FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIILO JÄÄSKINEN
föredraget den 15 juli 2010 [1]

I — Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande rör lagstiftning som antagits i Konungariket Nederländerna, enligt vilken sjukförsäkringssystemet blivit obligatoriskt för alla som är bosatta eller arbetar inom landets territorium. Enligt tidigare gällande bestämmelser var sjukförsäkringen inte obligatorisk för vissa delar av befolkningen. De som inte omfattades var tvungna att sluta privata försäkringsavtal för att erhålla sådant skydd. Denna förändring är ett resultat av sjukförsäkringslagen (Zorgverzekeringswet) (nedan kallad ZVW), som trädde i kraft den 1 januari 2006, vilken har följts av lagen om införande och ändring av sjukförsäkringslagen (Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet, nedan kallad IZVW).

2. Denna reform berörde även personer bosatta i andra medlemsstater som, med tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71, [2] kan erhålla vårdförmåner i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där de är bosatta, att bekostas av den medlemsstat som betalar deras ålderspension eller livränta till följd av arbetsoförmåga, i förevarande fall Konungariket Nederländerna. Den nederländska lagstiftaren har föreskrivit en skyldighet för dessa personer att registrera sig hos College van zorgverzekeringen (sjukförsäkringsstyrelsen) (nedan kallat CVZ) och betala avgifter även i avsaknad av sådan registrering hos institutionen på bosättningsorten som föreskrivs i förordning (EEG) nr 574/72. [3]

3. De sex sökandena i målet vid den nationella domstolen har ifrågasatt det nya systemet

1 — Originalspråk: franska.

2 — Rådets förordning av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1992/2006 av den 18 december 2006 (EUT L 392, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71). Denna förordning har slutligen ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 592/2008 av den 17 juni 2008 samt upphävts och ersatts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 200, s. 1).

3 — Rådets förordning av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning nr 1408/71 (EGT L 74, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 106), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 311/2007 av den 19 mars 2007 (EUT L 82, s. 6), (nedan kallad förordning nr 574/72).

och anfört att enligt de uppgifter som tillhandahållits av en av dem är det mer än 100 000 personer som enbart erhåller nederländsk pension och lever i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller i en stat som enligt konventionsbestämmelser ger dem förmåner motsvarande vad som föreskrivs i förordning nr 1408/71. Sökandena har gjort gällande att de avgifter som de ålagts rör förmåner som är mindre fördelaktiga än de som de erhåller på grundval av de privata försäkringar de tecknat. De har vidare gjort gällande att de befinner sig i en mindre fördelaktig ställning än boende i Konungariket Nederländerna på så sätt att de sistnämnda har haft möjlighet att erhålla en kompletterande försäkring mot premier som förhandlas fram och garanteras av staten, medan det inte finns någon sådan möjlighet för dem.

4. Centrale Raad van Beroep (Nederländerna) har mot denna bakgrund frågat domstolen om socialförsäkringstagare, i förevarande mål de som uppbär pension eller livränta som bor i en annan medlemsstat än den medlemsstat som svarar för dessa förmåner, har rätt att välja huruvida de ska omfattas av den offentliga sjukförsäkring som gäller för dem enligt unionsrätten och därmed huruvida de kan begära att befrias från de avgifter som därför åläggs dem av den sistnämnda medlemsstaten.

5. I enlighet med den nationella domstolens begäran har målet, mot bakgrund av dess särskilda omständigheter, handlagts med förtur enligt artikel 55.2 första stycket i domstolens rättegångsregler.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Unionsrätten*

— EG-fördraget [4]

6. I artikel 18.1 EG föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs

4 — Artiklarna 18 EG och 39 EG är numera artiklarna 21 FEUF och 45 FEUF. Då förevarande mål vid den nationella domstolen rör tillämpningen av den nederländska rätten i dess lydelse innan fördraget om Europeiska unionens funktionssätt trädde i kraft, det vill säga den 1 december 2009, kommer emellertid hänvisningar till bestämmelserna i EG-fördraget att ske med hjälp av den numrering som tillämpades före den dagen.

i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget.”

7. I artikel 39 EG föreskrivs följande:

”1. Fri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas inom gemenskapen.

2. Denna fria rörlighet skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

3. Den skall, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att

a) anta faktiska erbjudanden om anställning,

b) förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål,

c) uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,

d) stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som skall fastställas av kommissionen i tillämpningsföreskrifter.

…”

— Förordning nr 1408/71

8. I artikel 1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) Anställda respektive egenföretagare:

i) den som är försäkrad, obligatoriskt eller genom en frivillig fortsättningsförsäkring, mot en eller flera av de risker som täcks av grenarna i ett system för social trygghet för anställda eller egenföretagare eller genom ett särskilt system för offentligt anställda.”

9. I artikel 2.1 i samma förordning föreskrivs följande:

”Denna förordning skall gälla anställda, egenföretagare och studerande som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar bosatta inom en medlemsstats territorium, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.”

10. Enligt artikel 4.1 a i förordning nr 1408/71 gäller den förordningen all lagstiftning om olika grenar av social trygghet, bland annat ”förmåner vid sjukdom”.

11. Artikel 13 i den förordningen, som tillhör avdelning II angående ”Bestämmande av tillämplig lagstiftning”, har följande lydelse:

”Allmänna regler

1. Om något annat inte följer av artikel 14 c och 14 f skall personer för vilka denna förordning gäller omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat. Denna lagstiftning skall bestämmas enligt bestämmelserna i denna avdelning.

2. Om något annat inte följer av artiklarna 14–17 gäller följande:

…

f) Den för vilken lagstiftningen i en medlemsstat upphör att gälla utan att lagstiftningen i en annan medlemsstat blir tillämplig på honom enligt någon av reglerna i föregående punkter eller enligt något undantag eller någon särskild bestämmelse i artikel 14–17 ska omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt uteslutande enligt bestämmelserna i den lagstiftningen.”

12. Avdelning III i förordning nr 1408/71 innehåller ”särskilda bestämmelser för olika slag av förmåner” på vilka dess bestämmelser är tillämpliga enligt artikel 4.1 i förordningen. Kapitel 1 i avdelning III i förordningen rör förmåner vid sjukdom och moderskap.

