CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. JÄÄSKINEN van 15 juli 2010[1]

I — Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing houdt verband met het feit dat in het Koninkrijk der Nederlanden een wettelijke regeling is ingevoerd die de verplichte ziektekostenverzekering uitstrekt tot alle personen die op het nationale grondgebied wonen of werken. Onder de oude regeling moest het gedeelte van deze bevolking dat niet verplicht verzekerd was een particuliere verzekering afsluiten ter dekking van ziektekosten. De bewuste wijziging is ingevoerd bij de op 1 januari 2006 in werking getreden Zorgverzekeringswet (hierna: „ZVW"), die is gevolgd door de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet (hierna: „IZVW").

2. Deze wijziging heeft ook gevolgen gehad voor in andere lidstaten wonende personen die, uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1408/71[2], aanspraak kunnen maken op uitkeringen in natura overeenkomstig de wetgeving van hun woonstaat, ten laste van de Staat die hun een ouderdomspensioen of rente wegens arbeidsongeschiktheid uitkeert, in casu het Koninkrijk der Nederlanden. De Nederlandse wetgever verplicht die personen, zich aan te melden bij het College van zorgverzekeringen (hierna: „CZV") en bijdragen te betalen, ook indien zij niet zijn ingeschreven bij het orgaan van de woonplaats zoals bepaald in verordening (EEG) nr. 574/72[3].

3. De zes verzoekers in het hoofdgeding zijn tegen dit nieuwe stelsel opgekomen. Hierbij

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt door verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1992/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 (PB L 392, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1408/71"). Deze laatste is laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 592/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008, en verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 200, blz. 1), dient haar in te trekken en te vervangen.

3 — Verordening van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 (PB L 74, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 311/2007 van de Commissie van 19 maart 2007 (PB L 82, blz. 6; hierna: „verordening nr. 574/72").

zij aangetekend dat volgens de door een van hen verstrekte gegevens meer dan 100 000 personen die alleen een Nederlands pensioen ontvangen in een andere lidstaat van de Europese Unie wonen of in een Staat die een verdrag heeft ondertekend dat hun rechten verleent die gelijkwaardig zijn aan die waarin verordening nr. 1408/71 voorziet. Als bezwaar voeren zij aan dat de bijdragen die zij thans moeten betalen worden gevraagd voor zorg die naar hun oordeel minder gunstig is dan de zorg waar zij voor in aanmerking kwamen op basis van hun vroegere particuliere verzekering. Ook hebben zij betoogd dat zij in een minder gunstige positie zijn komen te verkeren dan ingezetenen van het Koninkrijk der Nederlanden, doordat deze laatsten een aanvullende particuliere verzekering hebben kunnen afsluiten tegen door de Staat onderhandelde en gewaarborgde tarieven, terwijl zij niet deze mogelijkheid hebben.

4. In deze context vraagt de Centrale Raad van Beroep (Nederland) zich af of de sociaalverzekerden, in casu rechthebbenden op pensioen of rente die in een andere lidstaat wonen dan de Staat die het pensioen of de rente verschuldigd is, ervoor kunnen kiezen om niet onderworpen te zijn aan de wettelijke ziektekostenverzekering waaronder zij vallen uit hoofde van het recht van de Unie en, als uitvloeisel daarvan, te zijn vrijgesteld van de betaling van de bijdragen die laatstbedoelde Staat van hen vordert.

5. Overeenkomstig het verzoek van de verwijzende rechterlijke instantie wordt de zaak, gelet op de bijzondere omstandigheden, overeenkomstig artikel 55, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bij voorrang berecht.

II — Rechtskader

A — *Het recht van de Unie*

— Het EG-Verdrag [4]

6. Artikel 18, lid 1, EG bepaalt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de

4 — De artikelen 18 EG en 39 EG zijn thans de artikelen 21 VWEU en 45 VWEU. Aangezien het in casu in het hoofdgeding gaat over de toepassing van bepalingen van Nederlands recht in hun versie vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te weten 1 december 2009, zal naar de bepalingen van het EG-Verdrag worden verwezen volgens de vóór die datum geldende nummering.

beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

7. Artikel 39 EG bepaalt:

„1. Het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap is vrij.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om:

a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling;

b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten;

c) in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen in overeenstemming met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden;

d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen uitvoeringsverordeningen.

[…]"

— Verordening nr. 1408/71

8. Artikel 1 van verordening nr. 1408/71 bepaalt dat voor de toepassing ervan:

„a) […] onder ‚werknemer' en onder ‚zelfstandige' respectievelijk [wordt] verstaan ieder:

i) die verplicht of vrijwillig voortgezet verzekerd is tegen een of meer gebeurtenissen, behorende tot de takken van een stelsel van sociale zekerheid voor werknemers of zelfstandigen of tot een bijzonder stelsel voor ambtenaren;

[....]"

9. Artikel 2, lid 1, van dezelfde verordening luidt:

„Deze verordening is van toepassing op werknemers of zelfstandigen en op studenten op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van een der lidstaten, dan wel op het grondgebied van een der lidstaten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen."

10. Ingevolge artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 is deze van toepassing op alle wettelijke regelingen betreffende de takken van sociale zekerheid voor onder meer „prestaties bij ziekte".

11. Artikel 13 van dezelfde verordening, dat staat in titel II, „Vaststelling van de toe te passen wetgeving", is geformuleerd als volgt:

„Algemene regels

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

2. Onder voorbehoud van de artikelen 14 tot en met 17:

[…]

f) is op degene die ophoudt onderworpen te zijn aan de wettelijke regeling van een lidstaat zonder dat hij op grond van één van de in de artikelen 14 tot en met 17 bedoelde uitzonderingen of bijzondere regels aan de wettelijke regeling van een andere lidstaat wordt onderworpen, de wettelijke regeling van toepassing van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woont overeenkomstig de bepalingen van deze wettelijke regeling alleen."

12. Titel III van verordening nr. 1408/71 bevat „bijzondere bepalingen met betrekking tot de verschillende soorten prestaties" waarop deze verordening ingevolge artikel 4, lid 1, ervan van toepassing is. Hoofdstuk 1 van titel III van deze verordening betreft de prestaties bij ziekte en moederschap.

13. In afdeling 5 van genoemd hoofdstuk 1, met het opschrift „Pensioen- of rentetrekkers en hun gezinsleden", bepaalt artikel 28 van verordening nr. 1408/71, betreffende „Pensioenen of renten, verschuldigd op grond van de wettelijke regelingen van een of meer lidstaten, terwijl in het land van de woonplaats geen recht op prestaties bestaat", het volgende:

„1. De rechthebbende op een pensioen of rente verschuldigd krachtens de wettelijke

regeling van een lidstaat, of op pensioenen of renten verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten, die geen recht op prestaties heeft op grond van de wettelijke regeling van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woont, heeft niettemin zelf, evenals zijn gezinsleden, recht op deze prestaties, voor zover hij op grond van de wettelijke regeling van de voor de pensioenverzekering bevoegde lidstaat, of van ten minste één van de voor deze verzekering bevoegde lidstaten, eventueel met inachtneming van artikel 18 en van bijlage VI recht op prestaties zou hebben, indien hij op het grondgebied van de betrokken staat woonde. De prestaties worden verleend op de volgende voorwaarden:

a) de verstrekkingen worden voor rekening van het in lid 2 bedoelde orgaan verleend door het orgaan van de woonplaats, alsof de betrokkene recht had op een pensioen of een rente krachtens de wettelijke regeling van de staat op het grondgebied waarvan hij woont, en hij recht op verstrekkingen had;

[…]

2. In de in lid 1 bedoelde gevallen komen de verstrekkingen voor rekening van het overeenkomstig de volgende regels vastgestelde orgaan:

a) indien de rechthebbende krachtens de wettelijke regeling van één lidstaat recht op bedoelde verstrekkingen heeft, komen deze voor rekening van het bevoegde orgaan van deze staat;

b) indien de rechthebbende krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten recht op bedoelde verstrekkingen heeft, komen deze voor rekening van het bevoegde orgaan van de lidstaat aan de wettelijke regeling waarvan de rechthebbende het langst onderworpen is geweest; ingeval de toepassing van deze regel ertoe leidt dat de verstrekkingen voor rekening van meer dan een orgaan komen, komen zij voor rekening van het orgaan, dat de wettelijke regeling toepast waaraan de rechthebbende het laatst onderworpen is geweest.

[…]”

14. In dezelfde afdeling bepaalt artikel 28 bis van verordening nr. 1408/71, met als opschrift „Pensioenen of renten, verschuldigd op grond van de wettelijke regeling van een of meer andere lidstaten dan het land van de woonplaats, terwijl in het laatstbedoelde land recht op verstrekkingen bestaat”, het volgende:

„Indien de rechthebbende op een pensioen of rente, verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van een lidstaat, of op pensioenen of renten, verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten, woont op het grondgebied van een lidstaat waarvan de wettelijke regeling voor het recht op verstrekkingen geen voorwaarden stelt inzake de verzekering of de arbeid en krachtens de wettelijke regeling waarvan geen pensioen of rente verschuldigd is, komen de aan hem en aan zijn gezinsleden verleende verstrekkingen voor rekening van het overeenkomstig artikel 28, lid 2, bepaalde orgaan van een van de ter zake van pensioenen bevoegde lidstaten, voor zover de betrokken rechthebbende en zijn gezinsleden recht zouden hebben

op deze verstrekkingen krachtens de wettelijke regeling die wordt toegepast door het bedoelde orgaan indien zij woonden op het grondgebied van de lidstaat waar dit orgaan is gevestigd."

15. Artikel 33, lid 1, van verordening nr. 1408/71, dat eveneens behoort tot afdeling 5 van hoofdstuk 1 van titel III van die verordening, bepaalt:

„Het orgaan van een lidstaat dat een pensioen of rente verschuldigd is en dat een wettelijke regeling toepast waarin is bepaald, dat voor rekening van een pensioen- of rentetrekker bijdragen of premies worden ingehouden om de kosten van de prestaties bij ziekte en moederschap te dekken, is gemachtigd deze bedragen, berekend overeenkomstig de betrokken wettelijke regeling, in te houden op het pensioen of de rente welke dit orgaan verschuldigd is, voor zover de prestaties krachtens de artikelen 27, 28, 28 bis, 29, 31 en 32 voor rekening van een orgaan van bedoelde lidstaat komen."

