JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
15 päivänä heinäkuuta 2010 [1]

I Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyyntö liittyy tilanteeseen, jossa Alankomaiden kuningaskunta on antanut säännöksiä, joilla on laajennettu pakollista sairausvakuutusta koskeva järjestelmä koskemaan kaikkia maan alueella asuvia tai työskenteleviä henkilöitä, kun taas osa tästä väestöstä jäi aikaisemman järjestelmän ulkopuolelle ja heidän oli tehtävä yksityisiä vakuutussopimuksia saadakseen vakuutussuojan. Kyseinen muutos perustuu hoitovakuutuslakiin (Zorgverzekeringswet, jäljempänä ZVW), joka tuli voimaan 1.1.2006 ja jota täydennettiin hoitovakuutuslain täytäntöönpanosta ja mukauttamisesta annetulla lailla (Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet, jäljempänä IZVW).

2. Tämä muutos koski myös muissa jäsenvaltioissa asuvia henkilöitä, jotka voivat asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [2] nojalla vaatia luontoisetuuksia asuinpaikkansa valtion lainsäädännön mukaisesti ja heille vanhuuseläkkeen tai työkyvyttömyyseläkkeen suorittavan valtion eli tässä tapauksessa Alankomaiden kuningaskunnan kustannuksella. Alankomaiden lainsäätäjä velvoitti nämä henkilöt rekisteröitymään College van zorgverzekeringenissä (hoitovakuutusvirasto, jäljempänä CVZ) ja maksamaan vakuutusmaksuja, vaikka he eivät olisi rekisteröityneet asuinpaikkansa laitoksessa, kuten asetuksessa (ETY) N:o 574/72 säädetään. [3]

3. Pääasian kuusi valittajaa ovat riitauttaneet tämän uuden järjestelmän, ja yhden heistä

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 18.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 1992/2006 (EUVL L 392, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71). Täsmennettäköön, että sitä on muutettu viimeksi 17.6.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 592/2008 ja että se on tarkoitus kumota ja korvata sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 200, s. 1).

3 – Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72 (EYVL L 74, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.3.2007 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 311/2007 (EUVL L 82, s. 6; jäljempänä asetus N:o 574/72).

antamien tietojen mukaan yli 100 000 yksinomaan Alankomaista eläkettä saavaa henkilöä asuu jossain toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai valtiossa, joka on allekirjoittanut sopimuksen, joka antaa heille vastaavat oikeudet kuin asetus N:o 1408/71. He vetoavat siihen, että maksuja, joita heidän on nyttemmin suoritettava, vaaditaan palveluista, joita he pitävät epäedullisempina kuin palveluja, joita he saavat yksityisen vakuutuksensa perusteella. He vetoavat myös siihen, että he ovat epäedullisemmassa asemassa kuin Alankomaiden kuningaskunnassa asuvat, koska näillä on ollut mahdollisuus saada täydentävä yksityinen vakuutus valtion neuvottelemilla ja takaamilla hinnoilla, kun taas heillä ei ole ollut tätä mahdollisuutta.

4. Centrale Raad van Beroep (Alankomaat) tiedustelee tässä yhteydessä unionin tuomioistuimelta, voivatko sosiaalivakuutetut, tässä tapauksessa eläkeläiset, jotka asuvat jossain toisessa jäsenvaltiossa kuin valtiossa, joka on vastuussa eläkkeen maksamisesta, valita, että he eivät ole sellaisen lakisääteisen sairausvakuutusjärjestelmän alaisia, jota heihin sovelletaan unionin oikeuden nojalla, ja että heidät vastaavasti vapautetaan suorittamasta maksuja, joita viimeksi mainittu valtio vaatii heiltä tällä perusteella.

5. Kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön mukaisesti asian käsittelylle on siihen liittyvistä erityisistä syistä annettu etusija unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 55 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Unionin oikeus*

– EY:n perustamissopimus [4]

6. EY 18 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä

4 – EY 18 ja EY 19 artiklasta on tullut SEUT 21 ja SEUT 45 artikla. Koska nyt käsiteltävä asia koskee kuitenkin pääasiallisesti Alankomaiden oikeussääntöjen soveltamista, siinä muodossa kuin ne olivat ennen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen voimaantuloa 1.12.2009, tässä viitataan EY:n perustamissopimuksen määräyksiin ennen kyseistä päivämäärää sovelletun numeroinnin mukaisesti.

tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.”

7. EY 39 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden:

a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;

b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

c) oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;

d) työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädetyin edellytyksin.

––”

– Asetus N:o 1408/71

8. Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa

a) ’palkatulla työntekijällä’ ja ’itsenäisellä ammatinharjoittajalla’ tarkoitetaan:

i) henkilöä, joka on pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella vakuutettu yhden tai useamman palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmän alan kattaman vakuutustapahtuman varalta;

––”

9. Saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan palkattuihin työntekijöihin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella, sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeenjääneisiinsä.”

10. Asetuksen N:o 1408/71 asiallinen ulottuvuus kattaa sen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kaiken sosiaaliturvan alan lainsäädännön, joka koskee muun muassa ”sairausetuuksia”.

11. Kyseisen asetuksen 13 artikla kuuluu II osastoon ”Sovellettava lainsäädäntö”, ja sen sanamuoto on seuraava:

”Yleiset säännöt

1. Jollei 14 c tai 14 f artiklasta muuta johdu, henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Tämä lainsäädäntö määrätään tämän osaston säännösten mukaisesti.

2. Jollei 14–17 artiklasta muuta johdu:

––

f) henkilö, johon jäsenvaltion lainsäädäntöä lakataan soveltamasta ilman, että toisen jäsenvaltion lainsäädäntö tulee sovellettavaksi häneen jonkin tämän kohdan edellä olevassa alakohdassa säädetyn säännön mukaisesti taikka jonkin artikloissa 14–17 säädetyn poikkeuksen tai erityissäännöksen perusteella, kuuluu sen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin, jonka alueella hän asuu, yksinomaan tämän lainsäädännön määräysten mukaisesti.”

12. Asetuksen N:o 1408/71 III osasto sisältää sellaisia ”eri etuusryhmiä koskevia erityissäännöksiä”, joihin asetusta sen 4 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan. Kyseisen III osaston 1 luku koskee sairauteen ja äitiyteen liittyviä etuuksia.

13. Asetuksen N:o 1408/71 28 artikla sisältyy kyseisen 1 luvun 5 jaksoon, jonka otsikkona on ”Eläkeläiset ja heidän perheenjäsenensä”, ja sen otsikkona on ”Yhden tai useamman valtion lainsäädännön mukaan maksettavat eläkkeet tapauksissa, joissa ei ole oikeutta etuuksiin asuinmaassa”. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Eläkeläinen, jolla on oikeus eläkkeeseen yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan tai

eläkkeisiin kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan ja jolla ei ole oikeutta etuuksiin sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jonka alueella hän asuu, saa siitä huolimatta sellaiset etuudet itselleen ja perheenjäsenilleen sikäli kuin hänellä olisi, ottaen tarvittaessa huomioon 18 artiklan säännökset ja liitteen VI määräykset, ollut oikeus niihin sen jäsenvaltion tai ainakin yhden eläkkeiden suhteen toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jos hän asui sellaisen valtion alueella. Etuudet annetaan seuraavien edellytysten mukaan:

a) luontoisetuudet annetaan 2 kohdassa tarkoitetun laitoksen puolesta asuinvaltion laitoksesta, niin kuin kysymyksessä oleva henkilö olisi eläkeläinen sen valtion lainsäädännön mukaan, jonka alueella hän asuu, ja hänellä olisi oikeus sellaisiin etuuksiin; – –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa luontoisetuuksien kustannuksista vastaa laitos, joka määrätään seuraavien sääntöjen mukaisesti:

a) jos eläkeläisellä on oikeus mainittuihin etuuksiin yhden ainoan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, kustannuksista vastaa tämän valtion toimivaltainen laitos, tai

b) jos eläkeläisellä on oikeus mainittuihin etuuksiin kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, niitä koskevat kustannukset kuuluvat sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen vastattavaksi, jonka lainsäädännön alainen eläkeläinen on ollut pisimmän ajan; jos tämän säännön soveltaminen johtaa siihen, että useampi laitos olisi vastuussa etuuksien kustannuksista, kustannuksista vastaa se laitos, joka soveltaa sitä lainsäädäntöä, jonka alainen eläkeläinen on viimeksi ollut.

– –

14. Asetuksen N:o 1408/71 samassa jaksossa olevassa 28 a artiklassa, jonka otsikkona on ”Yhden tai useamman muun jäsenvaltion kuin asuinvaltion lainsäädännön mukaan maksettavat eläkkeet, kun oikeus [luontoisetuuksiin] on viimeksi mainitussa maassa”, säädetään seuraavaa:

”Niissä tapauksissa, joissa eläkkeensaaja, jolla on oikeus eläkkeeseen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan tai eläkkeisiin kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, asuu sellaisen jäsenvaltion alueella, jonka lainsäädännön mukaan oikeus saada luontoisetuuksia ei edellytä vakuuttamista tai työskentelyä, eikä oikeutta eläkkeeseen ole, hänelle tai hänen perheenjäsenilleen annettujen luontoisetuuksien kustannuksista vastaa yhden sellaisen jäsenvaltion laitos, joka on toimivaltainen eläkkeiden osalta ja joka määrätään 28 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti, siihen määrään asti, johon eläkeläisellä ja hänen perheenjäsenillään

olisi ollut oikeus tällaisiin etuuksiin sanotun laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaan, jos he asuisivat sen jäsenvaltion alueella, jossa tämä laitos sijaitsee."

15. Myös asetuksen N:o 1408/71 33 artiklan 1 kohta sisältyy III osaston 1 luvun 5 jaksoon, ja sen sanamuoto on seuraava:

"Jäsenvaltion laitoksella, joka on vastuussa eläkkeen maksamisesta ja joka soveltaa lainsäädäntöä, jonka mukaan eläkkeitä vähennetään sairauden ja äitiyden vuoksi perittävien maksujen osalta, on oikeus tehdä tällaiset vähennykset laskettuina kyseisen lainsäädännön mukaan tällaisesta laitoksesta maksettavasta eläkkeestä siihen määrän saakka, johon etuuksia koskevat kustannukset ovat 27, 28, 28 a, 29, 31 ja 32 artiklan mukaisesti sanotun jäsenvaltion laitoksen vastuulla."

16. Asetuksen N:o 1408/71 36 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion laitoksen tämän asetuksen 28, 28 a ja 33 artiklan säännösten nojalla toisen jäsenvaltion laitoksen puolesta antamat luontoisetuudet korvataan täysimääräisesti.

17. Asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI, jonka kohteena ovat "erityismääräykset tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen soveltamiseksi", olevan R kohdan 1 alakohdan a, b ja c alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Hoitovakuutus

a) Kun kyse on oikeudesta luontoisetuuksiin Alankomaiden lainsäädännön mukaan, tarkoitetaan pantaessa tämän asetuksen III osaston 1 ja 4 luvun säännöksiä täytäntöön luontoisetuuksiin oikeutetuilla henkilöillä

i) henkilöitä, joilla on Zorgverzekeringswet-lain (hoitovakuutuslain) 2 artiklan mukaisesti velvollisuus ottaa vakuutus hoitovakuutuslaitoksesta

ja

ii) sikäli kuin nämä eivät kuulu i alakohdan piiriin, henkilöitä, jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa ja joilla on asetuksen mukaisesti oikeus terveydenhoitoon asuinvaltiossaan Alankomaiden vastatessa kustannuksista.

b) Edellä a alakohdan i alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden on Zorgverzekeringswet-lain (hoitovakuutuslain) säännösten mukaisesti otettava vakuutus

hoitovakuutuslaitoksesta, ja a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden on rekisteröidyttävä College voor zorgverzekeringen -vakuutusvirastossa.

c) Edellä a alakohdassa tarkoitettuihin henkilöihin ja heidän perheenjäseniinsä sovelletaan Zorgverzekeringswet-lain (hoitovakuutuslain) ja Algemene wet bijzondere ziektekosten -lain (erityissairaanhoitokuluja koskevan yleisen lain) säännöksiä, jotka koskevat velvollisuutta suorittaa maksuja. Perheenjäsenten kohdalla maksut peritään siltä, johon oikeus terveydenhoitoon perustuu."

– Asetus N:o 574/72

18. Asetuksessa N:o 574/72 vahvistetaan asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt, ja sen 29 artiklassa säädetään otsikolla "Luontoisetuudet eläkeläisille ja heidän perheenjäsenilleen, jotka eivät asu siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännön mukaan he saavat eläkettä ja heillä on oikeus etuuksiin" seuraavaa:

"1. Saadakseen luontoisetuuksia asetuksen 28 artiklan 1 kohdan ja 28 a artiklan mukaan asuinvaltionsa alueella, eläkeläisen ja hänen samassa jäsenvaltiossa asuvan perheenjäsenensä on rekisteröidyttävä asuinpaikan laitoksessa toimittamalla todistus, josta ilmenee, että hänellä on oikeus sanottuihin etuuksiin itselleen ja perheenjäsenilleen sen lainsäädännön mukaan tai jonkin sellaisen lainsäädännön mukaan, jonka mukaan eläke maksetaan.

2. Tämän todistuksen antaa eläkeläisen pyynnöstä laitos, joka vastaa, tai yksi niistä laitoksista, jotka vastaavat eläkkeen maksamisesta, tai tarvittaessa laitos, jolla on toimivalta määrätä oikeudesta luontoisetuuksiin, niin pian kuin eläkeläinen täyttää tällaisia etuuksia koskevan oikeuden saamiseksi asetetut edellytykset. Jos eläkeläinen ei toimita todistusta, asuinpaikan laitos saa sen laitokselta tai laitoksilta, jotka vastaavat eläkkeen maksamisesta, tai tarvittaessa laitokselta, joka on toimivaltainen antamaan tällaisen todistuksen. Kunnes se on saanut todistuksen, asuinpaikan laitos voi hyväksymänsä kirjallisen aineiston perusteella rekisteröidä eläkeläisen ja hänen samassa jäsenvaltiossa asuvan perheenjäsenensä väliaikaisesti. Tämä rekisteröinti velvoittaa luontoisetuuksien maksamisesta vastaavaa laitosta vain, jos tämä viimeksi mainittu laitos on antanut todistuksen, josta säädetään 1 kohdassa."

19. Kyseisen asetuksen 95 artiklan otsikkona on "Sairaus- ja äitiysvakuutuksesta myönnettyjen luontoisetuuksien korvaaminen

sellaisille eläkeläisille ja heidän perheenjäsenilleen, jotka eivät asu siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännön mukaan he saavat eläkettä ja heillä on oikeus etuuksiin", ja sen sanamuoto on seuraava:

"1. Asetuksen 28 artiklan 1 kohdan, 28 a artiklan ja 29 artiklan 1 kohdan mukaan annettujen luontoisetuuksien määrä korvataan toimivaltaisesta laitoksesta sanotut etuudet antaneille laitoksille kertasuoritusperusteisesti ja [kertasuorituksen] määrä on niin lähellä kuin mahdollista todellisia syntyneitä kustannuksia.

2. Kertasuoritus määrätään kertomalla keskimääräinen vuosittainen kustannus eläkeläistä kohden keskimääräisellä vuosittaisella huomioon otettavien eläkeläisten lukumäärällä ja vähentämällä tulokseksi saatua määrää 20 prosentilla.

3. Välttämättömät tekijät sanotun kertasuorituksen laskemiseksi määrätään seuraavien sääntöjen mukaisesti:

a) keskimääräinen vuosittainen kustannus eläkeläistä kohden saadaan jokaista jäsenvaltiota varten, kun kaikille eläkeläisille, joiden eläkkeet maksetaan tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ja heidän perheenjäsenilleen, kaikkien tämän valtion laitosten huomioon otettavien sosiaaliturvajärjestelmien mukaan antamien luontoisetuuksien vuosittainen kustannus jaetaan eläkeläisten keskimääräisellä vuosittaisella lukumäärällä; sosiaaliturvajärjestelmät, jotka otetaan huomioon tätä tarkoitusta varten, eritellään täytäntöönpanoasetuksen liitteessä 9;

b) kahden jäsenvaltion laitosten välisissä asioissa, keskimääräisen vuosittain huomioon otettavien eläkeläisten lukumäärän on oltava vastaava kuin keskimääräinen vuosittainen sellaisten asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa tai 29 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen eläkeläisten ja/tai heidän perheenjäsentensä lukumäärä, joilla asuessaan jäsenvaltion alueella on oikeus luontoisetuuksiin toisen jäsenvaltion laitoksen kustannuksella.

4. Edellä 3 kohdan b alakohdan säännösten mukaan huomioon otettavien eläkeläisten ja heidän perheenjäseniensä lukumäärä määrätään sellaisen luettelon avulla, jota pidetään tätä tarkoitusta varten asuinpaikan laitoksessa ja joka perustuu toimivaltaisen laitoksen antamiin asiakirjoihin, joilla osoitetaan niiden, joiden etua asia koskee, oikeudet. Jos erimielisyyttä ilmenee, asiaan liittyvien laitosten huomautukset toimitetaan tilintarkastuslautakunnalle, josta säädetään täytäntöönpanoasetuksen 101 artiklan 3 kohdassa. – –"

– Päätös N:o 153 [5]

20. Kuten Euroopan yhteisöjen siirtotyöläisten sosiaaliturvan hallintotoimikunnan päätöksestä N:o 153 ilmenee, lomake E 121 on todistus, jota tarvitaan eläkeläisen ja hänen perheenjäsentensä rekisteröityessä asuinpaikkansa laitoksessa muun muassa asetuksen N:o 1408/71 28 artiklan ja asetuksen N:o 574/72 29 artiklan säännösten mukaisesti.

B *Alankomaiden oikeus*

– Säännökset, joita sovellettiin ennen päivämäärää 1.1.2006

21. Kansallisen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan sairauskassalaissa (Ziekenfondswet, jäljempänä ZFW) säädettiin ennen päivämäärää 1.1.2006 pakollisesta sairausvakuutusjärjestelmästä, joka koski palkattuja työntekijöitä, joiden tulot jäivät tiettyä kynnystä pienemmiksi. Henkilöiden, jotka eivät täyttäneet näitä kahta edellytystä, piti tehdä sopimus yksityisen vakuutusyhtiön kanssa saadakseen vakuutusturvan sairauskulujen osalta. Erityisiä sairauskuluja koskevan yleisen lain (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, jäljempänä AWBZ) tarkoituksena oli vakuuttaa kaikki Alankomaissa asuvat henkilöt poikkeuksellisia sairauskuluja vastaan, erityisesti ne henkilöt, jotka eivät kuuluneet ZFW:n tai jonkin yksityisen vakuutussopimuksen piiriin. Näitä kahta lakisääteistä pakollista järjestelmää voitiin tietyin edellytyksin soveltaa myös henkilöihin, jotka asuivat jossain muussa jäsenvaltiossa kuin Alankomaiden kuningaskunnassa ja jotka saivat eläkettä joko yleistä vanhuuseläkettä koskevan lain (Algemene Ouderdomswet, jäljempänä AOW) tai työkyvyttömyysvakuutuslain (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, jäljempänä WAO) perusteella.

– Säännökset, joita on sovellettu 1.1.2006 lähtien

22. ZVW tuli voimaan 1.1.2006, ja sillä otettiin käyttöön lakisääteinen pakollinen sairausvakuutusjärjestelmä, joka koskee kaikkia Alankomaissa asuvia tai siellä työskenteleviä henkilöitä, mutta heihin

5 – Neuvoston asetusten (ETY) N:o 1408/71 ja (ETY) N:o 574/72 soveltamiseksi tarvittavista mallilomakkeista (E 001, E 103–E 127) 7.10.1993 tehty päätös N:o 153 (94/604/EY) (EYVL 1994, L 244, s. 22), sellaisena kuin se on muutettuna 17.3.2005 tehdyllä päätöksellä N:o 202 (2006/203/EY) (EUVL 2006, L 77, s. 1; jäljempänä päätös N:o 153).

sovelletaan ennakkoratkaisupyynnön mukaan myös AWBZ:aa. Sitä vastoin henkilöitä, jotka eivät asu eivätkä työskentele Alankomaissa, ei voida vakuuttaa ZVW:n eikä AWBZ:n perusteella.

23. Kansallinen tuomioistuin esittää, että ZVW:n 69 §:n asiaa koskevien säännösten sanamuoto, siinä muodossa kuin niitä on sovellettu 1.8.2008 lähtien, on seuraava:

”1. Ulkomailla asuvien henkilöiden, joilla on Euroopan yhteisöjen neuvoston asetuksen, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen nojalla sovellettavan asetuksen tai sosiaaliturvaa koskevan sopimuksen perusteella hoitoa tarvitessaan oikeus hoitoon ja korvaukseen hoitokuluista siten kuin siitä säädetään näiden henkilöiden asuinvaltion hoitovakuutusta koskevassa lainsäädännössä, on ilmoittauduttava [CVZ:ssa], elleivät he kuulu tämän lain nojalla pakollisen vakuutuksen piiriin.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on maksettava ministeriön asetuksella vahvistettava maksu. Tätä maksua pidetään kyseisessä asetuksessa määritettävältä maksun osalta hoitolisälakia [Wet op de zorgtoeslag] sovellettaessa hoitovakuutuksen vakuutusmaksuna.

