af 10.5.2001, sag C-389/99, Rundgren, Sml. I, s. 3731, præmis 57, og af 18.7.2006, sag C-50/05, Nikula, Sml. I, s. 7029, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

den nederlandske stats beslutning om at udstrække sin tvungne sygeforsikringsordning til alle med bopæl i landet, og derpå af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, hvorefter de rente- eller pensionsberettigede personer, der har bopæl i en anden medlemsstat, hører til de socialt forsikrede, der er omfattet af nævnte forordnings personelle anvendelsesområde, hvorimod de tidligere var udelukket, når de havde en indkomst over en vis grænse. Eftersom de nationale lovgivninger vedrørende social sikring ikke er harmoniserede, men alene koordinerede, kan medlemsstaterne imidlertid ændre indholdet, idet de under udøvelsen af denne beføjelse fortsat skal overholde EU-retten [45].

72. Således som den nederlandske, franske og finske regering samt Kommissionen har mindet om, kan hverken artikel 18 EF eller artikel 39 EF i sig selv garantere en socialt forsikret, at flytning til en anden medlemsstat ingen konsekvenser får, idet flytningen efter omstændighederne kan være mindre fordelagtig eller ligefrem ufordelagtig [46].

73. Alle disse forhold taget i betragtning, anser jeg ikke artikel 18 EF og 39 EF for at være til hinder for den omtvistede lovgivning.

74. For det tilfælde, at Domstolen når frem til det modsatte resultat, tilføjer jeg imidlertid subsidiært, at den ændring, som Kongeriget Nederlandene har foretaget af dets sygeforsikringsordning, forekommer mig at være begrundet i objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning [47]. Den anfægtede reform har nemlig til formål at skabe en almen tvungen sygeforsikringsordning for alle dem, der har bopæl i landet, med en tilsvarende virkning for pensions- eller renteberettigede personer, der har bopæl i en anden medlemsstat, og det uanset nationalitet. Et formål, der består i, at ingen af dem, der har bopæl i landet, skal være udelukket fra den lovbestemte beskyttelsesordning, tjener efter min opfattelse almenvellet. Desuden anser jeg proportionalitetsprincippet for at være overholdt, i det omfang både pligten til bidragsbetaling og bidragenes størrelse ved hjælp af anvendelsen af bopælslandets koefficient modsvarer de naturalydelser, som sagsøgerne i hovedsagen kan få i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme

45 — Jf. bl.a. dom af 16.5.2006, sag C-372/04, Watts, Sml. I, s. 4325, præmis 92, Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 22, og dom af 5.3.2009, sag C-350/07, Kattner Stahlbau, Sml. I, s. 1513, præmis 74.

46 — Dom af 19.3.2002, forenede sager C-393/99 og C-394/99, Hervein m.fl., Sml. I, s. 2829, præmis 50, 51 og 58, Piatkowski-dommen, præmis 32, og von Chamier-Gliszczinski-dommen, præmis 84 og 85).

47 — Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

måde som de personer, der bliver boende i Nederlandene, skal betale bidrag for at have mulighed for at nyde godt af ydelserne dér.

75. Dog kan en lovgivning vedrørende social sikring ikke konkret bevirke en ringere beskyttelse af de statsborgere, som har gjort brug af retten til ophold i en anden medlemsstat, end af dem, der bliver boende i deres oprindelsesstat. Ellers ville det hæmme den effektive virkning af EF-traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for Unionens borgere og arbejdstagere. I den foreliggende sag er der imidlertid grund til at antage, at sagsøgerne i hovedsagen kan have været genstand for forskelsbehandling.

2. Vedrørende forskelsbehandlingen af dem, der ikke har bopæl i landet

76. De berørte har i denne forbindelse gjort gældende, at mens deres velerhvervede rettigheder blev ophævet, sikrede den nederlandske lovgiver rettighederne for dem, der har bopæl i landet, eftersom det ved ZVW blev fastsat, at de nederlandske forsikringsselskaber var forpligtet til at forsikre sidstnævnte både med hensyn til grundlæggende og supplerende ydelser. De har tilføjet, at de for deres vedkommende måtte tegne nye forsikringer for at opretholde hidtidige rettigheder og afholde ekstra høje udgifter hertil på grund af deres høje alder. De har anført, at denne lovgivning tilskynder dem til at overveje at vende tilbage til Nederlandene for at kunne nyde godt af en sådan supplerende beskyttelse i tillæg til den lovbestemte grundordning.

77. Den forelæggende ret har ikke forelagt præcise oplysninger om dette spørgsmål. Under retsforhandlingerne redegjorde den nederlandske regering imidlertid for, at der indførtes en opsigelse uden videre for at undgå dobbeltforsikring og dermed betaling af dobbeltbidrag, og dette kun i forhold til de private forsikringer, som var tegnet svarende til den tvungne ordning. Derimod kunne en supplerende del af den private forsikring, som dækkede i videre omfang end grundordningen, opretholdes i henhold til artikel 2.5.2 i IZVW. Ifølge det, den nederlandske regering og sagsøgerne i hovedsagen har oplyst, ville de nederlandske forsikringsselskaber dog i praksis ikke blot på grundlag af den fakultative ordning opretholde dækningen af risici indeholdt i de supplerende sundhedsforsikringer.