16. Overeenkomstig artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1408/71 worden de — met name krachtens de artikelen 28, 28 bis en 33 van deze verordening — door het orgaan van een lidstaat voor rekening van het orgaan van een andere lidstaat verleende verstrekkingen onderling volledig vergoed.

17. Bijlage VI bij verordening nr. 1408/71, onder R, lid 1, sub a tot en met c, „Bijzonderheden inzake toepassing van bepaalde wetgevingen", luidt als volgt:

„1. Zorgverzekering

a) Wat betreft het recht op verstrekkingen krachtens de Nederlandse wetgeving wordt voor de toepassing van de hoofdstukken 1 en 4 van titel III van de verordening onder ‚rechthebbenden op verstrekkingen' verstaan:

i) personen die overeenkomstig artikel 2 van de Zorgverzekeringswet verplicht zijn zich te verzekeren bij een zorgverzekeraar;

en

ii) voor zover niet reeds begrepen onder i, personen die in een andere lidstaat woonachtig zijn en krachtens de verordening ten laste van Nederland recht hebben op geneeskundige zorg in hun woonland.

b) Personen als bedoeld in punt a, onder i, moeten zich overeenkomstig de Zorgverzekeringswet verzekeren bij een

zorgverzekeraar; personen als bedoeld in punt a, onder ii, moeten zich registreren bij het College voor zorgverzekeringen.

c) De bepalingen van de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten betreffende de verschuldigdheid van bijdragen zijn van toepassing op personen als bedoeld in punt a en hun gezinsleden. Wat gezinsleden betreft, worden de bijdragen geheven bij degene van wie het recht op zorg is afgeleid."

— Verordening nr. 574/72

18. Artikel 29 van verordening nr. 574/72, die de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71 vaststelt, bepaalt, onder het opschrift „Verstrekkingen aan pensioen- of rentetrekkers en aan hun gezinsleden die hun woonplaats niet hebben in een lidstaat krachtens de wettelijke regeling waarvan zij een pensioen of rente genieten en recht op prestaties hebben", het volgende:

„1. Om op het grondgebied van de lidstaat waar hij woont in aanmerking te komen voor verstrekkingen krachtens artikel 28, lid 1, en artikel 28 bis van de verordening, is de pensioen- of rentetrekker verplicht zich en zijn in dezelfde lidstaat wonende gezinsleden te doen inschrijven bij het orgaan van de woonplaats, onder overlegging van een verklaring waarin wordt bevestigd dat hij krachtens de wettelijke regeling of krachtens een der wettelijke regelingen op grond waarvan een pensioen of rente verschuldigd is, voor zichzelf en voor zijn gezinsleden recht op genoemde verstrekkingen heeft.

2. Deze verklaring wordt op verzoek van de pensioen- of rentetrekker door het orgaan of één der organen die pensioen of rente verschuldigd zijn of, in voorkomend geval, door het orgaan dat over het recht op verstrekkingen moet beslissen, afgegeven, zodra de pensioen- of rentetrekker voldoet aan de voorwaarden voor het ingaan van het recht op deze verstrekkingen. Indien de pensioen- of rentetrekker de verklaring niet overlegt, verzoekt het orgaan van de woonplaats het orgaan of de organen die het pensioen of de rente verschuldigd zijn of, in voorkomend geval, het hiertoe gerechtigde orgaan daarom. In afwachting van de ontvangst van deze verklaring kan het orgaan van de woonplaats de pensioen- of rentetrekker en zijn in dezelfde lidstaat wonende gezinsleden voorlopig inschrijven op vertoon van de door dit orgaan toegelaten bewijsstukken. Deze inschrijving is voor het orgaan dat de kosten van de verstrekkingen moet dragen slechts bindend, wanneer laatstgenoemd orgaan de in lid 1 bedoelde verklaring heeft afgegeven."

19. In artikel 95 van die verordening, dat als opschrift heeft „Vergoeding van de verstrekkingen van de ziekte- en moederschapsverzekering, die zijn verleend aan pensioen- of

rentetrekkers en hun gezinsleden die hun woonplaats niet hebben in een lidstaat krachtens de wettelijke regeling waarvan zij een pensioen of rente genieten en recht op prestaties hebben", wordt bepaald:

„1. Het bedrag van de krachtens de artikelen 28, lid 1, en 28 bis en artikel 29, lid 1, van de verordening verleende verstrekkingen wordt door de bevoegde organen vergoed aan de organen die genoemde verstrekkingen hebben verleend, op basis van een vast bedrag dat het bedrag van de werkelijke uitgaven zo dicht mogelijk benadert.

2. Het vaste bedrag wordt verkregen door de gemiddelde jaarlijkse kosten per pensioen- of rentetrekker te vermenigvuldigen met het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers waarmede rekening moet worden gehouden en de uitkomst daarvan met 20 % te verminderen.

3. De benodigde factoren voor de berekening van genoemd vast bedrag worden volgens de volgende regels vastgesteld:

a) de gemiddelde jaarlijkse kosten per persoon worden voor elke lidstaat vastgesteld door de jaarlijkse uitgaven voor het totaal van de verstrekkingen die door de organen van die lidstaat zijn verleend aan de gezamenlijke rechthebbenden op pensioen of rente, verschuldigd krachtens de wetgeving van de lidstaat in de in aanmerking te nemen stelsels van sociale zekerheid alsmede aan hun gezinsleden, te delen door het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers; de hiertoe in aanmerking te nemen stelsels van sociale zekerheid zijn in bijlage 9 vermeld;

b) het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers en hun gezinsleden waarmede rekening moet worden gehouden, is in de betrekkingen tussen de organen van twee lidstaten gelijk aan het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers en/of hun gezinsleden bedoeld in artikel 28, lid 2, of in artikel 29, lid 1, van de verordening, die op het grondgebied van een der twee lidstaten wonen en recht hebben op verstrekkingen ten laste van een orgaan van de andere lidstaat.

4. Het aantal pensioen- of rentetrekkers en hun gezinsleden waarmede ingevolge lid 3, letter b, rekening moet worden gehouden, wordt vastgesteld aan de hand van een inventaris welke te dien einde wordt bijgehouden door het orgaan van de woonplaats, zulks op basis van bewijsstukken inzake de rechten van de belanghebbenden, welke door het bevoegde orgaan worden verstrekt. In geval van geschillen worden de opmerkingen van de betrokken organen voorgelegd aan de rekencommissie bedoeld in artikel 101, lid 3, van de toepassingsverordening. […]"

— Besluit nr. 153 [5]

20. Blijkens besluit nr. 153 van de administratieve commissie van de Europese Gemeenschappen voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers, vormt het E 121-formulier de verklaring die een rechthebbende op pensioen of rente en zijn gezinsleden moeten overleggen om zich overeenkomstig artikel 28 van verordening nr. 1408/71 en artikel 29 van verordening nr. 574/72 te doen inschrijven bij het orgaan van hun woonplaats.

B — *Het Nederlandse recht*

— De vóór 1 januari 2006 toepasselijke bepalingen

21. Volgens de door de verwijzende rechterlijke instantie verstrekte gegevens voorzag vóór 1 januari 2006 de Ziekenfondswet (hierna: „ZFW") in een stelsel van verplichte ziektekostenverzekering voor personen die werknemer waren en een inkomen hadden dat een bepaalde drempel niet overschreed. Personen die niet aan deze dubbele voorwaarde voldeden, dienden, teneinde verzekerd te zijn tegen ziektekosten, een verzekeringsovereenkomst te sluiten bij een particuliere verzekeringsmaatschappij. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: „ABWZ") diende te waarborgen dat alle ingezetenen van Nederland verzekerd waren tegen bepaalde bijzondere ziektekosten die niet werden gedekt door de ZFW of door een particuliere verzekeringsovereenkomst. Deze twee stelsels van wettelijk verplichte verzekering waren, op bepaalde voorwaarden, ook van toepassing op personen die in een andere lidstaat dan Nederland woonden en die recht hadden op een pensioen krachtens de Algemene Ouderdomswet (hierna: „AOW") of op een uitkering krachtens de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering; hierna: „WAO").

— De sinds 1 januari 2006 toepasselijke bepalingen

22. Per 1 januari 2006 is bij de ZVW een stelsel van wettelijk verplichte ziektekostenverzekering ingesteld voor iedereen die in Nederland woont of werkt, waarbij zij aangetekend dat volgens de verwijzingsbeslissing

5 — Besluit nr. 153 (94/604/EG) van 7 oktober 1993 betreffende de modelformulieren ten behoeve van de toepassing van de verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en (EEG) nr. 574/72 van de Raad (E 001, E 103-E 127) (PB 1994, L 244, blz. 22), zoals gewijzigd bij besluit nr. 202 (2006/203/EG) van 17 maart 2005 (PB 2006, L 77, blz. 1; hierna: „besluit nr. 153").

op deze personen ook de AWBZ van toepassing is. Omgekeerd kunnen niet-ingezetenen die niet in Nederland werken, niet verzekerd zijn onder de ZVW en de AWBZ.

23. De verwijzende rechterlijke instantie zet uiteen dat de relevante bepalingen van artikel 69 van de ZVW, in de op 1 augustus 2008 geldende versie, als volgt luiden:

„1. In het buitenland wonende personen die met toepassing van een verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen dan wel toepassing van zodanige verordening krachtens de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of een verdrag inzake sociale zekerheid in geval van behoefte aan zorg recht hebben op zorg of vergoeding van de kosten daarvan, zoals voorzien in de wetgeving over de verzekering voor zorg van hun woonland, melden zich, tenzij zij op grond van deze wet verzekeringsplichtig zijn, bij het [CZV] aan.

2. De in het eerste lid bedoelde personen zijn een bij ministeriële regeling te bepalen bijdrage verschuldigd die voor een bij die regeling te bepalen gedeelte, voor de toepassing van de Wet op de zorgtoeslag als premie voor een zorgverzekering wordt beschouwd.