3. Mikäli henkilö ei ole ilmoittautunut neljän kuukauden kuluessa siitä, kun 1 momentissa tarkoitettu oikeus on syntynyt, [CVZ] määrää henkilölle, jonka olisi pitänyt ilmoittautua, hallinnollisen sakon, jonka suuruus on 130 prosenttia ministeriön asetuksella määritettävästä 2 momentissa tarkoitetun maksun osasta, ajanjaksolta, joka vastaa ajanjaksoa, joka on kulunut siitä päivästä, jona oikeus syntyi, siihen päivään, jona kyseinen henkilö ilmoittautui, kuitenkin enintään viideltä vuodelta.

4. [CVZ] vastaa 1 momentista ja siinä mainituista kansainvälisistä oikeussäännöistä seuraavien tehtävien hoidosta sekä niiden päätösten tekemisestä, jotka koskevat 2 momentissa tarkoitettujen maksujen kantamista ja perimistä. – –”

24. Hoitovakuutusasetuksen (Regeling zorgverzekering) 6 §:n 3 momentin 1 kohdan 1 alakohdassa ja 6 §:n 3 momentin 2 kohdan 1 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”[ZVW:n] 69 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön suoritettavaksi kuuluva maksu lasketaan kertomalla maksuperuste luvulla, joka saadaan jakamalla henkilön hoidosta tämän henkilön asuinvaltiossa aiheutuvat keskimääräiset sosiaalisen hoitovakuutuksen kustannukset henkilön hoidosta Alankomaissa aiheutuvilla keskimääräisillä sosiaalisen hoitovakuutuksen kustannuksilla.

– –

Eläkkeen maksava laitos pidättää edellä 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitetun maksun [ZVW:n] 69 §:n 1 momentissa tarkoitetun eläkkeeseen oikeutetun henkilön ja hänen perheenjäsentensä osalta tästä eläkkeestä ja tilittää sen hoitovakuutuskassalle."

25. IZVW:n 2 §:n 5 momentin 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Sopimuksen, joka koskee vakuutusta lääketieteellistä hoitoa tai sen kuluja varten ja joka on tehty sellaisen ulkomailla asuvan vakuutetun puolesta tai kanssa, jolla on Euroopan yhteisöjen neuvoston asetuksen, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen nojalla sovellettavan asetuksen tai sosiaaliturvaa koskevan sopimuksen perusteella oikeus hoitoon tai korvaukseen hoitokuluista siten kuin siitä säädetään tämän henkilön asuinvaltion hoitovakuutusta koskevassa lainsäädännössä, voimassaolo lakkaa 1.1.2006 siltä osin kuin sopimuksen perusteella syntyy oikeuksia, jotka ovat rinnastettavissa oikeuksiin, joihin asianomainen henkilö voi tästä ajankohdasta lähtien vedota tällaisen asetuksen tai sopimuksen nojalla, mikäli vakuutettu on ennen 1.5.2006 täyttänyt [ZVW:n] 69 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittautua [CVZ:ssa]."

III Pääasian kohteena oleva riita ja ennakkoratkaisukysymykset

26. Kaikki pääasian valittajat ovat Alankomaiden kansalaisia, jotka asuvat joissain muissa jäsenvaltioissa kuin Alankomaiden kuningaskunnassa [6] ja saavat tämän maan suorittamaa vanhuuseläkettä AOW:n nojalla tai alankomaalaista työkyvyttömyyseläkettä WAO:n nojalla.

27. Koska he eivät olleet ennen päivämäärää 1.1.2006 vakuutettuja ZFW:n ja AWBZ:n mukaisten lakisääteisten pakollisten sairausvakuutusjärjestelmien perusteella, he olivat tehneet sairausvakuutussopimuksia sellaisten yksityisten vakuutusyhtiöiden kanssa, jotka sijaitsivat tapauksen mukaan Alankomaissa tai muissa jäsenvaltioissa.

28. Sen jälkeen kun ZVW oli tullut voimaan 1.1.2006, CVZ katsoi, että koska pääasian valittajat olisivat saaneet etuuksia ZVW:n mukaisesta lakisääteisestä pakollisesta sairausvakuutusjärjestelmästä, jos he olisivat asuneet Alankomaissa, heillä olisi jatkossa asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklan mukaisesti oikeus luontoisetuuksiin asuinvaltiossaan heidän eläkettään suorittavan valtion eli Alankomaiden kuningaskunnan kustannuksella.

6 – Eli Belgiassa (J. C. Ramaer), Espanjassa (J. A. van Delft ja J. M. van Willigen), Ranskassa (J. F. van der Nat ja O. Fokkens) ja Maltalla (C. M. Janssen).

29. Näiden suoritusten vaatimista varten asianomaisten piti ilmoittautua CVZ:ssa ja rekisteröityä tämän jälkeen siltä saamallaan E 121 -lomakkeella asuinvaltionsa sairauskassaan. Pääasian valittajista Ramaer, van der Nat ja Fokkens hyväksyivät menettelyn ja rekisteröityivät, viimeksi mainittu tosin ”varaumalla”, kun puolestaan van Delft, van Willigen ja Janssen kieltäytyivät rekisteröitymisestä.

30. Vuosina 2006 tai 2007 – tapauksen mukaan – pääasian valittajille suoritetuista eläkkeistä tehtiin pidätys ZVW:n 69 §:n mukaisen maksun, [7] joka maksetaan tällä lailla käyttöön otettuun lakisääteiseen pakolliseen sairausvakuutusjärjestelmään, perimiseksi.

31. Lisäksi niiden pääasian valittajien, jotka olivat tehneet yksityisen vakuutussopimuksen Alankomaissa sijaitsevan yhtiön kanssa, yksityisen sopimuksen voimassaolo lakkasi suoraan lain nojalla 1.1.2006 IZVW:n 2 §:n 5 momentin 2 kohdassa säädetyin edellytyksin. Sitä vastoin heistä ne, jotka olivat tehneet tällaisen sopimuksen jossain muussa jäsenvaltiossa sijaitsevan yhtiön kanssa, saivat säilyttää sopimuksen, koska kyseistä lakia ei sovelleta näihin tilanteisiin. Alankomaiden hallitus korostaa, että kahden edellytyksen oli täytyttävä sopimuksen päättymistä varten: ensinnäkin yksityisen vakuutussopimuksen piti antaa asianomaiselle vastaavat oikeudet kuin hänelle oli tunnustettu 1.1.2006 lähtien, tässä tapauksessa asetuksen N:o 1408/71 nojalla; toiseksi vakuutetun piti rekisteröityä CVZ:ssa ennen päivämäärää 1.5.2006 ZVW:n 69 §:n mukaisesti.

32. Pääasian valittajat nostivat kanteet heitä koskevien CVZ:n päätösten riitauttamiseksi, mutta Rechtbank te Amsterdam hylkäsi heidän kanteensa vuoden 2008 aikana. Kaikki kuusi valittivat näistä tuomioista Centrale Raad van Beroepiin.

33. Viimeksi mainitun tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön mukaan pääasian valittajat ovat vedonneet valituksissaan lähinnä siihen, että asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artikla eivät sisällä pakottavia säännöksiä, joiden perusteella he olisivat automaattisesti sen luontoisetuusjärjestelmän alaisia, jota sovelletaan heidän asuinvaltiossaan. He katsovat tällä perusteella, että he saivat valita, rekisteröityisivätkö he E 121 -lomakkeella asuinjäsenvaltionsa toimivaltaiseen laitokseen saadakseen sieltä kyseiset suoritukset vai jättäisivätkö he rekisteröitymättä ja tekisivät yksityisen vakuutussopimuksen. He väittävät, että jos asianomainen on väliaikaisesti päättänyt olla rekisteröitymättä asetuksen N:o 574/72 29 artiklan nojalla, jäsenvaltio,

7 – Kansallinen tuomioistuin täsmentää, että maksun suuruus liittyy hoitojen keskimääräisiin kustannuksiin asianomaisen asuinmaassa, jaettuna hoitojen keskimääräisillä kustannuksilla vakuutettua kohden Alankomaissa, ja se kutsuu tätä asuinmaakertoimeksi.

joka on vastuussa eläkkeiden maksamisesta, ei saisi pidättää maksua, koska sellaisessa tapauksessa luontoisetuudet eivät olisi ”sanotun jäsenvaltion laitoksen vastuulla” asetuksen N:o 1408/71 33 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Pääasian valittajat vetoavat lisäksi EY 18 ja EY 39 artiklaan perustuvien liikkumisvapautta koskevien oikeuksiensa loukkaamiseen sillä perusteella, että heidän on pakko suorittaa maksu asuinvaltionsa suorittamista palveluista, joita he eivät halua käyttää sen vuoksi, että niiden kustannukset ovat suuremmat ja/tai niiden laatu on heikompi kuin palvelujen, joita he voivat saada yksityisen vakuutuksen perusteella.

34. CVZ on puolestaan väittänyt, että asetuksen N:o 1408/71 28 artiklan mukaisten lainvalintasäännösten sovellettavuus ja siten oikeus siitä seuraaviin luontoisetuuksiin ei riipu rekisteröitymisestä asuinjäsenvaltion toimivaltaiseen laitokseen. Se päättelee siitä, että vaikka asianomaiset henkilöt eivät ole rekisteröityneet tähän laitokseen eivätkä siten ole vedonneet tähän oikeuteensa, jäsenvaltiolla, joka on vastuussa eläkkeiden maksamisesta, on oikeus tehdä pidätys eläkkeistä. Sen mielestä asetuksen N:o 1408/71 33 artiklassa ei tarkoiteta yksinomaan kustannuksia, jotka on todellisuudessa otettu vastattavaksi, vaan myös kustannuksia, joista viimeksi mainittu valtio mahdollisesti vastaa, sillä päinvastaisessa tapauksessa heikennettäisiin sosiaaliturvajärjestelmälle ominaista yhteisvastuuta, koska siinä tapauksessa jokainen voisi odottaa hetkeä, jolloin tarvitsee hoitoa, ja rekisteröityä ja ryhtyä maksuvelvolliseksi silloin. Lisäksi CVZ arvioi, että kyseessä ei ole työntekijöiden ja/tai unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden este.

35. Kansallinen tuomioistuin esittää jäljempänä ratkaisuehdotuksen 39 kohdassa esitetyn ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta pohtivansa etukäteen asetuksen N:o 1408/71 II ja III osaston yhteyttä ja erityisesti kyseisen asetuksen 13 artiklan 2 kohdan johdantolauseen ja f alakohdan ulottuvuutta. Se korostaa, että useat seikat näyttävät viittaavan siihen, että asetuksessa N:o 1408/71 suljetaan pois se valinnanmahdollisuus, johon pääasian valittajat vetoavat. Se esittää, että erityisesti tämän asetuksen 28 artiklassa säädetyssä järjestelmässä ilmeisesti määritetään pakottavalla tavalla valtio, jonka on suoritettava etuudet asianomaiselle, ja valtio, jonka kustannuksella nämä etuudet suoritetaan.[8] Se lisää, että jos asetuksessa N:o 1408/71 säädettäisiin sovellettavaa lainsäädäntöä koskevasta valintaoikeudesta, se tehtäisiin nimenomaisesti. Lopuksi se toteaa, että asiassa Molenaar annetun tuomion[9] mukaan se, että siirtotyöläiselle annettaisiin mahdollisuus luopua – muun muassa – asetuksen

8 – Centrale Raad van Beroep viittaa mm. asiassa 69/79, Jordens-Vosters, 10.1.1980 annettuun tuomioon (Kok., s. 75) ja asiassa C-156/01, van der Duin ja ANOZ Zorgverzekeringen, 3.7.2003 annettuun tuomioon (Kok., s. I-7045).