13. Artikel 28 i förordning nr 1408/71, som återfinns i avsnitt 5, ”Pensionärer och deras familjemedlemmar”, i ovan angett kapitel 1, och som har rubriken ”Rätt till pensioner enligt lagstiftningen i en eller flera stater om rätt till förmåner saknas i bostadslandet”, har följande lydelse:

”1. En pensionär som har rätt till pension enligt en medlemsstats lagstiftning eller till

pensioner enligt två eller flera medlemsstaters lagstiftning och som inte har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt, skall ändå få sådana förmåner för egen del och för sina familjemedlemmar om han, i förekommande fall med beaktande av bestämmelserna i artikel 18 och bilaga VI, skulle ha rätt till det enligt den medlemsstatens lagstiftning eller åtminstone enligt lagstiftningen i en av de medlemsstater som är behöriga att utge pensioner om han vore bosatt inom en sådan stats territorium. Förmånerna skall utges under följande förutsättningar:

a) Vårdförmåner skall utges för den institutions räkning som avses i punkt 2 av institutionen på bosättningsorten som om personen vore en pensionär enligt lagstiftningen i den stat inom vars territorium han är bosatt och hade rätt till sådana förmåner. …

2. I fall som omfattas av punkt 1 skall kostnaden för vårdförmåner betalas av den institution som bestäms enligt följande regler:

a) Om en pensionär har rätt till förmånerna enligt endast en medlemsstats lagstiftning skall kostnaden betalas av denna stats behöriga institution.

b) Om en pensionär har rätt till förmånerna enligt två eller flera medlemsstaters lagstiftning skall kostnaden betalas av den behöriga institutionen i den medlemsstat vars lagstiftning pensionären har omfattats av under längst tid. Om tillämpningen av denna regel leder till att flera institutioner är betalningsskyldiga, skall kostnaden betalas av den institution som tillämpar den lagstiftning som pensionären senast har omfattats av.

…."

14. I samma avsnitt föreskrivs i artikel 28 a i förordning nr 1408/71, som har rubriken "Rätt till pensioner enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater än bosättningslandet i fall där det finns rätt till förmåner i det sistnämnda landet", följande:

"Om en pensionär, som har rätt till pension enligt en medlemsstats lagstiftning eller till pensioner enligt lagstiftningen i två eller flera medlemsstater, är bosatt inom en medlemsstats territorium enligt vars lagstiftning det för rätt till vårdförmåner inte uppställs några försäkrings- eller anställningsvillkor och från vilket land inte heller någon pension utges, skall den enligt reglerna i artikel 28.2 bestämda institutionen i en av de medlemsstater, som är behörig i fråga om pensioner, betala kostnaden för vårdförmåner till honom och hans familjemedlemmar i den utsträckning som de skulle ha haft rätt till sådana förmåner

enligt den lagstiftning som tillämpas av denna institution om de hade varit bosatta inom den medlemsstats territorium där institutionen finns."

15. I artikel 33.1 i förordning nr 1408/71, som även den återfinns i avsnitt 5 i avdelning III, kapitel 1 i förordningen, föreskrivs följande:

"Den institution i en medlemsstat som svarar för betalningen av en pension och som tillämpar en lagstiftning med regler om avdrag på pensioner för avgifter för sjukdom och moderskap skall vara behörig att göra sådana avdrag, beräknande enligt lagstiftningen i fråga, på den pension som institutionen utger i den mån kostnaden för förmånerna enligt artikel 27, 28, 28a, 29, 31 och 32 skall betalas av en institution i denna medlemsstat."

16. Enligt artikel 36.1 i förordning nr 1408/71 ska vårdförmåner som utges för en annan medlemsstats institutions räkning enligt bestämmelserna i bland annat artiklarna 28, 28a och 33 i förordningen återbetalas i sin helhet.

17. Bilaga VI R 1 a–c i förordning nr 1408/71, som rör "Särskilda regler för tillämpning av vissa medlemsstaters lagstiftning", har följande lydelse:

"1. Sjukvårdsförsäkring

a) Då det gäller rätt till vårdförmåner enligt nederländsk lagstiftning avses med personer som har rätt till vårdförmåner vid tillämpningen av kapitlen 1 och 4 i avdelning III i denna förordning

i) personer som enligt artikel 2 i Zorgverzekeringswet (Sjukförsäkringslagen) är skyldiga att vara anslutna till en sjukförsäkring

och

ii) i den mån som de inte redan omfattas av punkt i, personer som är bosatta i en annan medlemsstat och som enligt denna förordning har rätt till sjukvård i sin bosättningsstat, varvid Nederländerna svarar för kostnaderna.

b) De personer som avses i punkt a i måste i enlighet med Zorgverzekeringswet teckna en sjukförsäkring och de som

avses i punkt a ii måste registrera sig hos College voor zorgverzekeringen (Sjukförsäkringsstyrelsen).

c) Enligt bestämmelserna i Zorgverzekeringswet och Algemene wet bijzondere ziektekosten (Allmänna sjukförsäkringslagen) skall avgifter betalas av dem som avses i punkt a och deras familjemedlemmar. Familjemedlemmarnas avgifter skall betalas av den från vilken rätten till sjukvård är härledd."

— Förordning nr 574/72

18. I artikel 29 i förordning nr 574/72, vilken innehåller bestämmelser om tillämpningen av förordning nr 1408/71, föreskrivs under rubriken "Vårdförmåner för pensionärer och deras familjemedlemmar som inte är bosatta i den medlemsstat enligt vars lagstiftning de får pension och har rätt till förmåner", följande:

"1. För att få vårdförmåner enligt förordningens artikel 28.1 och 28a inom den medlemsstats territorium inom vilket pensionären är bosatt skall han och hans familjemedlemmar som är bosatta i samma medlemsstat registrera sig hos institutionen på bosättningsorten genom att lämna in ett intyg som anger att han själv och hans familjemedlemmar har rätt till dessa förmåner enligt den lagstiftning eller en av de lagstiftningar enligt vilka en pension betalas ut.