3. Indien de melding niet is geschied binnen vier maanden nadat het recht, bedoeld in het eerste lid, is ontstaan, legt het [CVZ] degene die de melding had moeten doen een bestuurlijke boete op die gelijk is aan 130 % van een bij ministeriële regeling te bepalen gedeelte van de bijdrage, bedoeld in het tweede lid, over een periode gelijk aan de periode gelegen tussen de dag waarop het recht ontstond en de dag waarop de melding is geschied, maar met een maximum van vijf jaren.

4. Het [CVZ] is belast met de administratie voortvloeiend uit het eerste lid en de daar genoemde internationale regels, alsmede met het nemen van beschikkingen over de heffing en de inning van de bijdrage, bedoeld in het tweede lid."

24. De artikelen 6.3.1, lid 1, en 6.3.2, lid 1, van de Regeling zorgverzekering bepalen:

„De voor een persoon, bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de [ZVW] verschuldigde bijdrage wordt berekend door de grondslag van de bijdrage te vermenigvuldigen met het getal dat wordt berekend uit de verhouding tussen de gemiddelde uitgaven voor zorg voor een persoon ten laste van de sociale zorgverzekering in het woonland van deze persoon, en de gemiddelde uitgaven voor zorg voor een persoon ten laste van de sociale zorgverzekeringen in Nederland.

[…]

De in artikel 6.3.1 bedoelde bijdrage voor een in artikel 69, eerste lid, van de [ZVW] genoemde persoon die rechthebbende is op een pensioen of rente en voor zijn gezinsleden wordt door het orgaan dat het pensioen of de rente uitkeert, op dat pensioen of die rente ingehouden en aan het zorgverzekeringsfonds afgedragen."

25. Artikel 2.5.2 van de IZVW bepaalt:

„Een overeenkomst met betrekking tot de verzekering van geneeskundige zorg of de kosten daarvan, gesloten voor of met een in het buitenland wonende verzekerde die met toepassing van een verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen dan wel toepassing van zodanige verordening krachtens de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of een verdrag inzake sociale zekerheid recht heeft op zorg of vergoeding van de kosten daarvan zoals voorzien in de wetgeving over de verzekering voor zorg van het woonland, vervalt met ingang van 1 januari 2006, voor zover aan de overeenkomst rechten kunnen worden ontleend gelijkwaardig aan die welke vanaf dat tijdstip met toepassing van zodanige verordening of verdrag aan de betrokkene toekomen, mits de verzekerde vóór 1 mei 2006 heeft voldaan aan de verplichting tot aanmelding bij het [CVZ] zorgverzekeringen ingevolge artikel 69 van de [ZVW]."

III — Hoofdgeding en prejudiciële vragen

26. Verzoekers in het hoofdgeding, allen Nederlandse staatsburgers die wonen in een andere lidstaat dan het Koninkrijk der Nederlanden [6], zijn rechthebbenden op hetzij een door deze lidstaat krachtens de AOW uitgekeerd pensioen, hetzij een Nederlandse uitkering krachtens de WAO.

27. Aangezien zij vóór 1 januari 2006 niet verzekerd waren ingevolge de bij de ZFW en de AWBZ ingevoerde stelsels van wettelijk verplichte ziektekostenverzekering, hadden zij, teneinde verzekerd te zijn tegen ziektekosten, verzekeringsovereenkomsten gesloten met particuliere verzekeringsmaatschappijen, gevestigd in Nederland of in andere lidstaten.

28. Naar aanleiding van de inwerkingtreding op 1 januari 2006 van de ZVW, was het CVZ van mening dat verzoekers in het hoofdgeding, daar zij indien zij in Nederland zouden hebben gewoond zouden vallen onder het stelsel van wettelijk verplichte ziektekostenverzekering van de ZVW, overeenkomstig de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71 voortaan recht hadden op verstrekkingen in hun woonland ten laste van de organen van de Staat die het pensioen of de rente uitkeert, te weten het Koninkrijk der Nederlanden.

6 — Te weten in België (J. C. Ramaer), in Spanje (J. A. van Delft en J. M. van Willigen), in Frankrijk (J. F. van der Nat en O. Fokkens) en op Malta (C. M. Janssen).

29. Om voor bedoelde verstrekkingen in aanmerking te komen dienden belanghebbenden zich aan te melden bij het CVZ en zich met behulp van het door dit laatste verstrekte E 121-formulier in te schrijven bij een ziekenkas in hun woonland. Verzoekers in het hoofdgeding Ramaer, Van der Nat en Fokkens hebben zich ingeschreven, laatstgenoemde „onder protest", terwijl Van Delft, Van Willigen en Janssen daarentegen hebben geweigerd zich in te schrijven.

30. Bij besluiten, genomen in de loop van 2006, respectievelijk 2007, is op de aan verzoekers in het hoofdgeding uitgekeerde pensioenen en renten het bedrag ingehouden van de in artikel 69 ZVW voorziene bijdrage [7] om in aanmerking te komen voor het bij die wet ingevoerde stelsel van wettelijk verplichte ziektekostenverzekering.

31. Bovendien werden per 1 januari 2006 van de verzoekers die een particuliere verzekeringsovereenkomst hadden gesloten met een in Nederland gevestigde maatschappij, de overeenkomsten van rechtswege beëindigd overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.5.2 van de IZVW. Van diegenen onder hen die een dergelijke overeenkomst hadden gesloten met een in een andere lidstaat gevestigde maatschappij, bleef de overeenkomst in stand omdat de Nederlandse wet op die situaties niet van toepassing was. De Nederlandse regering wijst erop dat aan twee voorwaarden moest zijn voldaan voor bedoelde beëindiging. In de eerste plaats moest de particuliere verzekering de belanghebbende rechten geven die gelijkwaardig waren aan de rechten die hij per 1 januari 2006 aan in casu verordening nr. 1408/71 ontleende, en in de tweede plaats diende de belanghebbende zich vóór 1 mei 2006 in te schrijven bij het CVZ overeenkomstig artikel 69 van de ZVW.

32. De Rechtbank Amsterdam, waar verzoekers in het hoofdgeding beroep tegen de besluiten van het CVZ hebben ingesteld, heeft de beroepen in de loop van het jaar 2008 verworpen. Tegen deze uitspraken hebben belanghebbenden hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.

33. Luidens het door deze rechterlijke instantie ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing hebben verzoekers in het hoofdgeding in hoger beroep hoofdzakelijk aangevoerd dat de artikelen 28 en 28bis van verordening nr. 1408/71 geen dwingende bepalingen bevatten op grond waarvan zij van rechtswege onderworpen zijn aan het verstrekkingenregime van het woonland. Appellanten stellen de keuze te hebben hetzij zich door middel van het E 121-formulier in te schrijven bij het orgaan van het woonland teneinde in aanmerking te komen voor verstrekkingen in dat land, hetzij een particuliere ziektekostenverzekering af te sluiten. Indien een betrokkene ervoor heeft gekozen zich niet ingevolge artikel 29 van verordening nr. 574/72 in te schrijven bij het orgaan van het woonland, kan de lidstaat die het

7 — De verwijzende rechterlijke instantie preciseert dat de hoogte van de bijdrage is gerelateerd aan de gemiddelde zorgkosten in het woonland gedeeld door de gemiddelde uitgaven voor zorg per verzekerde in Nederland (de woonlandfactor).

pensioen of de rente verschuldigd is geen bijdrage inhouden, omdat in dat geval de verstrekkingen niet „voor rekening van een orgaan van bedoelde lidstaat" komen in de zin van artikel 33 van verordening nr. 1408/71. Bovendien hebben verzoekers in het hoofdgeding een beroep gedaan op schending van de rechten op vrij verkeer die zij aan de artikelen 18 EG en 39 EG ontlenen, doordat zij verplicht zijn een bijdrage te betalen voor verstrekkingen in het woonland waarvan zij, vanwege de hogere kosten en/of geringere kwaliteit ervan vergeleken met hun aanspraken onder een particuliere verzekering, geen gebruik wensen te maken.

34. Het CVZ stelt dat de toepasselijkheid van de conflictregel van artikel 28 van verordening nr. 1408/71, en dus het recht op verstrekkingen krachtens deze bepaling, niet afhankelijk is van de inschrijving bij het bevoegde orgaan van het woonland, zodat zelfs wanneer betrokkenen zich niet bij dat orgaan hebben ingeschreven, en dus geen beroep doen op het betrokken recht op verstrekkingen, voortvloeiend uit die bepaling, de lidstaat die het pensioen of de rente uitkeert gerechtigd is hierop een bijdrage in te houden. Volgens het CVZ doelt artikel 33 van verordening nr. 1408/71 niet alleen op de daadwerkelijke kosten, maar ook op de eventuele kosten die ten laste komen van laatstbedoelde lidstaat, daar anders de solidariteit binnen het socialeverzekeringsstelsel zou worden ondermijnd aangezien elke betrokkene dan zou kunnen wachten tot het moment waarop hij zorg nodig heeft, om zich pas op dat moment in te schrijven en de bijdrage verschuldigd te worden. Bovendien is naar het oordeel van het CVZ het vrije verkeer van werknemers en/of burgers van de Unie niet belemmerd.

35. Aangaande de eerste prejudiciële vraag, die in punt 39 van de onderhavige conclusie wordt weergegeven, geeft de verwijzende rechterlijke instantie aan dat zij zich allereerst gesteld ziet voor de prealabele vraag naar de verhouding tussen titel II en titel III van verordening nr.1408/71 en meer in het bijzonder voor de vraag naar de betekenis van artikel 13, lid 2, aanhef en onder f, van die verordening. Naar haar oordeel zijn er meerdere aanwijzingen dat verordening nr. 1408/71 het door verzoekers in het hoofdgeding ingeroepen keuzerecht uitsluit. Zij wijst erop dat het inzonderheid in artikel 28 van die verordening voorziene stelsel dwingend lijkt vast te leggen welke Staat de verstrekkingen dient te verlenen en ten laste van welke Staat die verstrekkingen verschuldigd zijn. [8] Zij voegt hieraan toe dat verordening nr. 1408/71 voor enkele specifieke situaties uitdrukkelijk in een keuzerecht ten aanzien van de toepasselijke wetgeving voorziet. Tot slot merkt zij op dat het Hof in het arrest Molenaar [9] heeft geoordeeld dat het bieden van de keuze aan een migrerend werknemer om afstand te doen van

8 — De Centrale Raad van Beroep verwijst in het bijzonder naar de arresten van 10 januari 1980, Jordens-Vosters (69/79, Jurispr. blz. 75), en 3 juli 2003, Van der Duin en ANOZ Zorgverzekeringen (C-156/01, Jurispr. blz. I-7045).