9 – Asia C-160/96, Molenaar, tuomio 5.3.1998 (Kok., s. I-843, 42 kohta).

N:o 1408/71 28 artiklan mukaisista etuuksista, ei ole perustamissopimuksen eikä tämän asetuksen mukaista.

36. Kansallinen tuomioistuin ilmoittaa sitä vastoin, että asetuksen N:o 574/72 29 artiklasta, luettuna yhdessä asiassa van der Duin ja ANOZ Zorgverzekeringen annetun tuomion [10] kanssa, voisi seurata, että rekisteröityminen asuinjäsenvaltion laitokseen on se seikka, joka aiheuttaa asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklan soveltamisen, mikä merkitsisi sitä, että asianomaisilla olisi valintaoikeus. Niin kauan kuin pääasian valittajat eivät ole rekisteröityneet, Alankomaiden kuningaskunnan toimivaltainen laitos ei olisi heidän osaltaan ”vastuussa” asetuksen N:o 1408/71 33 artiklassa tarkoitetulla tavalla, koska heille ei voida suorittaa mitään etuutta, joten saattaisi olla, että maksun periminen heiltä ei ole sallittua.

37. Kansallinen tuomioistuin esittää toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta, että jos pääasian valittajien esittämä valintaoikeus on suljettu pois asetuksen N:o 1408/71 säännöksillä, olisi ratkaistava, merkitseekö ZVW:n 69 §:n ja kyseisen asetuksen 33 artiklan nojalla suoritettu maksun pidätys EY 18 ja EY 39 artiklan mukaisten liikkumisvapauksien estettä.

38. Kansallinen tuomioistuin esittää tässä yhteydessä, että asuinmaakertoimen soveltaminen ZVW:n 69 §:n nojalla on vähentänyt määrää, joka ulkomailla asuvien on maksettava, pienemmäksi kuin Alankomaassa asuvien on maksettava. Se huomauttaa myös, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön [11] mukaan EY:n perustamissopimuksessa ei taata työntekijälle sitä, että hän voi siirtyä työskentelemään toiseen jäsenvaltioon sosiaalivakuutuksen kannalta neutraalisti. Se esittää, että koska pääasian valittajat olivat jo asettautuneet asumaan toiseen jäsenvaltioon ja yksityinen vakuutus antoi heille vakuutusturvan ZVW:n voimaantulopäivänä, tämä saattaisi kuitenkin vaikuttaa siten, että olisi heidän kannaltaan vähemmän houkuttelevaa vedota edelleen oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti Alankomaiden ulkopuolella yhtäältä sen vuoksi, että heille aiheutuisi enemmän kuluja sairausvakuutuksesta, ja toisaalta sen vuoksi, että he saisivat epäedullisempia hoitoja. Vaikka Alankomaiden lainsäätäjän toivetta ulottaa pakollinen sairausvakuutus kaikkiin Alankomaissa asuviin heidän kansalaisuudestaan riippumatta voitaisiin pitää yleisen edun mukaisiin objektiivisiin tarpeisiin perustuvana syynä, kansallisen tuomioistuimen mielestä ei ole selvää, onko velvollisuus suorittaa maksu silloinkin, kun asianomainen ei ole rekisteröitynyt asuinvaltiossaan,

10 – Em. asia van der Duin ja ANOZ Zorgverzekeringen, tuomion 40 kohta.

11 – Ks. mm. asia C-493/04, Piatkowski, tuomio 9.3.2006 (Kok., s. I-2369).

suhteellisuusperiaatteen mukaista; jos se olisi tämän periaatteen mukainen, tällainen vapaan liikkuvuuden este olisi oikeutettu.

39. Centrale Raad van Beroep on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen N:o 1408/71 28, 28 a ja 33 artiklaa, asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan R kohdan 1 alakohdan a ja b alakohdan määräyksiä ja asetuksen N:o 574/72 29 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä [ZVW:n] 69 §:n kaltaiselle säännökselle siltä osin kuin eläkkeensaajan, joka lähtökohtaisesti voi vedota asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklan mukaisiin oikeuksiin, on ilmoittauduttava [CVZ:ssa] ja tämän eläkkeensaajan eläkkeestä on pidätettävä maksu myös silloin, kun hän ei ole rekisteröitynyt asetuksen N:o 574/72 29 artiklassa tarkoitetulla tavalla?

2) Onko EY 39 ja EY 18 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä [ZVW:n] 69 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle siltä osin kuin [unionin] kansalaisen, joka lähtökohtaisesti voi vedota asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklan mukaisiin oikeuksiin, on ilmoittauduttava [CVZ:ssa] ja tämän kansalaisen eläkkeestä on pidätettävä maksu myös silloin, kun hän ei ole rekisteröitynyt asetuksen N:o 574/72 29 artiklassa tarkoitetulla tavalla?”

40. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet van Delft, van Willigen, Janssen ja Fokkens, Alankomaiden, Tšekin, Ranskan ja Suomen hallitukset sekä Euroopan komissio. Nämä neljä pääasian valittajaa samoin kuin CVZ, Alankomaiden hallitus ja komissio olivat edustettuina 20.5.2010 pidetyssä istunnossa.

41. Pääasian valittajat arvioivat lähinnä, että riidanalainen Alankomaiden lainsäädäntö ei ole asetuksen N:o 1408/71 ja asetuksen N:o 574/72 säännösten eikä EY 18 ja EY 39 artiklan määräysten mukainen. Alankomaiden, Tšekin, Ranskan ja Suomen hallitukset sekä komissio sitä vastoin katsovat, että unionin tuomioistuimen pitäisi vastata sille esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin siten, että tämä lainsäädäntö ei ole ristiriidassa kyseisten asetusten eikä edellä mainittujen EY:n perustamissopimuksen määräysten kanssa.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

– Alustavia huomautuksia

42. Centrale Raad van Beroep pyrkii ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään määrittämään, onko ZVW:n 69 § ristiriidassa asetuksen N:o 1408/71 28, 28 a ja 33 artiklan, asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan R kohdan 1 alakohdan a ja b alakohdan sekä asetuksen N:o 574/72 29 artiklan kanssa siltä osin kuin yhtäältä eläkeläisen, joka lähtökohtaisesti voi saada terveydenhoitopalveluja asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklalla käyttöön otetun järjestelmän perusteella, on ilmoittauduttava CVZ:ssa ja toisaalta tämän eläkeläisen eläkkeestä on pidätettävä maksu myös silloin, kun hän on kieltäytynyt rekisteröitymästä asuinpaikkansa valtion toimivaltaisessa laitoksessa asetuksen N:o 574/72 29 artiklassa säädetyllä tavalla.

43. Kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä tietää, voivatko pääasian valittajat päättämällä olla rekisteröitymättä luopua luontoisetuuksista, jotka heille kuuluisivat heidän eläkkeensä maksamisesta vastuussa olevan valtion eli Alankomaiden kuningaskunnan lainsäädännön nojalla asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklan mukaisesti, ja voivatko he vastaavasti vapautua maksuista, joita viimeksi mainittu valtio perii saman asetuksen 33 artiklan nojalla. Tätä näkemystä tukevat van Delft ja van Willigen, mutta Alankomaiden, Tšekin, Ranskan ja Suomen hallitukset sekä komissio hylkäävät sen. Herää siis kysymys siitä, ovatko asetuksen N:o 1408/71 säännökset pakottavia vai vapaaehtoisia niiden soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta.

44. Aluksi sulkisin pois perustelut, joita Fokkens ja Janssen ovat esittäneet asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan perusteella,[12] samalla kun huomautan, että tätä artiklaa ei ole mainittu kansallisen tuomioistuimen esittämissä ennakkoratkaisukysymyksissä. Nämä kaksi pääasian valittajaa väittävät, että tästä säännöksestä seuraa, että he kuuluvat yksinomaan asuinvaltionsa lainsäädännön soveltamisalaan ilman valinnanmahdollisuutta, sillä heihin ei voitaisi enää soveltaa Alankomaiden lainsäädäntöä siitä lähtien, kun he lopettivat työskentelynsä

12 – Ks. tämän säännöksen täytäntöönpanon osalta mm. asia C-347/98, komissio v. Belgia, tuomio 3.5.2001 (Kok., s. I-3327).

Alankomaissa, eikä heillä näin ollen ole velvollisuutta ilmoittautua CVZ:ssa.

45. Korostan komission tavoin, että yleisillä lainvalintasäännöksillä, jotka annetaan asetuksen N:o 1408/71 II osastossa olevassa 13 artiklassa, [13] ei ole merkitystä tässä tapauksessa, koska pääasian kohteena olevaa tilannetta säännellään erityisillä liittymäsäännöillä, joista säädetään kyseisen asetuksen III osastoon sisältyvissä 28 ja 28 a artiklassa. [14] Tämä asetuksen N:o 1408/71 II osaston ja III osaston keskinäinen suhde ilmenee selvästi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, [15] jota tukee periaate ”lex specialis derogat legi generali”. Asetuksen N:o 1408/71 johdanto-osassa todetaan, että 28 ja 28 a artiklalla tällä tavoin käyttöön otettu poikkeus on oikeutettavissa eläkkeeseen oikeutettujen ja heidän perheenjäsentensä erityisen aseman vuoksi. [16]

– Ensimmäisen kysymyksen ensimmäinen osa

46. Asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklassa säädetyn yhteensovittamista koskevan järjestelmän pakottavuus ilmenee mielestäni paitsi näiden säännösten sanamuodosta myös asetuksen N:o 1408/71 yleisestä rakenteesta sekä sille lainsäädännölle ominaisista asiayhteydestä ja tavoitteista, johon säännökset kuuluvat, siten kuin ne on määritetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

47. Asetuksen 28 ja 28 a artikla on laadittu siten, että niissä ei jätetä sijaa harkintavallalle. [17] Silloin kun yhteisön lainsäätäjä on halunnut jättää sosiaalivakuutetuille valinnanvapauden, se on tehnyt sen nimenomaisesti ja harkitusti, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sekä Ranskan ja Suomen hallitukset

13 – Asetuksen N:o 1408/71 II osaston säännökset muodostavat kattavan ja yhtenäisen lainvalintasäännösten järjestelmän, jonka tarkoituksena on paitsi saattaa yhteisön alueella liikkuva työntekijä pelkästään yhden jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän alaiseksi, jotta voitaisiin välttää useiden kansallisten lainsäädäntöjen soveltaminen työntekijään ja siitä aiheutuvat hankaluudet, myös estää se, että kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvaa siitä syystä, ettei heihin voida soveltaa mitään lainsäädäntöä. Ks. mm. asia 302/84, Ten Holder, tuomio 12.6.1986 (Kok., s. 1821, 19 kohta); asia C-275/96, Kuusijärvi, tuomio 11.6.1998 (Kok., s. I-3419, 28 kohta) ja asia C-404/98, Plum, tuomio 9.11.2000 (Kok., s. I-9379, 18 kohta).