2. Detta intyg skall på pensionärens begäran utfärdas av den institution eller en av de institutioner som svarar för pensionen eller, i förekommande fall, av den institution som har bemyndigats att besluta om rätten till vårdförmåner så snart som pensionären uppfyller villkoren för rätt till dessa förmåner. Om pensionären inte lämnar in intyget ska institutionen på bosättningsorten skaffa det från den institution eller de institutioner som svarar för pensionen eller, i förekommande fall, från den institution som har bemyndigats att utfärda sådant intyg. Medan institutionen väntar på detta intyg kan den registrera pensionären och hans familjemedlemmar som är bosatta i samma medlemsstat provisoriskt på grundval av de handlingar som den har godkänt. Denna registrering skall vara bindande för institutionen med ansvar för bekostandet av vårdförmåner endast om den institutionen har utfärdat det intyg som föreskrivs i punkt 1."

19. I artikel 95 i förordningen, som har rubriken "Återbetalning av vårdförmåner som utges enligt sjuk och moderskapsförsäkring till

pensionärer och medlemmar av deras familjer som inte är bosatta inom den medlemsstat enligt vars lagstiftning de får pension och har rätt till förmåner", föreskrivs följande:

"1. Beloppet av de vårdförmåner som har utgetts enligt förordningens artikel 28.1 och 28 a skall återbetalas av de behöriga institutionerna till de institutioner som har utgett dessa förmåner på grundval av ett schablonbelopp som så nära som möjligt överensstämmer med den faktiska utgiften.

2. Schablonbeloppet skall beräknas genom att den genomsnittliga årskostnaden per pensionär multipliceras med det genomsnittliga årliga antal pensionärer som skall beaktas, varefter resultatet av denna beräkning minskas med 20 %.

3. De faktorer som behövs för beräkningen av schablonbeloppet ska bestämmas enligt följande regler:

a) Den genomsnittliga årskostnaden per pensionär skall för varje medlemsstat erhållas genom att årsutgiften för alla vårdförmåner som utges av denna medlemsstats institutioner till alla pensionärer, vars pensioner utges enligt denna medlemsstats lagstiftning enligt de system för social trygghet som skall beaktas, och till medlemmar av deras familjer divideras med det genomsnittliga årliga antalet sådana pensionärer. De system för social trygghet som skall beaktas för detta ändamål anges i bilaga 9.

b) I förhållandet mellan två medlemsstaters institutioner skall det årliga genomsnittliga antal pensionärer som skall beaktas vara lika med det genomsnittliga årliga antal pensionärer som avses i förordningens artikel 28.2 vilka, medan de är bosatta inom en medlemsstats territorium, har rätt till vårdförmåner som skall betalas av en annan medlemsstats institution.

4. Det antal pensionärer som skall beaktas enligt bestämmelserna under punkt 3 b skall bestämmas genom en lista som institutionen på bosättningsorten för detta ändamål för på grundval av det underlag om de berörda personernas rättigheter som tillhandahålls av den behöriga institutionen. Vid tvist skall de berörda institutionernas synpunkter översändas till den revisionskommitté som avses i tillämpningsförordningens artikel 101.3 …"

— Beslut nr 153 [5]

20. Såsom framgår av beslut nr 153 fattat av Administrativa kommissionen för social trygghet för migrerande arbetstagare utgör standardblanketten E 121 det intyg som krävs för inskrivning av pensionstagare och deras familjemedlemmar vid institutionen på bosättningsorten enligt i synnerhet bestämmelserna i artikel 28 i förordning nr 1408/71 och artikel 29 i förordning nr 574/72.

B — *Den nederländska rätten*

— Tillämpliga bestämmelser före den 1 januari 2006

21. Enligt uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen föreskrevs före den 1 januari 2006 i lagen om sjukförsäkringskassor (Ziekenfondswet, nedan kallad ZFW) ett obligatoriskt sjukförsäkringssystem för de som var arbetstagare och hade en inkomst under en viss nivå. De personer som inte uppfyllde båda dessa villkor var tvungna att träffa avtal med privata försäkringsbolag för att vara försäkrade för sjukvårdskostnader. Den allmänna lagen om särskilda sjukvårdskostnader (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) (nedan kallad AWBZ) syftade till att försäkra samtliga personer bosatta inom Nederländernas territorium mot risken för exceptionella sjukvårdskostnader, i synnerhet sådana som inte omfattas av ZFW eller av privata sjukförsäkringsavtal. Dessa två i lag föreskrivna obligatoriska system kunde under vissa förhållanden även tillämpas på personer bosatta i en annan medlemsstat än Konungariket Nederländerna om de var pensionstagare enligt lagen om allmän ålderspension (Algemene Ouderdomswet) (nedan kallad AOW) eller hade rätt till livränta enligt lagen om försäkring mot arbetsoförmåga (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering) (nedan kallad WAO).

— Tillämpliga bestämmelser efter den 1 januari 2006

22. Den 1 januari 2006 infördes genom ZVW ett obligatoriskt i lag föreskrivet sjukförsäkringssystem för alla som är bosatta eller arbetar i Nederländerna. Enligt vad som anges i begäran om förhandsavgörande är även

5 — Beslut nr 153 av den 7 oktober 1993 om de nödvändiga standardblanketterna för tillämpning av rådets förordningar (EEG) nr 1408/71 och (EEG) nr 574/72 (E 001, E 103–E 127) (EGT L 244, 1994, s. 22), i dess lydelse enligt beslut nr 202 (2006/203/EG) av den 17 mars 2005 (EUT L 77, 2006, s. 1) (nedan kallat beslut nr 153).

AWBZ tillämplig på dem. De som inte är bosatta i Nederländerna och inte arbetar där omfattas däremot inte av försäkringssystemet enligt ZVW och AWBZ.

23. Enligt den hänskjutande domstolen har de relevanta bestämmelserna i artikel 69 i ZVW, i dess lydelse från den 1 augusti 2008, följande lydelse:

”1. Utomlands bosatta personer som i enlighet med en förordning som utfärdats av Europeiska gemenskapernas råd, en förordning som antagits i enlighet med EES-avtalet eller ett fördrag avseende social trygghet vid behov har rätt till vård eller ersättning för vårdkostnader i enlighet med föreskrifter i lagstiftningen om vårdförsäkring i bosättningslandet ska anmäla sig till [CZV] om de inte omfattas av en obligatorisk försäkring i enlighet med denna lag.

2. De personer som anges i första ledet ska erlägga en avgift som bestäms genom ministerbeslut. En i detta beslut angiven del av avgiften ska anses utgöra en premie för en vårdförsäkring vid tillämpning av lagen om vårdtillägg (Wet op de zorgtoeslag).