9 — Arrest van 5 maart 1998 (C-160/96, Jurispr. blz. I-843, punt 42).

— onder meer — de voordelen van artikel 28 van verordening nr. 1408/71, niet voortvloeit uit het Verdrag, noch uit die verordening.

36. Daarentegen geeft de verwijzende rechterlijke instantie te kennen dat zowel artikel 29 van verordening nr. 574/72 als het arrest Van der Duin en ANOZ Zorgverzekeringen [10] erop lijken te wijzen dat de inschrijving bij het orgaan van het woonland constitutief is voor de toepasselijkheid van de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71, hetgeen zou impliceren dat de betrokkenen een keuzerecht hebben. In deze omstandigheden komen verzoekers in het hoofdgeding, daar een dergelijke inschrijving ontbreekt, niet „ten laste" van de bevoegde Nederlandse organen in de zin van artikel 33 van verordening nr. 1408/71, aangezien aan hen in een dergelijke situatie geen prestaties kunnen worden verleend, en kan van hen ook geen bijdrage worden verlangd.

37. Met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag zet de verwijzende rechterlijke instantie uiteen dat zo het door verzoekers in het hoofdgeding ingeroepen keuzerecht door de bepalingen van verordening nr. 1408/71 wordt uitgesloten, moet worden bepaald of de op basis van artikel 69 van de ZVW en artikel 33 van de verordening ingehouden bijdrage een belemmering vormt voor de door de artikelen 18 EG en 39 EG gewaarborgde vrijheden.

38. Dienaangaande merkt de rechter a quo op dat de toepassing van de woonlandfactor op basis van artikel 69 van de ZVW het bedrag van de door niet-ingezetenen verschuldigde bijdrage al heeft verlaagd ten opzichte van de door ingezetenen van Nederland verschuldigde bijdragen. Hij wijst er voorts op dat volgens de rechtspraak van het Hof [11] het EG-Verdrag een werknemer of zelfstandige niet de waarborg biedt dat de verlegging van zijn werkzaamheden of woonplaats naar een andere lidstaat voor de sociale zekerheid neutraal is. Dit neemt naar zijn oordeel niet weg dat de ZVW ertoe kan leiden dat het voor verzoekers in het hoofdgeding, die op het moment van inwerkingtreding van die wet reeds in een andere lidstaat woonden waren gedekt door een particuliere verzekering, minder aantrekkelijk wordt om gebruik te (blijven) maken van hun recht om buiten Nederland vrij te reizen en te verblijven, daar zij, enerzijds, meer kosten moeten maken voor de ziektekostenverzekering en, anderzijds, mindere zorg zullen ontvangen. Ook al zou de wens van de Nederlandse wetgever om een verplichte ziektekostenverzekering in te voeren voor alle ingezetenen van Nederland, ongeacht hun nationaliteit, kunnen worden aangemerkt als een op objectieve overwegingen van algemeen belang gebaseerde reden, dan nog is volgens de verwijzende rechterlijke instantie niet duidelijk of de verplichting om daarvoor, ook indien geen inschrijving in het woonland heeft plaatsgevonden, een bijdrage te betalen, in overeenstemming is met het

10 — Reeds aangehaald arrest (punt 40).

11 — Zie onder meer arrest van 9 maart 2006, Piatkowski (C-493/04, Jurispr. blz. I-2369).

evenredigheidsbeginsel, in welk geval de onderhavige belemmering van het vrije verkeer gerechtvaardigd zou zijn.

39. Daarop heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten de artikelen 28, 28 bis en 33 van verordening nr. 1408/71, het bepaalde in bijlage VI bij verordening nr. 1408/71, onder R, 1a en b, en artikel 29 van verordening nr. 574/72 aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als artikel 69 van de [ZVW], voor zover een rechthebbende op pensioen of rente die in beginsel aanspraken aan de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71 kan ontlenen, wordt verplicht zich aan te melden bij [het CVZ] en van die rechthebbende, ook als geen inschrijving als bedoeld in artikel 29 van verordening nr. 574/72 heeft plaatsgevonden, een bijdrage moet worden ingehouden op zijn pensioen of rente?

2) Moet artikel 39 EG dan wel artikel 18 EG aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als artikel 69 van de [ZVW], voor zover een burger van de [Unie] die in beginsel aanspraken aan de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71 kan ontlenen, wordt verplicht zich aan te melden bij [het CVZ] en van die burger, ook als geen inschrijving als bedoeld in artikel 29 van verordening nr. 574/72 heeft plaatsgevonden, een bijdrage moet worden ingehouden op zijn pensioen of rente?"

40. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Van Delft, Van Willigen, Janssen en Fokkens, de Nederlandse, de Tsjechische, de Franse en de Finse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Ter terechtzitting op 20 mei 2010 waren vertegenwoordigd genoemde vier verzoekers in het hoofdgeding, het CVZ, de Nederlandse regering en de Commissie.

41. Kort gezegd zijn verzoekers in het hoofdgeding van oordeel dat de Nederlandse wetgeving indruist tegen de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 en de artikelen 18 EG en 39 EG. Daarentegen staan de Nederlandse, de Tsjechische, de Franse en de Finse regering en de Commissie op het standpunt dat het Hof de hem voorgelegde vragen aldus zou moeten beantwoorden dat noch genoemde verordeningen noch de genoemde artikelen van het EG-Verdrag aan die wetgeving in de weg staan.

IV — Analyse

A — *Beantwoording van de eerste prejudiciële vraag*

— Inleidende opmerkingen

42. Volgens de bewoordingen van de eerste prejudiciële vraag wenst de Centrale Raad van Beroep te vernemen of de bepalingen van de artikelen 28, 28 bis en 33 van verordening nr. 1408/71, van bijlage VI, onder R, lid 1, sub a en b, van verordening nr. 1408/71 en van artikel 29 van verordening nr. 574/72 in de weg staan aan artikel 69 van de ZVW, in de eerste plaats op grond dat de rechthebbende op een pensioen of rente die in aanmerking kan komen voor het stelsel van verstrekkingen bij ziekte krachtens de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71, zich bij het CVZ dient aan te melden, en, in de tweede plaats, op grond dat op het pensioen of de rente van de belanghebbende een bijdrage wordt ingehouden, ook indien deze heeft geweigerd zich in te schrijven bij het bevoegde orgaan van zijn woonstaat zoals voorzien in artikel 29 van verordening nr. 574/72.

43. In hoofdzaak wenst de verwijzende rechterlijke instantie te vernemen of verzoekers in het hoofdgeding, door ervoor te kiezen zich niet in te schrijven, afstand kunnen doen van de verstrekkingen die hun krachtens de wetgeving van de lidstaat die hun pensioen verschuldigd is, te weten het Koninkrijk der Nederlanden, zouden moeten worden toegekend overeenkomstig de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71 en of zij, als uitvloeisel daarvan, de bijdragen die deze laatste Staat op basis van artikel 33 van dezelfde verordening inhoudt niet hoeven te betalen. Dit standpunt wordt verdedigd door Van Delft en Van Willigen, maar het wordt verworpen door de Nederlandse, de Tsjechische, de Franse en de Finse regering en de Commissie. Daarmee rijst de vraag of de regels van verordening nr. 1408/71 dwingend of facultatief zijn voor de personen op wie zij van toepassing zijn.

44. Allereerst zal ik de ongegrondheid aantonen van het betoog dat Fokkens en Janssen voeren op basis van artikel 13, lid 2, sub f, van verordening nr. 1408/71 [12], op welk artikel in de door de verwijzende rechterlijke instantie gestelde vragen niet wordt gedoeld. Volgens voormelde twee verzoekers in het hoofdgeding volgt uit die bepaling dat zij uitsluitend vallen onder de wetgeving van hun woonstaat, zonder keuzemogelijkheid, omdat de Nederlandse wetgeving op hen niet meer van toepassing is sinds de beëindiging van hun beroepswerkzaamheden in Nederland, zodat

12 — Aangaande de tenuitvoerlegging van die bepaling, zie onder meer arrest van 3 mei 2001, Commissie/België (C-347/98, Jurispr. blz. I-3327).

zij zich ook niet hoeven in te schrijven bij het CVZ.

van de rechthebbenden op pensioen of rente en hun gezinsleden. [16]

— Het eerste onderdeel van de eerste vraag

45. Evenals de Commissie wijs ik erop dat de algemene conflictregels die zijn neergelegd in artikel 13, dat is opgenomen in titel II van verordening nr. 1408/71 [13], irrelevant zijn in de onderhavige zaak, nu de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie wordt beheerst door de bijzondere aanknopingsregels van de artikelen 28 en 28 bis, in titel III van voormelde overeenkomst. [14] Deze verhouding tussen titel II en titel III van verordening nr. 1408/71 volgt duidelijk uit de rechtspraak van het Hof [15], die wordt gesteund door het beginsel „lex specialis derogat legi generali". De aanhef van verordening nr. 1408/71 geeft aan dat de uitzondering die aldus door de artikelen 28 en 28 bis wordt aangebracht, gerechtvaardigd is door de specifieke situatie

46. De bindende kracht van het in de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71 voorziene coördinatiestelsel volgt naar mijn oordeel niet alleen uit de bewoordingen van deze bepalingen, maar ook uit de algemene opzet van de verordening, alsmede de context en de doelstellingen van de verordening waarin zij staan, zoals afgebakend door de rechtspraak van het Hof.