14 – Muistutettakoon tässä yhteydessä siitä, että asetuksen N:o 1408/71 13 artikla sisältää ”sovellettavaa lainsäädäntöä” koskevan II osaston ”Yleiset säännöt”, kun puolestaan 28 ja 28 a artikla, jotka koskevat eläkeläisille suoritettavia sairausetuuksia, kuuluvat III osastoon, jonka otsikkona on ”Eri etuusryhmiä koskevia erityissäännöksiä”.

15 – Mm. asia 227/81, Aubin, tuomio 27.5.1982 (Kok., s. 1991, 11 kohta) ja asia C-372/02, Adanez-Vega, tuomio 11.11.2004 (Kok., s. I-10761, 19 kohta).

16 – Ks. asetuksen N:o 1408/71 johdanto-osan 11 ja 16 perustelukappale.

17 – Asetuksen 28 artiklassa säädetään pakottavasti, että eläkeläinen, jolla on oikeus eläkkeeseen ainakin yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ”saa” – eikä ”voi saada” – luontoisetuudet sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jonka alueella hän asuu, sikäli kuin hänellä olisi ollut oikeus niihin sen valtion lainsäädännön mukaan, joka on vastuussa eläkkeen maksamisesta, jos hän asuisi siellä. Samoin 28 a artiklassa velvoitetaan toimivaltainen valtion laitos ilman vaihtoehtoja vastaamaan tällä perusteella annettujen etuuksien kustannuksista.

korostavat.[18] Unionin tuomioistuin tulkitsee suppeasti valintaoikeuksia, joita näissä säännöksissä annetaan, ja omaksuu suppean näkemyksen siirtotyöläisistä, jotka voivat niitä käyttää. Jos kysymyksessä eivät ole nämä erityistapaukset, asetuksella N:o 1408/71 käyttöön otetun järjestelmän soveltamisen on perustuttava objektiivisesti sen säännöksiin siten, että otetaan huomioon kyseisen tilanteen olosuhteet ja liittymäkohdat, joita sillä on jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.[19] Kyseisen asetuksen 28 ja 28 a artiklassa annettujen etuuksien saaminen ei näet saa riippua asianomaisten tahdosta, koska sosiaaliturvaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet ovat indispositiivisia.

48. Koska asetuksen N:o 1408/71 tavoitteena ei ole kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistaminen vaan ainoastaan niiden yhteensovittaminen,[20] jokaisen jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu vakiintuneen oikeuskäytännön ja EY 152 artiklan 5 kohdan mukaan säätää omasta järjestelmästään ja määrittää edellytykset oikeudelle ja velvollisuudelle liittyä johonkin sosiaaliturvajärjestelmään.[21] Ranskan ja Tšekin hallitukset päättelevät tästä nyt käsiteltävässä asiassa perustellusti yhtäältä, että Alankomaiden kuningaskunnalla oli oikeus muuttaa lakisääteistä sairausvakuutusjärjestelmäänsä siten, että se kattaa henkilöt, jotka ovat pääasian valittajien tilanteessa, ja toisaalta, että ainoastaan kansallinen lainsäätäjä eikä asianomainen vakuutettu voi antaa vakuutetulle oikeuden valita yksityinen vakuutus lakisääteisen pakollisen järjestelmän sijasta.[22]

49. Kun jäsenvaltiot käyttävät sosiaaliturvaa koskevaa toimivaltaansa, niiden on kuitenkin noudatettava unionin oikeutta sen

18 – Asetuksella N:o 1408/71 annetaan nimenomaisesti valinnanmahdollisuuksia diplomaattisten tai konsuliedustustojen palveluksessa oleville henkilöille ja Euroopan yhteisöjä avustavalle henkilökunnalle (16 artiklan 2 ja 3 kohta) samoin kuin eläkkeensaajille (17 a artikla). Ks. valinnanmahdollisuuksista, joita annetaan myös työttömille rajatyöntekijöille kyseisen asetuksen 69 ja 71 artiklan nojalla, em. asia Aubin (tuomion 18 ja 19 kohta).

19 – Asia C-60/93, Aldewereld, tuomio 29.6.1994 (Kok., s. I-2991, 19 ja 20 kohta). Ks. jo siirtotyöläisten sosiaaliturvasta annetun asetuksen N:o 3 (EYVL 1958, 30, s. 561) 28 artiklan tulkinnan osalta asia 11/67, Couture, tuomio 12.12.1967 (Kok., s. 487 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 500) ja asia 12/67, Guissart, tuomio 13.12.1967 (Kok., s. 551 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 562).

20 – Kyseisen asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään seuraavaa: ”olisi kunnioitettava sosiaaliturva-alan kansallisten lainsäädäntöjen ominaispiirteitä ja laadittava ainoastaan yhteensovittamisjärjestelmä”. Ks. myös yhdistetyt asiat C-393/99 ja C-394/99, Hervein ym., tuomio 19.3.2002 (Kok., s. I-2829, 59 kohta) ja asia C-331/06, Chuck, tuomio 3.4.2008 (Kok., s. I-1957, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 – Asia 266/78, Brunori, tuomio 12.7.1979 (Kok., s. 2705, Kok. Ep. IV, s. 533, 5 kohta); em. asia Kuusijärvi, tuomion 29 kohta; asia C-92/02, Kristiansen, tuomio 4.12.2003 (Kok., s. I-14597, 31 kohta); em. asia Piatkowski, tuomion 32 kohta ja asia C-341/08, Petersen, tuomio 12.1.2010 (Kok., s. I-47, 51 kohta).

22 – Kun viittaan yksityisiin vakuutussopimuksiin, pyrin vain erottamaan toisistaan lakisääteisen vakuutuksen ja täydentävän vakuutuksen. Myös pakolliset vakuutussopimukset ovat kuitenkin yksityisoikeudellisia sopimuksia. Alankomaiden pakollinen järjestelmä on näet järjestelmä, jossa velvoitetaan yhtäältä vakuutuksen ottajat vakuuttamaan itsensä tiettyjä riskejä vastaan ja toisaalta vakuutuksen antajat tarjoamaan vakiosopimuksia, jotka kattavat perushoidot ilman yksilöllistä riskien arvioimista, koska Alankomaissa ei ole julkisia sairausvakuutuskassoja.

ensisijaisuutta koskevan periaatteen mukaisesti. [23] Oikeuskäytännössä on esimerkiksi todettu, että jäsenvaltioiden välisten sosiaaliturvasopimusten korvaaminen asetuksella N:o 1408/71 on luonteeltaan pakottavaa eikä siihen sallita poikkeuksia asetuksessa nimenomaisesti mainittuja tapauksia lukuun ottamatta. [24] Jäsenvaltiot eivät voi myöskään vapaasti päättää, missä määrin niiden omaa lainsäädäntöä tai jonkin toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä on sovellettava kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan tilanteeseen. [25] Vakiintuneessa oikeuskäytännössä [26] on näet katsottu, että asetuksen N:o 1408/71 säännökset, jotka kyseisen asetuksen 28 ja 28 a artiklan tavoin määrittävät sovellettavan lainsäädännön, muodostavat lainvalintasäännösten järjestelmän, jonka kattavuuden vaikutuksesta kansallisilla lainsäätäjillä ei ole enää toimivaltaa määrittää tätä koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamisalaa ja -edellytyksiä tämän kansallisen lainsäädännön alaisuuteen kuuluvien henkilöiden eikä sen alueen osalta, jolla kansalliset säännökset tuottavat oikeusvaikutuksia.

50. Koska kyseiset säännökset sitovat jäsenvaltioita, niiden on sitäkin suuremmalla syyllä sidottava yksityisiä, kuten pääasian valittajia. Heille ei siten voida antaa oikeutta valita lainsäädäntö, jota heidän tilanteeseensa sovelletaan. Jos sosiaalivakuutetuilla olisi oikeus valita, että heihin ei sovelleta liittymäsääntöjä, joista säädetään pakottavasti asetuksessa N:o 1408/71, heille tunnustettaisiin yllättävällä tavalla valta kiertää liittymäsääntöjen käytännön vaikutukset, vaikka toimivaltaisilta jäsenvaltioilta tällainen oikeus evätään.

51. Van Delft ja van Willigen tukevat päinvastaista näkemystään asiassa van der Duin ja ANOZ Zorgverzekeringen annetulla tuomiolla. [27] He väittävät yhteisöjen tuomioistuimen todenneen, että vasta kun eläkeläinen on liittynyt asetuksen N:o 1408/71 28 artiklalla käyttöön otettuun järjestelmään rekisteröitymällä asetuksen N:o 574/72 29 artiklassa säädetyllä tavalla asuinpaikan laitokseen, hän saa oikeuden tämän laitoksen suorittamiin luontoisetuuksiin samalla tavoin kuin hän olisi eläkeläinen asuinvaltionsa lainsäädännön nojalla. He vetoavat myös siihen, että julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer totesi kyseisessä asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että ”etuuksien maksamisvastuun siirtäminen asuinvaltion laitokselle ei

23 – Ks. mm. asia C-227/03, van Pommeren-Bourgondiën, tuomio 7.7.2005 (Kok., s. I-6101, 39 kohta) ja em. asia Piatkowski, tuomion 33 kohta.

24 – Asia C-227/89, Rönfeldt, tuomio 7.2.1991 (Kok., s. I-323, Kok. Ep. XI, s. I-19, 22 kohta) ja em. asia Kuusijärvi, tuomion 30 kohta.

25 – Asia 276/81, Kuijpers, tuomio 23.9.1982 (Kok., s. 3027, 14 kohdan loppuosa).

26 – Ks. vastaavasti em. asia Adanez-Vega, tuomion 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Tämä oikeuskäytäntö koskee sekä yleissääntöjä, jotka sisältyvät asetuksen N:o 1408/71 II osastoon, että erityisiä liittymäsääntöjä, jotka sisältyvät sen III osastoon.

27 – Em. asia van der Duin ja ANOZ Zorgverzekeringen, tuomion 40, 47 ja 53 kohta.

toteudu ilman erityisiä toimenpiteitä, ainoastaan asuinpaikan vaihdon yhteydessä, vaan siihen edellytetään asianomaisen tahdon ilmaisemista",[28] mikä vahvistaa pääasian valittajien mielestä nimenomaisesti valintaoikeuden olemassaolon.