3. Om anmälan inte har gjorts inom fyra månader efter det att den rättighet som anges i första ledet har uppkommit, ska [CZV] ålägga den som skulle ha gjort anmälan böter med 130 procent av den avgift som fastställs i enlighet med ministerbeslut och som anges i andra stycket. Detta ska ske för en tidsperiod som är lika lång som mellan den tidpunkt då rättigheten uppkom och den tidpunkt då anmälan görs, dock högst fem år.

4. [CZV] ansvarar för den administration som följer av första ledet och där nämnda internationella bestämmelser samt för att fatta beslut avseende fastställande och uppbörd av den avgift som anges i andra stycket.”

24. Artikel 6.3.1 första stycket och 6.3.2 första stycket i vårdförsäkringsförordningen (Regeling zorgverzekering) har följande lydelse:

”Avgifterna för en person som avses i artikel 69 första stycket [ZVW] ska beräknas genom att grunden för avgiften multipliceras med det tal som motsvarar förhållandet mellan de genomsnittliga vårdkostnader för en person som betalas av sjukförsäkringen i denna persons bosättningsland och de genomsnittliga vårdkostnader för en person som betalas av sjukförsäkringen i Nederländerna.

…

De avgifter som anges i artikel 6.3.1 för en person som avses i artikel 69 första stycket [ZVW] som har rätt till pension och för dennes familjemedlemmar ska innehållas på pensionen av den institution som betalar ut denna och ska överföras till sjukförsäkringskassan."

25. I artikel 2.5.2 i IZVW föreskrivs följande:

"Ett avtal avseende försäkring för sjukvård eller kostnaderna för denna som har ingåtts för eller med en försäkrad person som är bosatt utomlands som i enlighet med en förordning som utfärdats av Europeiska gemenskapernas råd, en förordning som antagits i enlighet med avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller ett fördrag avseende social trygghet har rätt till vård eller ersättning för vårdkostnader i enlighet med föreskrifter i lagstiftningen om vårdförsäkring i bosättningslandet upphör att gälla den 1 januari 2006 i den mån rättigheter kan härledas ur avtalet som motsvarar de rättigheter som den berörde från och med den tidpunkten har rätt till i enlighet med dessa förordningar och fördrag om den försäkrade före den 1 maj 2006 har uppfyllt skyldigheten att anmäla sig till [CZV] i enlighet med artikel 69 [ZVW]."

III — Förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

26. Sökandena i målet vid den nationella domstolen är samtliga nederländska medborgare bosatta i andra medlemsstater [6] än Konungariket Nederländerna som är ålderspensionärer i Nederländerna enligt AOW eller har rätt till livränta på grund av arbetsoförmåga från Nederländerna enligt WAO.

27. Före den 1 januari 2006 omfattades de inte av de obligatoriska sjukförsäkringssystemen enligt ZFW och AWBZ. De har därför träffat sjukförsäkringsavtal med privata försäkringsbolag som är etablerade i Nederländerna eller i andra medlemsstater.

28. Efter ikraftträdandet av ZVW den 1 januari 2006 ansåg CVZ att då sökandena i målet vid den nationella domstolen skulle ha omfattats av det obligatoriska i lag föreskrivna sjukförsäkringssystemet i ZVW om de varit bosatta i Nederländerna hade de enligt artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71 rätt till vårdförmåner i bosättningsmedlemsstaten på bekostnad av den stat som svarade för deras pension eller livränta, det vill säga Nederländerna.

6 — Det vill säga i Belgien (J.C. Ramaer), i Spanien (J.A. van Delft och J.M. van Willigen), i Frankrike (J.F. van der Nat och O. Fokkens) och i Malta (C.M. Janssen).

29. För att ha rätt till dessa förmåner skulle de berörda registrera sig hos CZV och med användning av blanketten E 121, vilken tillhandahölls av CZV, registrera sig vid en sjukkassa i sin bosättningsmedlemsstat. Av sökandena i målet vid den nationella domstolen har Ramaer, van der Nat och Fokkens godtagit att på detta sätt registrera sig – den sistnämnde dock ”under protest” – medan van Delft, van Willigen och Janssen vägrat registrera sig.

30. Under år 2006 eller i förekommande fall år 2007 innehölls ett belopp på sökandenas vid den nationella domstolen pensioner eller livränta motsvarande den avgift [7] som föreskrivs i artikel 69 i ZVW för att omfattas av det obligatoriska lagstadgade sjukförsäkringssystem som införts genom den lagen.

31. Vidare fick den 1 januari 2006 de av sökandena som träffat avtal om privat sjukförsäkring med bolag etablerade i Nederländerna se sina avtal automatiskt upphävda enligt de villkor som föreskrivs i artikel 2.5.2 i IZVW. De av sökandena som hade tecknat sådana avtal med bolag etablerade i en annan medlemsstat har kunnat vidmakthålla dessa, då sagda lag inte gäller i en sådan situation. Den nederländska regeringen har understrukit att två villkor ska vara uppfyllda för att en sådan hävning av avtalen ska ske. För det första måste det privata försäkringsavtalet ge den enskilde förmåner som är likvärdiga med de som de från den 1 januari 2006 erhåller med tillämpning av, i förevarande fall, förordning nr 1408/71. För det andra var den försäkrade skyldig att anmäla sig vid CVZ före den 1 maj 2006 enligt artikel 69 i ZVW.

32. Sökandena i målet vid den nationella domstolen väckte talan mot de beslut som för deras del fattats av CVZ. Rechtbank te Amsterdam avslog deras talan under år 2008. De sex berörda överklagade dessa domar till Centrale Raad van Beroep.