47. De artikelen 28 en 28 bis zijn geformuleerd in bewoordingen die geen ruimte laten voor enige beoordelingsvrijheid. [17] Daar waar de gemeenschapswetgever de sociaalverzekerden een keuzevrijheid heeft willen laten, heeft hij dat uitdrukkelijk en gedetailleerd gedaan, zoals de verwijzende rechterlijke instantie en de Franse en de Finse regering

13 — De bepalingen van titel II van verordening nr. 1408/71 vormen een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels, die niet alleen tot doel hebben, de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat onder de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten. Zie onder meer arresten van 12 juni 1986, Ten Holder (302/84, Jurispr. blz. 1821, punt 19); 11 juni 1998, Kuusijärvi (C-275/96, Jurispr. blz. I-3419, punt 28), en 9 november 2000, Plum (C-404/98, Jurispr. blz. I-9379, punt 18).

14 — Op dit punt breng ik in herinnering dat artikel 13 van verordening nr. 1408/71 de „Algemene regels" bevat van titel II, „Vaststelling van de toe te passen wetgeving", terwijl de artikelen 28 en 28 bis, die betrekking hebben op verstrekkingen bij ziekte aan rechthebbenden op pensioen of rente, zijn opgenomen in titel III, „Bijzondere bepalingen met betrekking tot de verschillende soorten prestaties".

15 — Inzonderheid arresten van 27 mei 1982, Aubin (227/81, Jurispr. blz. 1991, punt 11), en 11 november 2004, Adanez-Vega (C-372/02, Jurispr. blz. I-10761, punt 19).

16 — Zie elfde en zestiende overweging van de considerans van verordening nr. 1408/71.

17 — Artikel 28 schrijft dwingend voor dat de rechthebbende op een pensioen of rente verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van minstens een van de lidstaten, recht „heeft", en niet „recht kan hebben" op prestaties op grond van de wettelijke regeling van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woont, voor zover hij er recht op zou hebben gehad op grond van de wettelijke regeling van de Staat die het pensioen of de rente verschuldigd is indien hij op het grondgebied van die Staat woonde. Evenzo legt artikel 28 bis zonder afwijkingsmogelijkheid op het orgaan van de bevoegde lidstaat de last, de verstrekkingen uit dien hoofde voor zijn rekening te nemen.

opmerken. [18] Het Hof geeft aan de door dergelijke bepalingen geboden keuzerechten een strikte uitlegging door het hanteren van een eng begrip van de migrerende werknemers die er gebruik van kunnen maken. Buiten die bijzondere gevallen moet de toepassing van het bij verordening nr. 1408/71 ingevoerde stelsel objectief voortvloeien uit de bepalingen van deze laatste, rekening houdend met de betrokken omstandigheden en de aanknoping die de betrokken situatie met de wetgeving van de lidstaten heeft. [19] Het kan immers niet afhangen van de wil van de belanghebbenden of recht bestaat op verstrekkingen krachtens de artikelen 28 en 28 bis van de onderhavige verordening, aangezien de rechten en verplichtingen op het gebied van de sociale bescherming naar hun aard niet vrij ter beschikking staan.

48. Nu verordening nr. 1408/71 niet tot doel heeft, de nationale wettelijke socialezekerheidsstelsels te harmoniseren, maar deze enkel wil coördineren [20], zijn de lidstaten bevoegd om hun socialezekerheidsstelsels in te richten en te bepalen, onder welke voorwaarden het recht en de verplichting tot aansluiting bij een socialezekerheidsregeling bestaat, overeenkomstig vaste rechtspraak en artikel 152, lid 5, EG. [21] In de onderhavige zaak leiden de Tsjechische en de Franse regering hier terecht uit af, in de eerste plaats dat het Koninkrijk der Nederlanden zijn wettelijke ziektekostenverzekering zo mocht inrichten dat deze zich mede uitstrekte tot personen in de situatie als die van verzoekers in het hoofdgeding, en in de tweede plaats dat alleen de nationale wetgever, en niet de betrokken verzekerde, kan beslissen dat deze laatste kan kiezen voor een particuliere verzekering in plaats van zich aan te sluiten bij een verplichte wettelijke verzekering. [22]

49. Dit neemt echter niet weg dat de lidstaten in de uitoefening van hun bevoegdheid op het gebied van de sociale zekerheid het

18 — Zo kent verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk keuzemogelijkheden toe aan personeel van diplomatieke zendingen of consulaire posten en aan hulpfunctionarissen van de Europese Gemeenschappen (artikel 16, leden 2 en 3), en aan rechthebbenden van pensioen of rente (artikel 17 bis). Aangaande de keuzemogelijkheden die eveneens toekomen aan een werkloze grensarbeider, voortvloeiend uit de artikelen 69 en 71 van de verordening, zie arrest Aubin, reeds aangehaald (punten 18 en 19).

19 — Arrest van 29 juni 1994, Aldewereld (C-60/93, Jurispr. blz. I-2991, punten 19 en 20). Met betrekking tot de uitlegging van artikel 28 van verordening nr. 3 betreffende de sociale zekerheid van migrerende werknemers (PB 1958, 30, blz. 561), zijn er reeds arresten uit 1967, te weten arresten van 12 december 1967, Couture (11/67, Jurispr. blz. 474, meer bepaald blz. 487), en 13 december 1967, Guissart (12/67, Jurispr. blz. 536, meer bepaald blz. 547).

20 — In de vierde overweging van de considerans van voormelde verordening wordt verklaard „dat de eigen kenmerken van de nationale wetgevingen inzake sociale zekerheid moeten worden gerespecteerd en dat er enkel een coördinatiemethode moet worden uitgewerkt". Zie ook arresten van 19 maart 2002, Hervein e.a. (C-393/99 en C-394/99, Jurispr. blz. I-2829, punt 59), en 3 april 2008, Chuck (C-331/06, Jurispr. blz. I-1957, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 — Arrest van 12 juli 1979, Brunori (266/78, Jurispr. blz. 2705, punt 5); arrest Kuusijärvi, reeds aangehaald (punt 29); arrest van 4 december 2003, Kristiansen (C-92/02, Jurispr. blz. I-14597, punt 31); arrest Piatkowski, reeds aangehaald (punt 32), en arrest van 12 januari 2010, Petersen (C-341/08, Jurispr. blz. I-47, punt 51).

22 — Waar ik spreek van particuliere verzekeringen, wil ik enkel onderscheid maken tussen wettelijke verzekeringen en aanvullende verzekeringen. Overeenkomsten betreffende verplichte verzekeringen zijn echter ook privaatrechtelijke overeenkomsten. Het Nederlandse verplichte stelsel is namelijk een stelsel waaronder de verzekerden zich moeten verzekeren tegen bepaalde risico's en de verzekeraar standaardovereenkomsten moet aanbieden die de basiszorg dekt zonder individuele beoordeling van de risico's (in Nederland bestaat geen openbare ziektekostenverzekeringskas).

recht van de Unie moeten eerbiedigen overeenkomstig het beginsel van voorrang van dat recht. [23] Zo heeft het Hof geoordeeld dat verordening nr. 1408/71, behoudens de hierin uitdrukkelijk vermelde gevallen, dwingend en zonder uitzondering in de plaats treedt van de bepalingen van socialezekerheidsovereenkomsten tussen lidstaten. [24] Bovendien is het de lidstaten niet toegestaan, te bepalen in hoeverre hun eigen wetgeving of die van een andere lidstaat toepassing dient te vinden op een onder de verordening vallende situatie. [25] Volgens vaste rechtspraak [26] vormen de bepalingen van verordening nr. 1408/71 die, zoals de artikelen 28 en 28 bis van deze laatste, betrekking hebben op de vaststelling van de toepasselijke wettelijke regeling, een volledig stelsel van collisieregels, zodat de nationale wetgever niet meer bevoegd is om de draagwijdte en de toepassingsvoorwaarden van hun nationale wettelijke regeling ter zake te bepalen met betrekking tot de personen die eraan onderworpen zijn en met betrekking tot het grondgebied waarbinnen de nationale bepalingen effect sorteren.

50. Nu de onderhavige bepalingen dwingend zijn voor de lidstaten, moeten zij a fortiori dwingend zijn voor particulieren als verzoekers in het hoofdgeding. Hun kan dus niet worden toegestaan, de op hun situatie toepasselijke wetgeving te kiezen. Indien de sociaalverzekerden ervoor konden kiezen zich te onttrekken aan de aanknopingsregels waarin verordening nr. 1408/71 dwingend voorziet, zou immers de vreemde situatie ontstaan dat de verzekerden de praktische gevolgen van die regels kunnen omzeilen, terwijl de bevoegde lidstaten dat recht niet hebben.

51. Ten betoge van het tegendeel beroepen Van Delft en Van Willigen zich op het arrest Van der Duin en ANOZ Zorgverzekeringen [27]. Zij geven te kennen dat het Hof in dat arrest heeft geoordeeld dat de rechthebbende op een pensioen of rente pas nadat hij zich bij het stelsel van artikel 28 van verordening nr. 1408/71 heeft aangesloten door zich, als bepaald in artikel 29 van verordening nr. 574/72, in te schrijven bij het orgaan van de woonplaats, in aanmerking komt voor de verstrekkingen door dat orgaan, alsof hij rechthebbende was op een pensioen of rente krachtens de wetgeving van de woonstaat. Zij zetten voorts uiteen dat advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in zijn conclusie in bovengenoemde zaak heeft verklaard dat „[d]eze verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de medische prestaties […] evenwel niet automatisch [wordt] overgedragen aan het orgaan van de staat van de woonplaats; de overdracht geschiedt niet door de loutere

23 — Zie onder meer arrest van 7 juli 2005, Van Pommeren-Bourgondiën (C-227/03, Jurispr. blz. I-6101, punt 39), en arrest Piatkowski, reeds aangehaald (punt 33).

24 — Arrest van 7 februari 1991, Rönfeldt (C-227/89, Jurispr. blz. I-323, punt 22), en arrest Kuusijärvi, reeds aangehaald (punt 30).

25 — Arrest van 23 september 1982, Kuijpers (276/81, Jurispr. blz. 3027, punt 14 in fine).

26 — Zie in die zin punt 18 van het arrest Adanez-Vega (reeds aangehaald) en de aldaar aangehaalde arresten. Deze rechtspraak betreft zowel de algemene regels als de bijzondere aanknopingsregels die in respectievelijk titel II en titel III van verordening nr. 1408/71 zijn neergelegd.