52. En yhdy tähän näkemykseen. Vaikuttaa siltä, että sekä yhteisöjen tuomioistuin että julkisasiamies ovat vain muistuttaneet siitä, että jotta eläkeläinen voisi saada luontoisetuuksia asetuksen N:o 1408/71 28 artiklan nojalla, hänen on rekisteröidyttävä asetuksen N:o 574/72 29 artiklan mukaisesti. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin viittaa liittymiseen ja julkisasiamies tahdon ilmaisemiseen, ne pyrkivät sillä ainoastaan korostamaan sitä, että kyseisten säännösten mukainen mekanismi voi tuottaa täysimääräisesti vaikutuksensa sosiaalivakuutetun hyväksi vain, jos hän on suorittanut kaikki tätä varten vaaditut toimenpiteet. Asuinpaikan laitokseen rekisteröitymistä koskeva vaatimus ei siis mielestäni ole oikeuksia perustava toimi[29] vaan pelkkä toteava hallinnollinen muodollisuus, jolla mahdollistetaan tietojen vaihtaminen asianomaisten jäsenvaltioiden sosiaaliturvaelinten välillä.[30]

– Ensimmäisen kysymyksen toinen osa

53. Alankomaiden, Ranskan ja Suomen hallitukset sekä komissio päättelevät edellä esitetystä, että eläkkeen maksamisesta vastuussa olevalla valtiolla on oikeus periä maksuja kattaakseen riskin, jonka se joutuu kantamaan pakollisen vakuutuksen perusteella, koska se vastaa asetuksen N:o 1408/71 33 artiklan mukaisesti taloudellisesti kustannuksista, joita aiheutuu terveydenhoitopalveluista, joita eläkeläiselle tarjotaan hänen asuinjäsenvaltiossaan. Van Delft ja van Willigen katsovat sitä vastoin, että sekä tämän säännöksen sanamuodosta että sen tavoitteesta ilmenee, että jos asianomaisella ei ole oikeutta luontoisetuuksiin asuinvaltiossaan sen vuoksi, että hän ei ole rekisteröitynyt siellä, eläkkeen osalta toimivaltainen valtio ei voi pidättää maksua, koska se ei joudu vastaamaan

28 – Em. asiassa van der Duin ja ANOZ Zorgverzekeringen annetun ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

29 – Ks. analogisesti E 101 -lomakkeeseen liittyvä oikeuskäytäntö, jonka mukaan sen antamisen vaikutuksena on ainoastaan oikeuksien olemassaolon toteaminen eikä niiden luominen; tämä asiakirja vastaa luonteeltaan E 121 -lomaketta, joka on todistus eläkeläisten rekisteröitymisestä: asia C-202/97, FTS, tuomio 10.2.2000 (Kok., s. I-883, 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-178/97, Banks ym., tuomio 30.3.2000 (Kok., s. I-2005, 53 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

30 – Asetuksen N:o 574/72 29 artiklan 2 kohdassa säädetään samansuuntaisesti, että jos asianomainen ei tee aktiivisesti yhteistyötä, asuinvaltio voi pyytää suoraan eläkkeen maksamisesta vastuussa olevalta valtiolta todistuksen siitä, että asianomaisella on oikeus etuuksiin viimeksi mainitun lainsäädännön nojalla.

mistään etuuksista, sillä tämä valtio ei joudu suorittamaan mitään korvausta asuinvaltiolle kyseisen asetuksen 36 artiklan nojalla.

54. Muistutettakoon tässä yhteydessä siitä, että asetuksen N:o 1408/71 33 artiklan mukaan ”jäsenvaltion laitoksella, joka on vastuussa eläkkeen maksamisesta ja joka soveltaa lainsäädäntöä, jonka mukaan eläkkeitä vähennetään sairauden –– vuoksi perittävien maksujen osalta, on oikeus tehdä tällaiset vähennykset –– tällaisesta laitoksesta maksettavasta eläkkeestä siihen määrän saakka, johon etuuksia koskevat kustannukset ovat –– sanotun jäsenvaltion laitoksen vastuulla”. [31]

55. Tästä säännöksestä ilmenee, että muodollisuutta, joka koskee rekisteröitymistä asuinvaltion toimivaltaisessa laitoksessa, ei missään tapauksessa esitetä maksujen perimisen edellytyksenä. Ne ovat normaali vastike oikeudesta luontoisetuuksiin, [32] ja tämä oikeus perustuu suoraan asetukseen N:o 1408/71. Vaikka tätä oikeutta ei ole aktivoitu pääasian valittajiin nähden, koska he ovat kieltäytyneet rekisteröitymisestä, sairautta koskeva riski on olemassa eläkkeen maksamisesta vastuussa olevan jäsenvaltion osalta, koska asianomaiset voisivat saada vakuutusturvan kyseistä riskiä vastaan, jos he veisivät tarvittavat toimenpiteet päätökseen. Säännöksessä edellytetään mielestäni ainoastaan sitä, että etuuksista aiheutuva taloudellinen rasite on mahdollinen, ei sitä, että se olisi toteutunut. [33] On merkityksetöntä, vastaako tämä valtio todellisuudessa siihen liittyvistä kustannuksista, koska maksujen järjestelmällisen perimisen tarkoituksena on antaa sille mahdollisuus vastata tästä rasitteesta tarvittaessa. Jokaiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään liittyy näet erottamattomasti se, että riskin kattamisesta suoritetaan maksu riippumatta siitä, toteutuuko tämä riski vai ei.

56. Oikeuskäytännössä on mielestäni jo todettu tämänsuuntaisesti varsin nimenomaisella tavalla, sillä asiassa Molenaar annetusta tuomiosta [34] ilmenee, että siirtotyöläinen ei voi vaatia täydellistä tai osittaistakaan vapautusta maksuista, joilla hoitovakuutuksen kaltaiset sosiaalietuudet rahoitetaan, vaikka asianomainen ei voisi nauttia näistä etuuksista. Missään unionin oikeuden säännöksessä ei aseteta toimivaltaiselle sosiaaliturvalaitokselle velvollisuutta tarkistaa, että työntekijä voi nauttia kaikista sairausvakuutuksen mukaisista etuuksista, ennen kuin hänet voidaan vakuuttaa ja häneltä voidaan periä

31 – On huomattava, että asianomaisella jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta pidättää sosiaaliturvamaksuja vaan sillä on ainoastaan siihen mahdollisuus, ja se voi valita muitakin rahoituskeinoja.

32 – Asia 103/75, Aulich, tuomio 26.5.1976 (Kok., s. 697, 7 kohta), jossa todetaan, että ”on erotettava toisistaan maksu ja etuus, sillä ensin mainittu on oikeuden syntymisen edellytys ja jälkimmäinen edellyttää sitä, että oikeus on syntynyt”.

33 – Vastaavasti asia 143/79, Walsh, tuomio 22.5.1980 (Kok., s. 1639, 2 kohta), jossa todetaan, että ”henkilö, jolla on jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaan oikeus etuuksiin, jotka asetus N:o 1408/71 kattaa niiden maksujen perusteella, jotka hänen oli aikaisemmin suoritettava, ei lakkaa olemasta asetuksissa N:o 1408/71 ja N:o 574/72 tarkoitettu ’työntekijä’ pelkästään sillä perusteella, että hän ei riskin syntyhetkellä suorittanut maksuja eikä ollut velvollinen niitä suorittamaan”.

34 – Em. asia Molenaar, tuomion 40–42 kohta.

vakuutusmaksut. Samassa oikeuskäytännössä on lisäksi korostettu, että vakuutusmaksuista vapauttaminen merkitsisi sairausvakuutuksen kattamien vakuutustapahtumien laajuuden kannalta, että vakuutettuja henkilöitä kohdeltaisiin eri tavalla sen mukaan, asuvatko he vakuutuspaikan jäsenvaltiossa vai eivät.

57. Kuten Alankomaiden, Ranskan ja Suomen hallitukset korostavat, sillä, että maksun pidättäminen edellyttäisi eläkeläisten tahtoa liittyä asuinvaltionsa laitokseen, aiheutettaisiin käytännössä se vaara, että nämä menettelisivät spekulatiivisesti ja rekisteröityisivät vasta silloin kun he tarvitsevat luontoisetuuksia. Korostan, että tämä ei koske millään tavoin pääasian valittajia, joiden epävarma tilanne johtuu ennalta-arvaamattomasta lainsäädännön muutoksesta. Mainitsemallani väärinkäytösten riskillä voisi kuitenkin olla rakenteellisesti vakavia seurauksia asianomaisten jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien tasapainolle.

58. Jos näet maksut pidätettäisiin vasta silloin kun etuuksia todellisuudessa annetaan, tämä olisi ristiriidassa sekä yhteisvastuuperiaatteen että perittyjen maksujen ja katettavien etuuksien vastaavuuden kanssa, ja nämä kaksi sääntöä ovat perustavanlaatuisen tärkeitä kyseisille järjestelmille, koska ne mahdollistavat niiden toimivuuden. Vakuutettujen valinnanmahdollisuudella tehtäisiin lisäksi tilanteesta hallitsematon, koska olosuhteet vaihtelevat henkilöstä toiseen, kun puolestaan asetuksen N:o 1408/71 nimenomaisena tarkoituksena on unionin 27 jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen ottamalla käyttöön selkeä ja kaikkia ulkomailla asuvia koskeva sääntö. Yksityiset itse eivät voi päättää vapautua maksuista, jotka vastaavat näitä etuuksia, koska muutoin mitätöitäisiin asetuksella N:o 1408/71 käyttöön otettu järjestely. [35]

59. Katson näin ollen, että ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena olevia asetuksen N:o 1408/71 ja asetuksen N:o 574/72 säännöksiä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä Alankomaiden lainsäädännölle, jolla velvoitetaan Alankomaiden kuningaskunnasta maksettua eläkettä saava henkilö yhtäältä ilmoittautumaan CVZ:ssa ja toisaalta suorittamaan vakuutusmaksu, vaikka asianomainen ei ole rekisteröitynyt sen jäsenvaltion laitoksessa, jonka alueella hän asuu, saadakseen sairaanhoitoon liittyviä luontoisetuuksia.

35 – Jäsenvaltiolla on sitä vastoin asetuksen N:o 1408/71 36 artiklan 3 kohdan mukaisesti mahdollisuus luopua korvaamasta etuuksia, joita sen pitäisi tarjota jonkin toisen jäsenvaltion puolesta.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

– Alustavia huomautuksia

60. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toissijaisesti, onko ZVW:n 69 § ristiriidassa EY 39 artiklan ja/tai EY 18 artiklan kanssa sen vuoksi, että kyseisen pykälän mukaan unionin kansalaisten, joilla on lähtökohtaisesti asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklassa annetut oikeudet, on ilmoittauduttava CVZ:ssa ja heidän eläkkeestään pidätetään maksuja, vaikka he eivät ole rekisteröityneet siinä valtiossa, jonka alueella he asuvat, kuten asetuksen N:o 574/72 29 artiklassa säädetään.