33. Enligt begäran om förhandsavgörande från sistnämnda domstol har sökandena i målet vid den nationella domstolen huvudsakligen gjort gällande att artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71 inte innehåller några tvingande bestämmelser som innebär att de per automatik skulle omfattas av det system för vårdförmåner som gäller i deras bosättningsland. De har utifrån denna utgångspunkt gjort gällande att de har möjligheten att antingen registrera sig med blanketten E 121 vid den behöriga institutionen i den medlemsstat där de bor för att komma i åtnjutande av sådana förmåner eller underlåta att registrera sig för att i stället teckna en privat försäkring. De har anfört att när en enskild preliminärt har valt att inte registrera sig, enligt artikel 29 i förordning nr 574/72,

7 — Den hänskjutande domstolen har tillagt att avgiftens storlek beräknas utifrån den genomsnittliga kostnaden för omvårdnad i den enskildes bosättningsland dividerat med den genomsnittliga kostnaden per försäkrad i Nederländerna, vilket gör att den ska anses vara en koefficient utifrån bosättningsland.

får inte den medlemsstat som svarar för pension eller livränta innehålla någon avgift, eftersom vårdförmåner inte utgör en kostnad som ”skall betalas av en institution i denna medlemsstat” i den mening som avses i artikel 33 i förordning nr 1408/71. Dessutom har sökandena i målet vid den nationella domstolen åberopat ett åsidosättande av rätten till fri rörlighet som de menar följer av artiklarna 18 EG och 39 EG, av det skälet att de tvingas betala en avgift för förmåner som tillhandahålls av bosättningsmedlemsstaten vilka de inte efterfrågat på grund av att dessa förmåner är dyrare eller av sämre kvalitet än sådana som kan erhållas inom ramen för privata försäkringar.

34. CVZ har för sin del gjort gällande att tillämpligheten av den lagvalsregel som föreskrivs i artikel 28 i förordning nr 1408/71, och därmed den rätt till vårdförmåner som följer av detta, inte är beroende av att registrering sker vid den behöriga institutionen i bosättningsmedlemsstaten. Härav följer att även om de berörda personerna inte har registrerat sig hos denna institution och därmed inte gjort gällande någon sådan rätt är den medlemsstat som svarar för pension eller livränta behörig att göra avdrag från dessa. Enligt CVZ omfattar artikel 33 i förordning nr 1408/71 inte bara kostnader som faktiskt uppstår utan även sådana som den sistnämnda medlemsstaten kan komma att svara för. En motsatt hållning skulle undergräva den solidaritet på vilka de sociala trygghetssystemen bygger, eftersom varje enskild person annars kunde avvakta med att registrera sig till den tidpunkt när de har behov av förmåner och då ändå komma i åtnjutande av sådana förmåner. CVZ har vidare anfört att detta inte medför något hinder mot den fria rörligheten för arbetstagare eller unionsmedborgare.

35. När det gäller den första tolkningsfrågan, som återges i punkt 39 i detta förslag till avgörande, har den hänskjutande domstolen anfört att den först söker klarhet i fråga om förhållandet mellan avdelningarna II och III i förordning nr 1408/71, och mer specifikt angående tillämpningsområdet för artikel 13.2, inledningen och under f), i den förordningen. Den har framhållit att flera omständigheter förefaller tyda på att förordning nr 1408/71 inte medger någon sådan valmöjlighet som sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande. Den har vidare anfört att det system som föreskrivs i synnerhet i artikel 28 i denna förordning förefaller innebära en tvingande reglering av vilken medlemsstat som ska tillhandahålla den enskilde förmåner och vilken medlemsstat som svarar för dessa förmåner. [8] Den har tillagt att i de fall när det är tillåtet enligt förordning nr 1408/71 med valmöjligheter avseende tillämplig lagstiftning så föreskrivs detta uttryckligen. Slutligen har den hänskjutande domstolen hänvisat till att EU-domstolen i domen i målet Molenaar [9] fastslagit att möjligheten att avstå från

8 — Centrale Raad van Beroep har i synnerhet hänvisat till domen av den 10 januari 1980 i mål 69/79, Jordens-Vosters (REG 1979, s. 75), och av den 3 juli 2003 i mål C-156/01, van der Duin och ANOZ Zorgverzekeringen (REG 2003, s. I-7045).

9 — Dom av den 5 mars 1998 i mål C-160/96, Molenaar (REG 1998, s. I-843), punkt 42.

förmåner enligt – bland andra – artikel 28 i förordning nr 1408/71 varken följer av fördraget eller den förordningen.

36. Den hänskjutande domstolen har däremot anfört att det kan följa av artikel 29 i förordning nr 574/72 jämförd med domen i det ovannämnda målet van der Duin och ANOZ Zorgverzekeringen [10] att registrering vid den behöriga institutionen i bosättningsmedlemsstaten är den omständighet som medför att artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71 ska tillämpas, vilket skulle innebära att enskilda har en valmöjlighet. I den mån sökandena i målet vid den nationella domstolen har underlåtit att registrera sig är de inte sådana att de ”skall betalas” av den behöriga institutionen i Konungariket Nederländerna i den mening som avses i artikel 33 i förordning nr 1408/71, eftersom inga förmåner ska ges till dem. Följaktligen skulle avdrag för avgifter inte få göras för dessa personer.

37. När det gäller den andra tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen anfört att för det fall att den valmöjlighet som sökandena i målet vid den nationella domstolen gjort gällande är utesluten enligt bestämmelserna i förordning nr 1408/71 ska det prövas om bestämmelserna i artikel 69 i ZVW och artikel 33 i sagda förordning utgör ett hinder mot den fria rörlighet som föreskrivs i artiklarna 18 EG och 39 EG.

38. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende framhållit att tillämpningen av en koefficient utifrån bosättningsland enligt artikel 69 i ZVW har minskat det belopp som icke bosatta i Nederländerna har att betala till en lägre nivå än vad som gäller för boende i Nederländerna. Den har vidare anfört att domstolen i sin rättspraxis [11] har fastslagit att EG-fördraget inte utgör någon garanti för att en arbetstagare som flyttar till en annan medlemsstat kan förvänta sig neutralitet i fråga om social trygghet. Icke desto mindre kan det för sökandena i målet vid den nationella domstolen, vilka redan var bosatta i en annan medlemsstat och omfattades av privata försäkringar när ZVW trädde i kraft, vara mindre fördelaktigt att fortsätta att utnyttja sin rätt till fri rörlighet och att uppehålla sig utanför Nederländerna, dels på grund av att deras kostnader för sjukförsäkring ökar, dels för att de erhåller mindre attraktiva förmåner. Även om den nederländska lagstiftarens önskan att utsträcka den obligatoriska sjukförsäkringen till alla som är bosatta i Nederländerna oavsett nationalitet kan anses vara ett ändamål grundat på objektiva hänsyn av allmänt intresse är det, enligt den hänskjutande domstolen, inte självklart att skyldigheten att betala en avgift oavsett registrering i bosättningsmedlemsstaten är förenlig med

10 — Punkt 40 i domen.