27 — Reeds aangehaald arrest (punten 40, 47 en 53).

verandering van woonplaats, maar vereist, om effectief te zijn, een wilsuiting van de betrokkene in die zin" [28]. Volgens verzoekers in het hoofdgeding bevestigt deze verklaring uitdrukkelijk dat er een keuzerecht bestaat.

— Het tweede onderdeel van de eerste vraag

52. Ik ben het niet eens met deze zienswijze. Het lijkt mij dat zowel het Hof als de advocaat-generaal slechts in herinnering heeft gebracht dat de rechthebbende op pensioen of rente, om in aanmerking te komen voor verstrekkingen krachtens artikel 28 van verordening nr. 1408/71, zich moet inschrijven overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 574/72. Waar het Hof spreekt van aansluiting en de advocaat-generaal van een wilsuiting, is dat alleen maar om te doen uitkomen dat het door de betrokken bepalingen voorziene mechanisme pas volledig zijn effect ten gunste van een sociaalverzekerde zal kunnen sorteren wanneer deze laatste alle daartoe noodzakelijke stappen zal hebben ondernomen. Volgens mij is de vereiste inschrijving bij de instelling van de woonplaats dus geen handeling die rechten doet ontstaan [29], maar een declaratoire, louter administratieve formaliteit waardoor informatie kan worden uitgewisseld tussen de socialezekerheidsorganen van de betrokken lidstaten. [30]

53. De Nederlandse, de Franse en de Finse regering en de Commissie leiden uit bovenstaande overwegingen af dat de Staat die het pensioen of de rente verschuldigd is, bijdragen mag innen ter dekking van het risico dat hij draagt uit hoofde van de verplichte verzekering, daar hij overeenkomstig artikel 33 van verordening nr. 1408/71 kan worden aangesproken voor de kosten van medische verstrekkingen aan een gepensioneerde in de lidstaat waar deze woont. Volgens Van Delft en Van Willigen daarentegen volgt uit de formulering en uit het doel van voormelde bepaling dat wanneer in de woonstaat geen recht op verstrekkingen bestaat omdat de belanghebbende zich daar niet heeft ingeschreven, de ter zake van het pensioen of de rente bevoegde Staat geen bijdrage kan inhouden, omdat geen verstrekkingen ten laste van deze

28 — Punt 26 van de conclusie in de zaak waarin het reeds aangehaalde arrest Van der Duin en ANOZ Zorgverzekeringen is gewezen.

29 — Zie naar analogie de rechtspraak betreffende het E 101-formulier, volgens welke door de afgifte van dit formulier enkel het bestaan van rechten worden vastgesteld en geen rechten worden gecreëerd (dit document is gelijkwaardig aan het E 121-formulier, waarin wordt verklaard dat de rechthebbende op pensioen of rente staat ingeschreven) (arresten van 10 februari 2000, FTS, C-202/97, Jurispr. blz. I-883, punten 50 e.v., en 30 maart 2000, Banks e.a., C-178/97, Jurispr. blz. I-2005, punten 53 e.v.).

30 — In dezelfde zin bepaalt artikel 29, lid 2, van verordening nr. 574/72 dat wanneer de belanghebbende niet meewerkt, de woonstaat de Staat die het pensioen of de rente verschuldigd is rechtstreeks kan verzoeken om de verklaring waaruit blijkt dat de belanghebbende recht heeft op verstrekkingen krachtens de wetgeving van laatstbedoelde Staat.

Staat komen daar hij geen vergoeding aan de woonstaat verschuldigd is uit hoofde van artikel 36 van de verordening.

54. Dienaangaande breng ik in herinnering dat luidens artikel 33 van verordening nr. 1408/71 „[h]et orgaan van een lidstaat dat een pensioen of rente verschuldigd is en dat een wettelijke regeling toepast waarin is bepaald, dat voor rekening van een pensioen of rentetrekker bijdragen of premies worden ingehouden om de kosten van de prestaties bij ziekte en moederschap te dekken, […] gemachtigd [is] deze bedragen […] in te houden op het pensioen of de rente welke dit orgaan verschuldigd is, voor zover de prestaties […] voor rekening van een orgaan van bedoelde lidstaat komen". [31]

55. Hieruit volgt dat de formaliteit bestaande in inschrijving bij het bevoegde orgaan van de woonstaat, geenszins wordt gepresenteerd als een prealabele voorwaarde voor de inhouding van bijdragen. Die bijdragen zijn de normale tegenprestatie voor het recht op verstrekkingen [32], een recht dat rechtstreeks uit verordening nr. 1408/71 voortvloeit. Ook al is dit recht niet actief in het geval van de verzoekers in het hoofdgeding die hebben geweigerd zich in te schrijven, draagt de schuldplichtige lidstaat potentieel het risico van ziektekosten, daar de belanghebbenden voor de dekking van dat risico in aanmerking komen wanneer zij daartoe de nodige stappen ondernemen. Naar mijn oordeel verlangt de regeling enkel dat de door de verstrekkingen veroorzaakte financiële last potentieel op de betrokken lidstaat rust. [33] Het is irrelevant of de kosten van de verstrekkingen daadwerkelijk door die lidstaat worden gedragen, nu de stelselmatige inhouding van bijdragen hem in staat moet stellen die last in voorkomend geval op zich te nemen. In elk stelsel van sociale zekerheid is het immers zo dat een bijdrage voor de dekking van een risico verschuldigd is, ongeacht de vraag of dat risico al dan niet zal intreden.

56. Het Hof heeft zich mijns inziens reeds vrij expliciet in die zin uitgesproken, daar uit het arrest Molenaar [34] volgt dat een migrerende werknemer geen aanspraak kan maken op het recht, geheel of ten dele te worden vrijgesteld van de betaling van bijdragen bestemd ter financiering van verstrekkingen als uitkeringen bij hulpbehoevendheid, ook ingeval de belanghebbende niet voor die verstrekkingen in aanmerking zou kunnen komen. Geen regel van het recht van de Unie verplicht het bevoegde orgaan, na te gaan of een persoon voor alle verstrekkingen uit hoofde van een stelsel van sociale zekerheid in aanmerking kan komen, alvorens hem te verzekeren en de betrokken bijdragen in te houden. Bovendien heeft het Hof erop gewezen dat indien

31 — Hierbij zij opgemerkt dat de betrokken lidstaat niet verplicht, maar alleen gerechtigd is bijdragen in te houden. Hij kan ook voor een andere wijze van financieren kiezen.

32 — Arrest van 26 mei 1976, Aulich (103/75, Jurispr. blz. 697, punt 7), waarin wordt verklaard dat „een onderscheid moet worden gemaakt tussen de premie en de prestatie, aangezien de premiebetaling voorwaarde is voor het ontstaan van het recht, terwijl de prestatie veronderstelt dat het recht reeds is ontstaan".

33 — Vergelijk in die zin arrest van 22 mei 1980, Walsh (143/79, Jurispr. blz. 1639, punt 2), waarin het Hof verklaart dat „degene die uit hoofde van voordien verplicht betaalde bijdragen, krachtens de wettelijke regeling van een lidstaat aanspraak kan maken op onder verordening nr. 1408/71 vallende uitkeringen, […] zijn hoedanigheid van ‚werknemer' in de zin van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 niet [verliest] om de enkele reden dat hij op het tijdstip waarop de verzekerde gebeurtenis intrad, geen bijdragen meer betaalde en daartoe ook niet verplicht was".

34 — Reeds aangehaald (punten 40-42).

een recht op vrijstelling werd erkend, zulks zou meebrengen dat voor de omvang van de door de ziekteverzekering gedekte risico's een verschil in behandeling van de aangeslotenen wordt toegestaan naargelang zij al dan niet op het grondgebied van de Staat van aansluiting wonen.

57. Zoals de Nederlandse, de Franse en de Finse regering beklemtonen, zouden de rechthebbenden op een pensioen of rente in de praktijk kunnen worden aangezet tot speculatief gedrag — zij zouden zich pas inschrijven op het moment waarop zij behoefte hebben aan verstrekkingen — indien de inhouding van bijdragen afhankelijk werd gesteld van de wil van die rechthebbenden om zich aan te sluiten bij het orgaan van hun woonstaat. Ik leg er de nadruk op dat dit geenszins geldt voor verzoekers in het hoofdgeding, die in een hachelijke situatie zijn komen te verkeren door een onvoorziene wetswijziging. Structureel gezien zou bedoeld gevaar voor misbruik echter ernstige gevolgen kunnen hebben voor het evenwicht van de socialezekerheidsstelsels van de betrokken lidstaten.

58. Indien de bijdragen pas werden ingehouden op het moment waarop daadwerkelijk verstrekkingen worden verleend, zou zulks immers indruisen tegen het solidariteitsbeginsel en het vereiste dat de geïnde bijdragen en de gedekte verstrekkingen in evenwicht moeten zijn, twee regels die fundamenteel zijn voor de betrokken stelsels omdat zij anders niet kunnen functioneren. Indien de verschillende verzekerden een keuze werd gelaten, zouden de stelsels bovendien niet meer te hanteren zijn daar de situaties per individu kunnen verschillen. Verordening nr. 1408/71 heeft juist tot doel de socialezekerheidsstelsels van de 27 lidstaten te coördineren door een duidelijke, voor alle niet-ingezetenen geldende regel in te voeren. Particulieren moeten niet kunnen besluiten, de bij die verstrekkingen behorende bijdragen niet te betalen, daar zij anders het bij verordening nr. 1408/71 ingevoerde mechanisme van zijn inhoud zouden beroven. [35]

59. Naar mijn oordeel moeten bijgevolg de bepalingen van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 die in de eerste prejudiciële vraag aan de orde komen aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan de Nederlandse wettelijke bepalingen op grond waarvan de rechthebbende op een pensioen of rente, uitgekeerd door het Koninkrijk der Nederlanden, zich in de eerste plaats dient te melden bij het CVZ en in de tweede plaats een bijdrage dient te betalen, ook wanneer de betrokkene zich niet bij het orgaan van de lidstaat waar hij woont heeft ingeschreven om in aanmerking te komen voor verstrekkingen.

35 — Daarentegen kan een lidstaat afzien van vergoeding van de verstrekkingen die hij voor rekening van een andere lidstaat moet verlenen, overeenkomstig artikel 36, lid 3, van verordening nr. 1408/71.