61. Vaikka näet riidanalainen lainsäädäntö todettaisiin asetuksen N:o 1408/71 säännösten mukaiseksi, kuten ehdotan vastauksena ensimmäiseen kysymykseen, ei ole mahdotonta, että unionin primaarioikeuden määräyksiä olisi rikottu.[36] On samoin kiistatonta, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset ovat asetusten N:o 1408/71 ja N:o 574/72 oikeudellisena perustana.[37] Oikeuskäytännössä on myös jo vahvistettu se, että EY:n perustamissopimukseen sisältyvä yhdenvertaisen kohtelun periaate on ensisijainen asetukseen N:o 1408/71 nähden.[38]

62. Kansallinen tuomioistuin viittaa ensisijaisesti EY 39 artiklaan. Tämä määräys on nimenomaan työntekijöitä koskeva erityinen ilmaus EY 18 artiklan 1 kohdassa määrätystä oikeudesta, joka tunnustetaan kaikille unionin kansalaisille ja joka sisältää vapaan liikkumisen ja oleskelemisen jäsenvaltioiden alueella.[39] Alankomaiden, Ranskan ja Suomen hallitukset sekä komissio ovat kuitenkin esittäneet vakavia epäilyjä EY 39 artiklan sovellettavuudesta nyt käsiteltävään asiaan.

63. Pääasian valittajat ovat näet asiakirja-aineiston perusteella ilmeisesti käyttäneet vapauttaan oleskella toisen jäsenvaltion alueella vasta eläkkeelle jäätyään, joten he ovat ilmeisesti työskennelleet koko ammatillisen uransa ajan jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, eli Alankomaiden kuningaskunnassa, ja poistuneet sieltä ilman aikomusta työskennellä

36 – Ks. asia C-208/07, Chamier-Glisczinski, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6095, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-211/08, komissio v. Espanja, tuomio 15.6.2010 (Kok., s. I-5267, 45 kohta), jonka mukaan ”se, että kansallinen lainsäädäntö saattaa olla asetuksen N:o 1408/71 mukainen, ei –– merkitse sitä, ettei siihen voida soveltaa EY:n perustamissopimuksen määräyksiä”.

37 – Muistutettakoon, että EY 42 artiklassa määrätään sosiaaliturvan alalla sellaisen järjestelmän perustamisesta, joka turvaa siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että yhtäältä kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen ja toisaalta etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville.

38 – Asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok., s. 1, Kok. Ep. VIII, s. 369, 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia 313/86, Lenoir, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. 5391, Kok. Ep. IX, s. 703).

39 – Asia C-152/05, komissio v. Saksa, tuomio 17.1.2008 (Kok., s. I-39, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

siinä jäsenvaltiossa, johon he ovat asettuneet asumaan. Vaikka EY 39 artiklan 3 kohdan d alakohdassa säädetään henkilön oikeudesta jäädä työsuhteen päätyttyä sen jäsenvaltion alueelle, johon hän siirtyi työskentelyä varten, oikeuskäytännössä on katsottu, että henkilöt, jotka ovat muuttaneet toiseen valtioon vasta eläkkeelle jäätyään, eivät voi vedota EY 39 artiklan määräyksissä taattuun liikkumisvapauteen. [40] Tästä seuraa, että kyseistä artiklaa ei todennäköisesti voida soveltaa pääasiassa.

64. Kun otetaan huomioon, että unionin tuomioistuimelle toimitetut konkreettiset tiedot ovat puutteellisia ja että vaikuttaa siltä, että suuri määrä Alankomaiden kansalaisia on vastaavassa tilanteessa kuin pääasian valittajat, [41] unionin tuomioistuimen pitäisi mielestäni kuitenkin antaa ratkaisu myös EY 39 artiklan tulkinnasta ja antaa kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi artiklan soveltaminen siinä tapauksessa, että yksittäisten asianosaisten tilanne on kuulunut sen soveltamisalaan riidan syntymishetkellä.

65. Pääasian valittajien tilanne kuuluu sitä vastoin selvästi EY 18 artiklan henkilölliseen soveltamisalaan, koska EY 17 artiklan nojalla unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, ja tähän asemaan liittyvät EY:n perustamissopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet. [42]

66. Onpa kyseessä EY 18 artiklan tai EY 39 artiklan tulkinta, ongelma on mielestäni sama. On aluksi ratkaistava, onko tässä tapauksessa olemassa rajoitus, joka perustuu siihen, että pääasian valittajia kohdellaan riidanalaisen lainsäädännön nojalla epäedullisemmin kuin eläkeläisiä, jotka asuvat Alankomaissa, mikä saisi heidät luopumaan asettautumisesta asumaan johonkin toiseen jäsenvaltioon. Jos pitäisi katsoa, että kyseessä on tällainen unionin kansalaisten ja/tai työntekijöiden liikkumisvapauden rajoitus, pitäisi toissijaisesti tutkia myös seikat, jotka saattavat oikeuttaa rajoituksen olemassaolon pääasiaan liittyvissä olosuhteissa.

– Mahdollinen liikkumisvapauden rajoitus

67. ZVW:n 69 §, luettuna yhdessä IZVW:n 2 §:n 5 momentin 2 kohdan kanssa, saattaisi heikentää EY:n perustamissopimuksen määräysten täyttä vaikutusta siltä osin kuin sillä

40 – Asia C-520/04, Turpeinen, tuomio 9.11.2006 (Kok., s. I-10685, 16 kohta) ja asia C-544/07, Rüffler, tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-3389, 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

41 – Van Delftin, van Willigenin ja Janssenin edustajat esittivät istunnossa, että lähes 18 000 Alankomaista pois muuttanutta eläkeläistä, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia, on toivonut, että heidän ei tarvitsisi liittyä asuinvaltionsa sosiaaliturvajärjestelmään.

42 – Asia C-499/06, Nerkowska, tuomio 22.5.2008 (Kok., s. I-3993, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tehdään vapaa liikkuminen ja oleskelu toisessa jäsenvaltiossa Alankomaiden kansalaisille vähemmän houkuttelevaksi pelkästään siitä syystä, että he ovat käyttäneet näitä oikeuksia. [43] Pääasian valittajat väittävät, että riidanalaisilla säännöksillä houkutellaan heidät palaamaan Alankomaihin, koska jos he palaavat sinne, he saavat täyden edun Alankomaiden järjestelmästä, ilman että heille aiheutuisi kaksinkertainen rasite julkisista maksuista ja yksityisistä vakuutusmaksuista.

68. Sitä, että tässä Alankomaiden lainsäädännössä edellytetään pelkkää muodollisuutta, kuten ilmoittautumista CVZ:ssa, ei voida mielestäni pitää EY 18 tai EY 39 artiklan vastaisena, koska tämä vastaa täysin suoraan sovellettavaa unionin oikeussääntöä eli asetuksen N:o 1408/71 liitteessä VI olevan R kohdan 1 alakohdan b alakohtaa.

69. Samoin pidätys, joka tehdään pääasian valittajien eläkkeestä, ei aiheuta heille erityistä haittaa, koska pakollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän rahoittamista koskeva velvoite koskee kaikkia, jotka saavat siitä etuuksia, riippumatta siitä, asuvatko he Alankomaissa vai eivät, suoraan EY:n perustamissopimuksessa määrätyn ja asetuksessa N:o 1408/71 säädetyn järjestelmän perusteella.

70. Etuuksista, joita pääasian valittajat voivat saada, voidaan huomauttaa, että se, että he suorittavat maksun, antaa heille mahdollisuuden vaatia Alankomaiden kuningaskunnan eli heidän eläkkeensä maksamisesta vastuussa olevan jäsenvaltion kustannuksella luontoisetuuksia lakisääteisestä sairausvakuutusjärjestelmästä, joka on voimassa heidän asuinpaikkansa jäsenvaltiossa. Tämä etu perustuu ZVW:n sekä asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklan päällekkäiseen vaikutukseen. Vaikka oikeus etuuksiin ei toteudu tällä hetkellä tiettyjen pääasian valittajien osalta, koska he eivät ole suorittaneet tarvittavaa rekisteröitymistä, tämä oikeus on mahdollisuutena olemassa. Maksuja ei näin ollen suoriteta vastikkeettomasti, mikä olisi sen unionin oikeuden yleisperiaatteen vastaista, jossa kielletään perusteettomat pakollisia vakuutusjärjestelmiä koskevat maksut. [44]

71. Pääasian valittajat eivät voi vedota myöskään siihen, että heidän mahdollisuutensa päästä hoitoihin olisivat heikentyneet sen vuoksi, että asuinvaltion tarjoamat etuudet ovat tasoltaan heikompia kuin etuudet, joita he olisivat saaneet yksityisten vakuutussopimusten perusteella. Mikäli oletetaan,

43 – Ks. mm. asia C-192/05, Tas-Hagen ja Tas, tuomio 26.10.2006 (Kok., s. I-10451, 30 kohta); em. asia Turpeinen, tuomion 20 ja 21 kohta ja em. asia Nerkowska, tuomion 31 kohta.

44 – Ks. kaksinkertaisten maksujen kiellosta ja sellaisia lisämaksuja koskeva kiellosta, jotka eivät tarjoa vastaavaa sosiaaliturvaa, mm. asia 102/76, Perenboom, tuomio 5.5.1977 (Kok., s. 815, 13 kohta); em. asia Aldewereld, tuomion 26 kohta; asia C-140/88, Noij, tuomio 21.2.1991 (Kok., s. I-387, 14 ja 15 kohta); asia C-389/99, Rundgren, tuomio 10.5.2001 (Kok., s. I-3731, 57 kohta) ja asia C-50/05, Nikula, tuomio 18.7.2006 (Kok., s. I-7029, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

että tämä muutos tai heikentyminen pitää paikkansa, se on vain lopputulos päätöksestä, jonka Alankomaiden valtio on tehnyt oman pakollisen sairausvakuutusjärjestelmänsä ulottamisesta koskemaan kaikkia Alankomaissa asuvia, ja näin ollen asetuksen N:o 1408/71 28 ja 28 a artiklan soveltamisesta; tämän päätöksen seurauksena tällaiset ulkomailla asuvat eläkeläiset on sisällytetty sosiaalivakuutettuihin, jotka kuuluvat kyseisen asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan, kun he jäivät aikaisemmin sen ulkopuolelle, jos heidän tulonsa ylittivät tietyn kynnyksen. Koska kansallisia lainsäädäntöjä ei ole yhdenmukaistettu sosiaaliturvan osalta vaan ne on ainoastaan sovitettu yhteen, jäsenvaltiot voivat muuttaa lainsäädännön sisältöä, vaikka niiden onkin edelleen noudatettava unionin oikeutta tätä toimivaltaa käyttäessään. [45]

72. Kuten Alankomaiden, Ranskan ja Suomen hallitukset sekä komissio muistuttavat, EY 18 artiklalla tai EY 39 artiklalla ei sinänsä voida taata sosiaalivakuutetulle, että muuttaminen toiseen jäsenvaltioon olisi vaikutuksiltaan neutraalia, ja tällainen muutto voi tapauksen mukaan olla asianomaiselle henkilölle enemmän tai vähemmän edullinen tai epäedullinen. [46]

73. Näiden seikkojen perusteella katson, että riidanalainen lainsäädäntö ei ole ristiriidassa EY 18 ja EY 39 artiklan kanssa.