11 — Se, bland annat, dom av den 9 mars 2006 i mål C-493/04, Piatkowski (REG 2006, s. I-2369).

proportionalitetsprincipen och att det därmed skulle vara motiverat med en sådan inskränkning av den fria rörligheten.

39. Mot denna bakgrund har Centrale Raad van Beroep beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artiklarna 28, 28a och 33 i förordning nr 1408/71, bestämmelserna i bilaga VI R.1 a och b till förordning nr 1408/71 och artikel 29 i förordning nr 574/72 tolkas så, att de utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som artikel 69 i [ZVW], i den mån sistnämnda bestämmelse medför att en pensionär, som i princip kan göra gällande bestämmelserna i artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71, är skyldig att registrera sig hos [CVZ] och får vidkännas att en avgift hålls inne på dennes pension även när sådan registrering som avses i artikel 29 i förordning nr 574/72 inte har skett?

2) Ska artiklarna 39 EG och 18 EG tolkas så, att de utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som artikel 69 i [ZVW], i den mån sistnämnda bestämmelse medför att en unionsmedborgare, som i princip kan göra gällande bestämmelserna i artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71, är skyldig att registrera sig hos [CVZ] och vidkännas att en avgift hålls inne på unionsmedborgarens pension även när sådan registrering som avses i artikel 29 i förordning nr 574/72 inte har skett?”

40. Van Delft, van Willigen, Janssen och Fokkens, den nederländska, den tjeckiska, den franska och den finländska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission har inkommit med skriftliga yttranden. Vid sammanträdet den 20 maj 2010 närvarade dessa fyra sökanden i målet vid den nationella domstolen, CVZ, den nederländska regeringen och kommissionen.

41. I sak anser sökandena i målet vid den nationella domstolen att den nederländska lagstiftningen inte är förenlig med bestämmelserna i förordning nr 1408/71 och förordning nr 574/72, eller med artiklarna 18 EG och 39 EG. Den nederländska, den tjeckiska, den franska och den finländska regeringen, liksom kommissionen, anser däremot att domstolen bör besvara de båda tolkningsfrågor som ställts den så, att varken dessa förordningar eller dessa fördragsbestämmelser utgör något hinder mot denna lagstiftning.

IV — Bedömning

A — *Den första tolkningsfrågan*

— Inledande synpunkter

42. Enligt den första tolkningsfrågans lydelse söker Centrale Raad van Beroep få klarhet i huruvida bestämmelserna i artiklarna 28, 28a och 33 i förordning nr 1408/71, i bilaga VI R.1 a och b till förordning nr 1408/71 och artikel 29 i förordning nr 574/72 utgör hinder för artikel 69 i ZVW genom att den som uppbär pension eller livränta och som har rätt till vårdförmåner enligt artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71 dels är skyldiga att registrera sig hos CVZ, dels får vidkännas ett avdrag från sin pension eller livränta även om han vägrat att registrera sig hos den behöriga institutionen i den medlemsstat där de är bosatta, såsom föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 574/72.

43. I sak önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida sökandena i målet vid den nationella domstolen genom att välja att inte registrera sig kan avstå från de vårdförmåner de har rätt till enligt lagstiftningen i den medlemsstat som svarar för deras pension, det vill säga Konungariket Nederländerna, enligt artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71, och de därmed inte skulle vara skyldiga att betala de avgifter som sistnämnda medlemsstat tar ut enligt artikel 33 i samma förordning. Van Delft och van Willigen har gjort gällande att så är fallet, medan den nederländska, den tjeckiska, den franska och den finländska regeringen samt kommissionen har gjort gällande att så inte är fallet. Frågan rör således huruvida bestämmelserna i förordning nr 1408/71 är tvingande eller inte för de personer som omfattas av deras tillämpningsområde.

44. Jag ska inledningsvis avfärda de argument som framförts av Fokkens och Janssen utifrån artikel 13.2 f) i förordning nr 1408/71, [12] och anmärka att denna artikel inte omfattas av de tolkningsfrågor som ställts av den hänskjutande domstolen. Dessa två sökande i det nationella målet har anfört att det framgår av denna bestämmelse att de enbart omfattas av lagstiftningen i bosättningsmedlemsstaten, utan att de har möjlighet att välja, eftersom den nederländska lagstiftningen inte längre gäller för dem efter det att de upphört med sin yrkesverksamhet i Nederländerna, och att

12 — När det gäller genomförandet av denna bestämmelse, se bland annat dom av den 3 maj 2001 i mål C-347/98, kommissionen mot Belgien (REG 2001, s. I-3327).

de därför inte kan vara skyldiga att registrera sig hos CVZ.

som uppbär pension eller livränta samt deras familjer har. [16]

— Den första delen av den första frågan

45. Jag delar kommissionens uppfattning att den allmänna lagvalsregel som föreskrivs i artikel 13, som återfinns i avdelning II i förordning nr 1408/71, [13] saknar relevans i förevarande mål, eftersom situationen i målet vid den nationella domstolen regleras genom de särskilda anknytningsregler som föreskrivs i artikel 28 och 28a i avdelning III i denna förordning. [14] Detta förhållande mellan avdelning II och avdelning III i förordning nr 1408/71 framgår klart av domstolens rättspraxis, [15] vilken även stöds av uttrycket speciallag har företräde framför allmän lag (*lex specialis derogat legi generali*). I skälen i förordning nr 1408/71 anges att det undantag som sålunda föreskrivs i artikel 28 och 28a motiveras av den särskilda ställning som den

46. När det gäller frågan huruvida det system för samordning som föreskrivs i artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71 är tvingande framgår det enligt min mening inte bara av dessa bestämmelsers lydelse, utan även av den allmänna uppbyggnaden av förordning nr 1408/71 liksom av det sammanhang i vilket den förekommer och dess ändamål, såsom dessa fastslagits i domstolens rättspraxis, att så är fallet.