78. For det tilfælde at den forelæggende ret måtte nå frem til, at der har fundet en forskellig behandling sted af dem, der har bopæl i landet, og dem, der ikke har bopæl i landet, i det mindste hvad angår opnåelse af en supplerende forsikring, vil en sådan forskelsbehandling være diskriminerende, eftersom den ikke er objektivt begrundet. Der forekommer mig nemlig ikke at have været noget til hinder for, at den nederlandske stat havde fastsat, at dem, der ikke har bopæl i landet, også omfattedes af garantien, hvorefter forsikringsselskaberne

var forpligtet til at tilbyde gunstige vilkår efter den automatiske opsigelse af den private forsikring. Det følger af retspraksis, at den omstændighed, at der pålægges en bopælsmæssig tilknytningsfaktor, kan udgøre en vilkårlig betingelse og dermed et for vidtgående krav, henset til sagens særlige omstændigheder [48]. At fastsætte, at opretholdelse af en privat forsikring er betinget af bopæl, forekommer mig at være mere vidtgående end nødvendigt for at opfylde lovgivers mål. Da artikel 2.5.2 i IZVW udtrykkeligt omhandler personer med bopæl i udlandet, kan den udgøre et element af direkte forskelsbehandling.

79. I betragtning af de betydelige gråzoner i denne sag, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om den nederlandske stat i forbindelse med den omhandlede lovændring faktisk har truffet foranstaltninger, der udelukkende sikrer opretholdelsen af en samlet beskyttelse [49] til fordel for dem, der har bopæl i landet. For det tilfælde, at de pensions- eller renteberettigede bosat i andre medlemsstater derimod er udelukket fra sådanne beskyttelsesmæssige foranstaltninger, er artikel 18 EF og 39 EF til hinder for den således ændrede ordning. Som Domstolen allerede har fastslået, er en lovgivning, der stiller personer uden bopæl i landet mindre gunstigt end personer med bopæl i landet, hvad angår deres sociale dækning i Nederlandene, i strid med princippet om fri bevægelighed, der er sikret i artikel 39 EF [50].

80. I tilfælde af at der foreligger forskelsbehandling, må den nationale ret gøre alt, hvad der står i dens magt for at kompensere for virkningen heraf. Det påhviler nemlig den nationale ret inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig fællesskabsrettens fulde virkning, når den afgør den tvist, der er indbragt for den [51]. Hvis den nationale ret ikke kan genindføre ligebehandling, henset til de begrænsninger, der følger af tvisten, følger det af fast retspraksis, at den nederlandske stat i henhold til princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 10 EF, skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af fællesskabsretten til ophør [52].

48 — Jf. bl.a. Nerkowska-dommen, præmis 42 og 43.

49 — Samlet i den forstand, at lovgiver har fastsat opretholdelse af det eksisterende beskyttelsesniveau i form af både de grundlæggende ydelser i henhold til den lovbestemte sygeforsikringsordning og de supplerende ydelser på grundlag af private forsikringsaftaler.

50 — Dommen i sagen van Pommeren-Bourgondiën, præmis 44 og 45, vedrørende artikel 39 EF.

51 — Jf. bl.a. dom af 15.5.2003, sag C-160/01, Mau, Sml. I, s. 4791, præmis 34.

52 — Jf. bl.a. dom af 16.12.1960, sag 6/60, Humblet, Sml. 1954-1964, s. 207, org.ref.: Rec. s. 1125, af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 36, og af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. s. 723, præmis 64.

V — Forslag til afgørelse

81. Henset til de foregående betragtninger, foreslår jeg Domstolen at besvare de af Centrale Raad van Beroep forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 28, 28a og 33 i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006, og afsnit R, stk. 1, litra a) og b), i bilag VI til nævnte forordning samt artikel 29 i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 311/2007 af 19. marts 2007, er ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den medlemsstat, som udbetalingen af en pension eller rente påhviler, dels forpligter den pensions- eller renteberettigede person til at lade sig registrere ved den kompetente institution hvad angår sygeforsikringer i den pågældende stat, dels foreskriver tilbageholdelse af et bidrag i personens pension eller rente, selv når sidstnævnte har undladt at lade sig registrere ved institutionen i den medlemsstat, hvor vedkommende har sin bopæl, som foreskrevet i artikel 29 i forordning nr. 574/72 med senere ændringer.

2) Artikel 18 EF og 39 EF er ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvis indhold er gengivet ovenfor, medmindre det forholder sig således — hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve — at den berørte medlemsstat ved den reform, som har indført en sådan bestemmelse i national ret, har truffet foranstaltninger med henblik at sikre opretholdelsen af det samlede beskyttelsesniveau, der tidligere fulgte af private sygeforsikringsaftaler, for så vidt angår de socialt forsikrede med bopæl i landet, uden at træffe tilsvarende foranstaltninger for de socialt forsikrede, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten.«