B — *De tweede prejudiciële vraag*

— Inleidende opmerkingen

60. De verwijzende rechterlijke instantie wenst subsidiair te vernemen of artikel 39 EG en/of artikel 18 EG in de weg staan aan artikel 69 van de ZVW voor zover dit artikel burgers van de Unie die in beginsel voor de door de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71 toegekende rechten in aanmerking komen, verplicht zich in te schrijven bij het CVZ en, vooral, de last van de inhouding van bijdragen op hun pensioen of rente te dragen, ook al zijn zij niet ingeschreven in de woonstaat zoals voorzien in artikel 29 van verordening nr. 574/72.

61. Dit komt doordat, ook al verklaart het Hof de litigieuze wetgeving, zoals ik in mijn antwoord op de eerste vraag voorstel, verenigbaar met het bepaalde in verordening nr. 1408/71, dit nog niet uitsluit dat het primaire recht van de Unie wordt geschonden. [36] Ook staat vast dat de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van werknemers de rechtsgrondslag van de verordeningen nrs. 1408/71 en 574/72 vormen. [37] Bovendien heeft het Hof bevestigd dat het in het EG-Verdrag verankerde gelijkheidsbeginsel voorrang heeft boven verordening nr. 1408/71. [38]

62. De verwijzende rechterlijke instantie doelt in de eerste plaats op artikel 39 EG. Deze bepaling vormt inderdaad wat werknemers betreft de specifieke uitdrukking van het door artikel 18, lid 1, EG aan alle burgers van de Unie ingeruimde recht, vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. [39] Overigens betwijfelen de Nederlandse, de Franse en de Finse regering en de Commissie ernstig of artikel 39 EG in casu van toepassing is.

63. Uit het dossier van de zaak lijkt te kunnen worden afgeleid dat verzoekers in het hoofdgeding van hun vrijheid om in een andere lidstaat te verblijven, pas gebruik hebben gemaakt na hun pensionering, aangezien zij zo te zien hun volledige beroepsloopbaan hebben doorlopen in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, het Koninkrijk der Nederlanden, en dat land hebben verlaten zonder de bedoeling te hebben te gaan

36 — Zie arresten van 16 juli 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, Jurispr. blz. I-6095, punt 66 en aldaar aangehaalde jurisprudentie), en 15 juni 2010, Commissie/Spanje (C-211/08, Jurispr. blz. I-5267, punt 45), waarin wordt verklaard dat „het feit dat een nationale regeling in overeenstemming kan zijn met verordening nr. 1408/71, […] niet tot gevolg [heeft] dat zij buiten het bereik van het EG-Verdrag komt te vallen".

37 — Ik herinner eraan dat artikel 42 EG op het gebied van de sociale zekerheid voorziet in een stelsel waaronder aan de werknemer en zijn rechthebbende wordt gewaarborgd dat met het oog op het verkrijgen en het behoud van het recht op uitkeringen alsmede voor de berekening daarvan, al die tijdvakken worden bijeengeteld welke door de verschillende nationale wetgevingen in aanmerking worden genomen, en dat de uitkeringen aan personen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven, zullen worden betaald.

38 — Arresten van 15 januari 1986, Pinna (41/84, Jurispr. blz. 1, punten 21 e.v.), en 27 september 1988, Lenoir (313/86, Jurispr. blz. 5391).

39 — Arrest van 17 januari 2008, Commissie/Duitsland (C-152/05, Jurispr. blz. I-39, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

werken in hun nieuwe woonstaat. In casu is artikel 39 EG waarschijnlijk niet van toepassing, aangezien een persoon op grond van artikel 39, lid 3, sub d, EG weliswaar verblijf kan houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld, maar volgens vaste rechtspraak de persoon die pas bij zijn pensionering zijn woonplaats verlegt zich niet op de bepalingen van artikel 39 EG betreffende het vrije verkeer kan beroepen. [40]

64. Nu de aan het Hof verstrekte concrete gegevens niet volledig zijn en aangezien naar het schijnt een groot aantal Nederlandse burgers zich in een situatie bevindt die vergelijkbaar is met die van verzoekers in het hoofdgeding [41], geloof ik niettemin dat het Hof zich mede over de uitlegging van artikel 39 EG zal moeten uitspreken met de verklaring dat de nationale rechter het zal moeten toepassen ingeval de individuele situatie van een belanghebbende eronder viel op de dag waarop het geschil is ontstaan.

65. Daarentegen ligt het voor de hand dat de situatie van verzoekers in het hoofdgeding onder de persoonlijke werkingssfeer van artikel 18 EG valt, want ingevolge artikel 17 EG bezit eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft het burgerschap van de Unie, waaraan de in het EG-Verdrag voorziene rechten en verplichtingen verbonden zijn. [42]

66. Of het nu gaat om de uitlegging van artikel 18 EG of artikel 39 EG, de problematiek is naar mijn oordeel dezelfde. Allereerst moet worden bepaald of in casu sprake is van een beperking doordat verzoekers in het hoofdgeding als gevolg van de litigieuze wetgeving minder gunstig worden behandeld dan gepensioneerden die in Nederland wonen, in welk geval personen zouden besluiten zich niet in een andere lidstaat te vestigen. Zo een dergelijke belemmering voor het vrije verkeer van burgers en/of werknemers mocht worden geconstateerd, zou subsidiair moeten worden onderzocht of er gelet op de omstandigheden van de zaak een rechtvaardiging voor bestaat.

— Een eventuele beperking van het vrije verkeer

67. Artikel 69 van de ZVW, gelezen in samenhang met artikel 2.5.2 van de IZVW, zou kunnen beletten dat de bepalingen van het EG-Verdrag hun volle werking ontplooien,

40 — Arresten van 9 november 2006, Turpeinen (C-520/04, Jurispr. blz. I-10685, punt 16), en 23 april 2009, Rüffler (C-544/07, Jurispr. blz. I-3389, punten 50 e.v.).

41 — Ter terechtzitting hebben de vertegenwoordigers van Van Delft, Van Willigen en Janssen te kennen gegeven dat nagenoeg 18 000 geëmigreerde gepensioneerden met de Nederlandse nationaliteit zich niet wensten aan te sluiten bij het socialezekerheidsstelsel van hun woonstaat.

42 — Arrest van 22 mei 2008, Nerkowska (C-499/06, Jurispr. blz. I-3993, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

voor zover Nederlandse onderdanen die door dit artikel worden bestraft enkel en alleen omdat zij gebruikmaken van het recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven, zouden kunnen besluiten van dat recht geen gebruik te maken. [43] Verzoekers in het hoofdgeding geven te kennen dat zij door de litigieuze bepalingen worden aangespoord naar Nederland terug te keren, daar zij bij terugkeer volledig voor de voordelen van het Nederlandse stelsel in aanmerking komen zonder dubbele lasten als gevolg van bijdragen en premies voor particuliere verzekeringen.

68. Naar mijn mening kan van strijd met artikel 18 EG of artikel 39 EG nog geen sprake zijn enkel wegens een eenvoudige formaliteit als de door de Nederlandse wetgeving vereiste inschrijving bij het CVZ, nu deze volledig in overeenstemming is met bijlage VI, onder R, lid 1, sub b, van verordening nr. 1408/71, een rechtstreeks toepasselijke bepaling van gemeenschapsrecht.

69. De inhouding op het pensioen of de rente van verzoekers in het hoofdgeding benadeelt deze laatsten evenmin specifiek, daar de last om bij te dragen aan de financiering van het verplichte stelsel van sociale zekerheid op alle rechthebbenden, ingezetenen en niet-ingezetenen rust, volledig in de lijn van het in het EG-Verdrag en verordening nr. 1408/71 voorziene stelsel.

70. Aangaande de verstrekkingen waarvoor verzoekers in het hoofdgeding in aanmerking kunnen komen, kan worden opgemerkt dat doordat zij bijdragen betalen, zij aanspraak kunnen maken op verstrekkingen door de wettelijke ziektekostenverzekering zoals die geldt in de lidstaat waar zij wonen ten laste van het Koninkrijk der Nederlanden, de lidstaat die het pensioen of de rente verschuldigd is. Dit voordeel is het resultaat van het cumulatieve effect van de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71. Ook al is het recht op verstrekkingen ten aanzien van sommige verzoekers in het hoofdgeding niet „actief" omdat zij de noodzakelijke inschrijving niet hebben gedaan, bestaat dat recht potentieel. De bijdragen worden dus niet betaald zonder dat recht zou bestaan op prestaties. Dit laatste zou indruisen tegen het algemene beginsel van het recht van de Unie dat ongegronde bijdragebetalingen in het kader van verplichteverzekeringsstelsels verbiedt. [44]

71. Bovendien kunnen verzoekers in het hoofdgeding niet aanvoeren dat hun toegang tot zorg achteruit is gegaan doordat het niveau van de verstrekkingen in de woonstaat minder goed is dan het niveau waarvoor zij in het kader van particuliere verzekeringen in aanmerking kwamen. Zo er sprake is van

43 — Zie onder meer arrest van 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 30), en reeds aangehaalde arresten Turpeinen (punten 20 en 21) en Nerkowska (punt 31).

44 — Zie aangaande het verbod op dubbele bijdragen en aanvullende bijdragen zonder bijbehorende sociale bescherming inzonderheid arresten van 5 mei 1977, Perenboom (102/76, Jurispr. blz. 815, punt 13), en 21 februari 1991, Noij (C-140/88, Jurispr. blz. I-387, punten 14 en 15); arrest Aldewereld, reeds aangehaald (punt 26), en arresten van 10 mei 2001, Rundgren (C-389/99, Jurispr. blz. I-3731, punt 57), en 18 juli 2006, Nikula (C-50/05, Jurispr. blz. I-7029, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

een verschil of zelfs een achteruitgang, is dit slechts het resultaat van het besluit van de Nederlandse Staat, zijn stelsel van verplichte ziektekostenverzekering uit te strekken tot alle ingezetenen en, als gevolg daarvan, van de toepassing van de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71, als gevolg waarvan rechthebbenden op een pensioen of rente die niet-ingezetene zijn tot de onder de persoonlijke werkingssfeer van die verordening vallende sociaalverzekerden zijn gaan behoren, terwijl zij daar voordien van waren uitgesloten indien hun inkomen een bepaald bedrag overschreed. Nu op het gebied van de sociale bescherming de nationale wetgevingen niet zijn geharmoniseerd, maar alleen geharmoniseerd, kunnen de lidstaten de inhoud ervan wijzigen, ook al moeten zij het kader van de uitoefening van die bevoegdheid het gemeenschapsrecht eerbiedigen. [45]

72. Zoals de Nederlandse, de Franse en de Finse regering en de Commissie aangeven, waarborgt bovendien noch artikel 18 EG noch artikel 39 EG als zodanig een sociaalverzekerde dat verplaatsing naar een andere lidstaat neutrale gevolgen zal hebben. Naargelang het geval kunnen die gevolgen in meerdere of in mindere mate gunstig zijn en zelfs ongunstig. [46]

73. Gelet op een en ander kom ik tot de vaststelling dat de artikelen 18 EG en 39 EG niet in de weg staan aan de litigieuze regelgeving.