47. Artikel 28 har, liksom artikel 28a, utformats i ordalag som inte ger något tolkningsutrymme. [17] När gemenskapslagstiftaren har avsett att lämna utrymme för fria val till den som omfattas av socialförsäkringar har detta skett uttryckligen och med noggrann utformning, såsom den hänskjutande domstolen liksom den franska och den finländska

13 — Bestämmelserna i avdelning II i förordning nr 1408/71 utgör ett fullständigt och enhetligt system av kollisionsregler, vars mål inte bara är att undvika att olika nationella lagstiftningar tillämpas samtidigt och undgå de komplikationer som skulle kunna följa om så vore fallet, utan också att förhindra att de som omfattas av denna förordnings tillämpningsområde berövas skydd på området för social trygghet till följd av att ingen lagstiftning är tillämplig för deras del. Se, i synnerhet, dom av den 12 juni 1986 i mål 302/84, Ten Holder (REG 1986, s. 1821), punkt 19, av den 11 juni 1998 i mål C-275/96, Kuusijärvi (REG 1998, s. I-3419), punkt 28, och av den 9 november 2000 i mål C-404/98, Plum (REG 2000, s. I-9379), punkt 18.

14 — Jag påminner om att artikel 13 i förordning nr 1408/71 innehåller ”Allmänna regler” i avdelning II, som avser ”Bestämmande av tillämplig lagstiftning”, medan artikel 28 och 28a, som rör rätten till sjukförmåner som ges till personer med rätt till pension eller livränta, återfinns i avdelning III, som har rubriken ”Särskilda bestämmelser för olika slag av förmåner”.

15 — I synnerhet dom av den 27 maj 1982 i mål 227/81, Aubin (REG 1982, s. 1991), punkt 11, och av den 11 november 2004 i mål C-372/02, Ádanez Vega (REG 2004, s. I-10761), punkt 19.

16 — Se elfte till sextonde skälen i förordning nr 1408/71.

17 — I nämnda artikel 28 föreskrivs på ett klart och tydligt sätt att den som erhåller pension eller livränta enligt lagstiftningen i minst en medlemsstat ”skall ändå få”, och inte ”kan ändå få” sådana förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat där han bor, i den mån vederbörande skulle ha rätt till det enligt lagstiftningen i den medlemsstat som svarar för pensionen eller livräntan eller den medlemsstat där han bor. På samma sätt föreskrivs i artikel 28a att institutionen i den behöriga medlemsstaten ska betala kostnaden för de förmåner som utges enligt bestämmelsen.

regeringen har understrukit.[18] Domstolen har tolkat de valmöjligheter som getts genom sådana bestämmelser restriktivt, genom att definiera de grupper av migrerande arbetstagare som kan göra bruk av en sådan möjlighet snävt. Förutom i särskilda situationer ska tillämpningen av det system som upprättats genom förordning nr 1408/71 följa av en objektiv tolkning av dess bestämmelser, med beaktande av de särskilda omständigheter som råder i den ifrågavarande situationen och de anknytningsfaktorer som finns till medlemsstaternas lagstiftning.[19] Mottagandet av de förmåner som lämnas genom artikel 28 och 28a i denna förordning kan nämligen inte vara beroende av enskildas frivillighet, eftersom de rättigheter och skyldigheter som hör samman med det sociala skyddet till sin art är tvingande.

48. Eftersom syftet med förordning nr 1408/71 inte är att harmonisera utan enbart att koordinera de nationella systemen för social trygghet[20] ankommer det på varje medlemsstat att anordna sitt eget system och att fastställa de villkor som ska gälla för rätten eller skyldigheten att ansluta sig till ett system för social trygghet. Detta framgår av fast rättspraxis och av artikel 152.5 EG.[21] I förevarande mål har den tjeckiska och den franska regeringen med rätta därav dragit slutsatsen att Konungariket Nederländerna hade rätt att ändra sitt obligatoriska sjukförsäkringssystem så att det omfattar sådana personer som befinner sig i sökandenas i målet vid den nationella domstolen situation, och att det enbart är den nationella lagstiftaren, men inte den enskilde som berörs, som kan ge den enskilde en rätt att välja att teckna en privat försäkring snarare än att ansluta sig till det föreskrivna obligatoriska systemet.[22]

49. Icke desto mindre är medlemsstaterna vid utövandet av sin behörighet på socialförsäkringsområdet skyldiga att beakta

18 — Sålunda ger förordning nr 1408/71 uttryckligen valmöjligheter för personal vid diplomatiska beskickningar och konsulat liksom för tillfälligt anställda vid Europeiska gemenskaperna (artikel 16.2 och 16.3), liksom de som uppbär pension eller livränta (artikel 17a). När det gäller den valmöjlighet som ges arbetslösa gränsarbetare, vilken följde av artiklarna 69 och 71 i denna förordning, se domen i det ovannämnda målet Aubin (punkterna 18 och 19).

19 — Dom av den 29 juni 1994 i mål C-60/93, Aldewereld (REG 1994, s. I-2991), punkterna 19 och 20. Vad gäller tolkningen av artikel 28 i rådets förordning nr 3 om social trygghet för migrerande arbetstagare (EGT 30, 1958, s. 561), se dom av den 12 december 1967 i mål 11/67, Couture (REG 1967, sidan 487 och följande sidor, särskilt s. 500), och av den 13 december 1967 i mål 12/67, Guissart (REG 1967, sidan 551 och följande sidor, särskilt s. 562).

20 — I fjärde skälet i förordningen anges att ”[m]an bör ta hänsyn till särdragen i varje nationell lagstiftning för social trygghet och endast utarbeta ett samordningssystem”. Se även dom av den 19 mars 2002 i de förenade målen C-393/99 och C-394/99, Hervein m.fl. (REG 2002, s. I-2829), punkt 59, och av den 3 april 2008 i mål C-331/06, Chuck (REG 2008, s. I-1957), punkt 27 och där angiven rättspraxis.

21 — Dom av den 12 juli 1979 i mål 266/78, Brunori (REG 1979, s. 2705; svensk specialutgåva, volym 4, s. 499), punkt 5, i det ovannämnda målet Kuusijärvi, punkt 29, av den 4 december 2003 i mål C-92/02, Kristiansen (REG 2003, s. I-14597), punkt 31, i det ovannämnda målet Piatkowski, punkt 32, och av den 12 januari 2010 i mål C-341/08, Petersen (REG 2010, s. I-47) punkt 51.