74. Lisättäköön kuitenkin toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin päätyisi päinvastaiseen ratkaisuun, että Alankomaiden kuningaskunnan tekemä sairausvakuutusjärjestelmän muutos näyttää perustuvan objektiivisiin, yleistä etua koskeviin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, ja se on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. [47] Riidanalaisella uudistuksella pyritään näet luomaan kansalaisille yleisesti sovellettava pakollinen sairausvakuutusjärjestelmä, jolla on seurannaisvaikutus ulkomailla asuviin eläkeläisiin riippumatta heidän kansalaisuudestaan. Tavoite, jonka mukaan ei olisi enää Alankomaissa asuvia, jotka jäävät lakisääteisen suojajärjestelmän ulkopuolelle, on mielestäni yleisen edun mukainen. Oikeasuhteisuutta on mielestäni myös noudatettu, koska sekä periaate, jonka mukaan maksut suoritetaan, että maksujen suuruus, jossa on sovellettu asuinmaakerrointa, vastaavat luontoisetuuksia, joita pääasian valittajat voisivat saada jäsenvaltiossa, jonka alueella he asuvat, samalla tavoin

45 – Ks. mm. asia C-372/04, Watts, tuomio 16.5.2006 (Kok., s. I-4325, 92 kohta); em. asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 22 kohta ja asia C-350/07, Kattner Stahlbau, tuomio 5.3.2009 (Kok., s. I-1513, 74 kohta).

46 – Em. yhdistetyt asiat Hervein ym., tuomion 50, 51 ja 58 kohta; em. asia Piatkowski, tuomion 32 kohta ja em. asia von Chamier-Gliszcinski, tuomion 84 ja 85 kohta.

47 – Em. asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

kuin Alankomaissa asuvat henkilöt joutuvat suorittamaan maksuja saadakseen mahdollisuuden nauttia siellä etuuksista.

75. Sosiaaliturvan alalla annetun lainsäädännön konkreettisena tuloksena ei kuitenkaan voi olla se, että kohdellaan epäedullisemmin kansalaisia, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan oleskella jossakin toisessa jäsenvaltiossa, kuin kansalaisia, jotka ovat jääneet jäsenvaltioon, josta he ovat kotoisin. Muutoin estettäisiin unionin kansalaisten ja työntekijöiden liikkumisvapauteen liittyvien EY:n perustamissopimuksen määräysten tehokas vaikutus. Tässä tapauksessa on seikkoja, joiden perusteella voitaisiin ajatella, että pääasian valittajia on saatettu kohdella syrjivästi.

– Ulkomailla asuvien syrjivä kohtelu

76. Asianomaiset vetoavat tältä osin siihen, että kansallinen lainsäätäjä on mitätöinyt heidän saavutetut oikeutensa mutta sen sijaan taannut Alankomaissa asuvien oikeudet, koska ZVW:ssä säädettiin siitä, että alankomaalaisilla vakuutuksenantajilla oli velvollisuus antaa viimeksi mainituille vakuutusturva sekä perusetuuksien että täydentävien etuuksien osalta. He lisäävät, että heidän pitäisi puolestaan tehdä uusia sopimuksia säilyttääkseen samat oikeudet, mistä aiheutuisi heille kustannuksia, jotka ovat heidän korkean ikänsä vuoksi kohtuuttoman suuria. He väittävät, että tämä lainsäädäntö on omiaan saamaan heidät harkitsemaan paluuta Alankomaihin, jotta he voisivat saada tällaisen lisäturvan lakisääteiseen perusjärjestelmään nähden.

77. Kansallinen tuomioistuin ei ole toimittanut tästä täsmällisiä tietoja. Istunnossa käytyjen keskustelujen perusteella sopimusten voimassaolo on kuitenkin päättynyt suoraan lain nojalla Alankomaiden hallituksen mukaan sen vuoksi, että vältettäisiin kaksinkertaiset vakuutukset ja siten maksujen suorittaminen kahteen kertaan, ja tämä pätee yksinomaan yksityisiin vakuutussopimuksiin, jotka vastaavat pakollista järjestelmää. Sitä vastoin lakisääteisen perusturvan ylittävän osuuden yksityisestä vakuutuksesta on pitänyt pysyä ennallaan IZVW:n 2 §:n 5 momentin 2 kohdan mukaisesti. Alankomaiden hallituksen ja pääasian valittajien antamien tietojen mukaan alankomaalaiset vakuutusyhtiöt eivät ole kuitenkaan käytännössä halunneet jatkaa riskien kattamista yksinomaan täydentävien terveysvakuutusten muodostaman vapaaehtoisen järjestelmän pohjalta.

78. Siinä tapauksessa, että kansallinen tuomioistuin katsoisi, että Alankomaissa asuvia ja ulkomailla asuvia on kohdeltu eri tavoin ainakin täydentävän vakuutuksen antamisen osalta, tällainen kohtelu olisi syrjivää, koska se ei ole perusteltavissa objektiivisella syyllä. Vaikuttaa näet siltä, että mikään ei olisi estänyt Alankomaiden valtiota säätämästä siitä, että myös ulkomailla asuvat sisältyisivät takuuseen, jonka mukaan vakuutuksen antajien olisi tarjottava houkuttelevia ehtoja sen jälkeen kun yksityinen vakuutussopimus

on automaattisesti päättynyt. Oikeuskäytännössä on katsottu, että se, että säädetään asuinpaikkaa koskevasta sidoksesta, voi olla mielivaltainen edellytys ja siten liiallinen vaatimus asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden kannalta. [48] Tässä tapauksessa säännöksellä, jonka mukaan yksityisten vakuutussopimusten voimassa pysymisen edellytyksenä on asuinpaikka, mennään mielestäni pidemmälle kuin on tarpeen lainsäätäjän tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi. Kun IZVW:n 2 §:n 5 momentin 2 kohdassa tarkoitetaan nimenomaisesti ulkomailla asuvia henkilöitä, se saattaa siten olla välitöntä syrjintää aiheuttava seikka.

79. Kun otetaan huomioon nyt käsiteltävässä asiassa olevat merkittävät katvealueet, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, onko Alankomaiden valtio riidanalaista lainsäädäntöä muuttaessaan tosiasiallisesti toteuttanut toimenpiteitä, joilla taataan vakuutusturvan kokonaistason säilyminen [49] ainoastaan kotimaassa asuville. Siinä tapauksessa, että toisiin jäsenvaltioihin asettautuneilta eläkeläisiltä sitä vastoin evättäisiin tällaiset turvatoimenpiteet, tällä tavoin uudistettu järjestelmä olisi ristiriidassa EY 18 ja EY 39 artiklan kanssa. Kuten oikeuskäytännössä on jo todettu, jos lainsäädännössä asetetaan ulkomailla asuvat sosiaalivakuutuksen kannalta epäedullisempaan asemaan kuin kotimaassa asuvat, sillä loukataan EY:n perustamissopimuksessa taattua liikkumisvapauden periaatetta. [50]

80. Kansallisen tuomioistuimen pitäisi tehdä kaikki, mitä sen voitavissa on, korjatakseen tämän syrjinnän vaikutukset, jos tällaista syrjintää on olemassa. Kansallisen tuomioistuimen on näet toimivaltansa rajoissa varmistettava yhteisön oikeuden täysi tehokkuus, kun se ratkaisee käsiteltäväkseen saatetun asian. [51] Jos yhdenvertaisen kohtelun palauttaminen ei kuulu kansallisen tuomioistuimen käytettävissä oleviin keinoihin, kun otetaan huomioon sen käsiteltävänä olevan oikeusriidan rajat, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että Alankomaiden valtion on EY 10 artiklassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaan poistettava lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden rikkomisesta. [52]

48 – Ks. mm. em. asia Nerkowska, tuomion 42 ja 43 kohta.

49 – Kokonaistason säilyttäminen siinä mielessä, että lainsäätäjä on säätänyt sellaisen suojan tason ylläpitämisestä, joka tarjotaan sekä perusetuuksilla, jotka annetaan lakisääteisen sairausvakuutusjärjestelmän mukaisesti, että täydentävillä etuuksilla, jotka annetaan yksityisten vakuutussopimusten nojalla.

50 – Em. asia van Pommeren-Bourgondiën, tuomion 44 ja 45 kohta, EY 39 artiklan osalta.

51 – Ks. mm. asia C-160/01, Mau, tuomio 15.5.2003 (Kok., s. I-4791, 34 kohta).

52 – Ks. mm. asia 6/60, Humblet v. Belgian valtio, tuomio 16.12.1960 (Kok., s. 1125, Kok. Ep. I, s. 47); yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok., s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 36 kohta) ja asia C-201/02, Wells, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. 723, 64 kohta).

V Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Centrale Raad van Beroepin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

”1) Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97, sellaisena kuin se on muutettuna 18.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1992/2006, 28, 28 a ja 33 artiklaa, kyseisen asetuksen liitteessä VI olevan R kohdan 1 alakohdan a ja b alakohtaa sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72, sellaisena kuin se on muutettuna 19.3.2007 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 311/2007, 29 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä pääasian kohteena olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan eläkkeen maksamisesta vastuussa oleva jäsenvaltio yhtäältä velvoittaa eläkeläisen ilmoittautumaan laitoksessa, joka on vastuussa hoitovakuutuksista kyseisessä valtiossa, ja toisaalta säätää maksun pidättämisestä tämän eläkeläisen eläkkeestä myös silloin, kun hän ei ole rekisteröitynyt sen jäsenvaltion laitoksessa, jonka alueella hän asuu, kuten muutetun asetuksen N:o 574/72 29 artiklassa säädetään.

2) Pääasian kohteena olevan kaltainen kansallinen säännös, joka on edellä mainitun sisältöinen, on ristiriidassa EY 18 ja EY 39 artiklan kanssa vain siinä tapauksessa – mikä kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä – että kyseinen jäsenvaltio pyrki sen uudistuksen yhteydessä, jossa tämä säännös otettiin sen kansalliseen oikeuteen, takaamaan toimenpiteillään aikaisemmin yksityisiin sairausvakuutussopimuksiin perustuneen vakuutusturvan kokonaistason säilymisen tässä jäsenvaltiossa asuvien sosiaalivakuutettujen osalta mutta ei säätänyt vastaavista toimenpiteistä sellaisten sosiaalivakuutettujen osalta, jotka ovat käyttäneet unionin oikeuteen perustuvaa liikkumisvapauttaan.”