74. Voor het geval het Hof echter de tegenovergestelde opvatting mocht huldigen, voeg ik subsidiair nog toe dat de wijziging van het ziektekostenverzekeringssstelsel waartoe het Koninkrijk der Nederlanden heeft besloten, naar mijn oordeel is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen, en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel. [47] Met de bestreden hervorming dient immers een universeel verplicht stelsel van ziektekostenverzekering voor ingezetenen te worden gecreëerd, met de daarmee samenhangende gevolgen voor niet-ingezetenen die rechthebbenden op een pensioen of rente zijn, een en ander ongeacht hun nationaliteit. Het streven, alle ingezetenen onder de wettelijke beschermingsregeling te doen vallen, strookt volgens mij met het algemeen belang. Ook is naar mijn oordeel de evenredigheid geëerbiedigd daar zowel het beginsel van bijdragebetaling als het uit de toepassing van de woonplaatsfactor voortvloeiende bedrag van de bijdragen beantwoorden aan de verstrekkingen waarvoor verzoekers in het hoofdgeding in aanmerking komen in de lidstaat waar

45 — Zie onder meer arrest van 16 mei 2006, Watts (C-372/04, Jurispr. blz. I-4325, punt 92); arrest Tas-Hagen en Tas, reeds aangehaald (punt 22), en arrest van 5 maart 2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, Jurispr. blz. I-1513, punt 74).

46 — Arrest van 19 maart 2002, Hervein e.a. (C-393/99 en C-394/99, Jurispr. blz. I-2829, punten 50, 51 en 58), en reeds aangehaalde arresten Piatkowski (punt 32) en von Chamier-Glisczinski (punten 84 en 85).

47 — Arrest Tas-Hagen en Tas, reeds aangehaald (punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

zij wonen, evenals ingezetenen van Nederland bijdragen moeten betalen om er recht op verstrekkingen te hebben.

75. Wettelijke voorschriften op het gebied van sociale bescherming mogen er in de praktijk echter niet toe leiden dat burgers die gebruikmaken van het recht in een andere lidstaat te verblijven, minder gunstig worden behandeld dan personen die blijven wonen in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten. Anders zouden de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van burgers en werknemers van de Unie hun nuttig effect verliezen. In casu rijst in een aantal opzichten de vraag of verzoekers in het hoofdgeding niet discriminerend zijn behandeld.

— Discriminerende behandeling van niet-ingezetenen

76. Dienaangaande merken verzoekers in het hoofdgeding op dat, in tegenstelling tot hun verkregen rechten, die teniet zijn gedaan, die van ingezetenen door de nationale wetgever zijn gewaarborgd doordat de Nederlandse verzekeraars deze laatsten ingevolge de ZVW dienden te dekken, zowel voor de basisverstrekkingen als voor aanvullende verstrekkingen. Verzoekers in het hoofdgeding merken op dat zij nieuwe contracten moeten sluiten om dezelfde rechten te behouden en daartoe gelet op hun hogere leeftijd dermate hoge kosten moeten dragen dat zij naar Nederland zullen moeten terugkeren om in aanmerking te kunnen komen voor een dergelijke aanvullende bescherming ten opzichte van het wettelijke minimum.

77. De verwijzende rechterlijke instantie heeft op dit punt geen nauwkeurige informatie verstrekt. Volgens de opmerkingen die ter terechtzitting zijn gemaakt zouden contracten echter, ter voorkoming van dubbele verzekeringen en dus dubbele bijdragebetalingen volgens de Nederlandse regering, van rechtswege zijn beëindigd, zulks alleen wat particuliere verzekeringscontracten betreft die gelijkwaardig waren aan het verplichte stelsel. Het deel van de particuliere verzekering daarentegen dat verder ging dan de wettelijke basisdekking moest in stand worden gelaten overeenkomstig artikel 2.5.2 van de IZVW. Volgens de door de Nederlandse regering en verzoekers in het hoofdgeding verstrekte informatie hebben de Nederlandse verzekeringsmaatschappijen echter in de praktijk risico's enkel op basis van het facultatieve stelsel van de aanvullende verzekeringen niet langer willen dekken.

78. Ingeval de verwijzende rechter mocht vaststellen dat ingezetenen en niet-ingezetenen verschillend zijn behandeld, althans bij de toekenning van een aanvullende verzekering, zou een dergelijke behandeling discriminerend zijn omdat zij niet objectief gerechtvaardigd is. Niets belette de Nederlandse wetgever naar mijn oordeel immers, ook niet-ingezetenen te betrekken in de waarborg dat de verzekeraars na de automatische

beëindiging van een particuliere verzekering aantrekkelijke voorwaarden moesten bieden. Volgens de rechtspraak kan het opleggen van een woonplaatsvereiste een arbitraire voorwaarde vormen en dus een gelet op de bijzondere omstandigheden van de zaak buitensporig vereiste. [48] Voor zover in de onderhavige zaak aan het behoud van particuliere verzekeringsovereenkomsten een woonplaatsvereiste was gekoppeld, gaat zulks naar mijn oordeel verder dan noodzakelijk is ter bereiking van de doelstellingen van de wetgever. Artikel 2.5.2 van de IZVW heeft uitdrukkelijk het oog op niet-ingezetenen en kan daardoor rechtstreekse discriminatie opleveren.

79. Aangezien in deze zaak veel dingen onduidelijk zijn, zal de nationale rechter moeten nagaan of de Nederlandse Staat bij de onderhavige wetswijziging inderdaad alleen ten behoeve van ingezetenen ervoor heeft gezorgd dat de continuïteit van de globale bescherming [49] werd gewaarborgd. Ingeval in andere lidstaten wonende rechthebbenden op pensioen of rente daarentegen van dergelijke beschermende maatregelen waren uitgesloten, zouden de artikelen 18 EG en 39 EG zich verzetten tegen het aldus hervormde stelsel. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, druist een wettelijke regeling die niet-ingezetenen voor hun sociale dekking in een minder gunstige situatie plaatst dan ingezetenen, daardoor in tegen het door het EG-Verdrag gewaarborgde vrije verkeer. [50]

80. De rechter a quo zou alles moeten doen wat in zijn macht ligt om de gevolgen van die discriminatie op te heffen, zo deze mocht bestaan. De nationale rechter dient immers binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het gemeenschapsrecht te verzekeren wanneer hij het aan hem voorgelegde geschil beslecht. [51] Indien gelijke behandeling niet door de verwijzende rechterlijke instantie kan worden hersteld gelet op de beperkingen die inherent zijn aan het geschil dat aan die instantie is voorgelegd, zou volgens vaste rechtspraak de Nederlandse Staat op grond van het in artikel 10 EG verankerde beginsel van loyale samenwerking de onrechtmatige gevolgen van een schending van het gemeenschapsrecht ongedaan dienen te maken. [52]

48 — Zie onder meer arrest Nerkowska, reeds aangehaald (punten 42 en 43).

49 — Globaal in die zin dat de wetgever zou hebben voorzien in handhaving van het beschermingsniveau zowel ingevolge de basisverstrekkingen op basis van het wettelijk stelsel van ziektekostenverzekering als ingevolge de aanvullende verstrekkingen uit hoofde van particuliere verzekeringen.

50 — Arrest Van Pommeren-Bourgondiën, reeds aangehaald (punten 44 en 45), met betrekking tot artikel 39 EG.

51 — Zie onder meer arrest van 15 mei 2003, Mau (C-160/01, Jurispr. blz. I-4791, punt 34).

52 — Zie onder meer arresten van 16 december 1960, Humblet/Belgische Staat (6/60, Jurispr. blz. 1125); 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357, punt 36), en 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. 723, punt 64).

V — Conclusie

81. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Centrale Raad van Beroep te beantwoorden als volgt:

„1) De artikelen 28, 28 bis en 33 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1992/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006, bijlage VI bij die verordening, onder R, lid 1, sub a en b, en artikel 29 van verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 1408/71, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 311/2007 van de Commissie van 19 maart 2007, staan niet in de weg aan een nationale bepaling als die aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan de Staat die een pensioen of rente verschuldigd is in de eerste plaats de rechthebbende daarop verplicht, zich te melden bij het in die Staat met de zorgverzekeringen belaste orgaan, en in de tweede plaats de inhouding van een bijdrage op het pensioen of de rente van die rechthebbende oplegt, ook indien deze laatste zich niet heeft ingeschreven bij het orgaan van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij verblijft overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 574/72, zoals gewijzigd.

2) De artikelen 18 EG en 39 EG staan niet in de weg aan een nationale wettelijke bepaling als die aan de orde in het hoofdgeding, waarvan de inhoud hierboven is weergegeven, tenzij — hetgeen de nationale rechter zal moeten nagaan — de betrokken lidstaat in het kader van de hervorming waarbij een dergelijke bepaling in zijn interne recht is ingevoerd, voor sociaalverzekerden die ingezetenen zijn maatregelen heeft getroffen om de continuïteit van het niveau van globale bescherming dat voordien uit particuliere ziektekostenverzekeringen voortvloeide, te waarborgen, zonder gelijkwaardige maatregelen te treffen ten behoeve van sociaalverzekerden die gebruik hebben gemaakt van de uit het recht van de Unie voortvloeiende vrijheid van verkeer."