22 — Jag avser med hänvisningen till privata försäkringsavtal endast att göra skillnad mellan föreskrivna och kompletterande försäkringar. Emellertid är även de obligatoriska försäkringsavtalen privaträttsliga avtal. I det nederländska obligatoriska systemet föreskrivs nämligen dels en skyldighet för de försäkrade att försäkra sig mot vissa risker, dels en skyldighet för försäkringsbolagen att tillhandahålla vissa standardavtal omfattande grundläggande omsorg utan någon individuell riskbedömning. Det finns inga offentligrättsliga sjukförsäkringskassor i Nederländerna.

unionsrätten, i enlighet med principen om unionsrättens företräde. [23] Således har domstolen fastslagit att bestämmelser om möjligheter att ersätta förordning nr 1408/71 med konventioner mellan medlemsstater på socialförsäkringsområdet är tvingande och undantagslösa, förutom när så uttryckligen anges i förordningen. [24] Vidare får medlemsstaterna inte avgöra i vilken utsträckning deras egen eller en annan medlemsstats lagstiftning ska tillämpas i en situation som omfattas av förordningen. [25] Det framgår nämligen av fast rättspraxis [26] att bestämmelserna i förordning nr 1408/71, vilka i likhet med artikel 28 och 28a innehåller regler om fastställande av tillämplig lagstiftning, utgör ett system av lagvalsregler vars fullständighet medför att medlemsstaternas lagstiftare avhänts rätten att avgöra omfattningen av och villkoren för tillämpningen av deras nationella lagstiftning på området, såvitt avser vilka personer som omfattas av denna lagstiftning och inom vilket territoriella område lagstiftningen medför verkningar.

50. Då dessa bestämmelser är tvingande för medlemsstaterna bör de i än högre grad vara det för enskilda, såsom sökandena i målet vid den nationella domstolen. De kan således inte tillerkännas någon rätt att välja vilken lagstiftning som ska tillämpas på deras situation. Om de som omfattas av socialförsäkringar hade rätt att undandra sig tillämpningen av de tvingande anknytningsregler som föreskrivs i förordning nr 1408/71, skulle de i förvånansvärt hög grad kunna kringgå de praktiska verkningarna av dessa bestämmelser, medan medlemsstaterna inte skulle ha någon sådan möjlighet.

51. Van Delft och van Willigen har till stöd för motsatt ståndpunkt hänvisat till domen i målet van der Duin och ANOZ Zorgverzekeringen. [27] Enligt dem fastslog domstolen där att det endast är när de ansluter sig till det system som inrättats genom artikel 28 i förordning nr 1408/71 genom att, såsom föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 574/72, registrera sig hos institutionen där de bor, som den som uppbär pension eller livränta har rätt till de vårdförmåner som tillhandahålls av denna institution, på samma sätt som om de hade rätt till pension eller livränta enligt lagstiftningen i bosättningsmedlemsstaten. De har också hänvisat till vad generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer anförde i sitt förslag till avgörande inför domen i det målet: ”Ansvaret för att tillhandahålla förmåner övergår dock inte automatiskt till bosättningsstaten, den sker inte redan på grund av den ändrade

23 — Se, i synnerhet, dom av den 7 juli 2005 i mål C-227/03, van Pommeren-Bourgondiën (REG 2005, s. I-6101), punkt 39, och domen i det ovannämnda målet Piatkowski, punkt 33.

24 — Dom av den 7 februari 1991 i mål C-227/89, Rönfeldt (REG 1991, s. I-323; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-9), punkt 22, och domen i det ovannämnda målet Kuusijärvi, punkt 30.

25 — Dom av den 23 september 1982 i mål 276/81, Kuijpers (REG 1982, s. 3027), punkt 14 in fine.

26 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Adanez Vega, punkt 18 och där angivna domar. Denna rättspraxis rör på samma gång såväl allmänna regler som de särskilda regler om anknytning som återfinns i avdelningarna II respektive III i förordning nr 1408/71.

27 — Domen i det ovannämnda målet, punkterna 40, 47 och 53.

bosättningen, utan kräver för att träda i kraft en viljeyttring av den innebörden från den berörde." [28] Enligt sökandena i målet vid den nationella domstolen bekräftar detta att det finns en valmöjlighet.

52. Jag delar inte sökandenas uppfattning. Enligt min mening har såväl domstolen som generaladvokaten enbart framhållit att en pensionär, för att kunna komma i åtnjutande av vårdförmåner enligt artikel 28 i förordning nr 1408/71 måste registrera sig enligt artikel 29 i förordning nr 574/72. När domstolen talat om en anslutning och generaladvokaten om en viljeyttring är det enbart för att framhålla att den mekanism som föreskrivs i dessa bestämmelser inte kan medföra fullständiga verkningar till förmån för den socialförsäkrade förrän han vidtagit samtliga åtgärder som krävs. Enligt min mening är därför den registrering som krävs hos institutionen på bosättningsorten inte någon rättighetskonstituerande handling [29], utan enbart en administrativ formalitet av deklaratorisk art, som gör det möjligt för sociala trygghetsorgan i de berörda medlemsstaterna att utbyta information. [30]

— Den andra delen av den första frågan

53. Den nederländska, den franska och den finländska regeringen har, liksom kommissionen, av vad som ovan anförts dragit slutsatsen att den medlemsstat som svarar för pensionen eller livräntan har rätt att göra avdrag för avgifter till täckande av den risk den svarar för till följd av obligatoriska försäkringar, eftersom de är ekonomiskt ansvariga för kostnaderna för de sjukförmåner som en pensionär erhåller i bosättningslandet, i enlighet med artikel 33 i förordning nr 1408/71. Däremot har van Delft och van Willigen anfört att det följer av såväl lydelsen av som ändamålet med denna bestämmelse att när det till följd av underlåten registrering inte tillhandahålls några vårdförmåner i bosättningsmedlemsstaten får inte den medlemsstat som svarar för pension eller livränta göra avdrag för avgifter, eftersom de inte svarar för några kostnader

28 — Punkt 26 i det förslag till avgörande som mynnade ut i domen i det ovannämnda målet van der Duin och ANOZ Zorgverzekeringen, punkt 26.

29 — Se, för ett motsvarande synsätt, rättspraxis avseende blankett E 101 enligt vilken ingivande av en sådan blankett enbart medför ett konstaterande av att det finns rättigheter, och inte att skapa några sådana. Det ska anmärkas att den blanketten är av samma art som blankett E 121 om anmälan av personer med rätt till pension eller livränta. Se dom av den 10 februari 2000 i mål C-202/97, FTS (REG 2000, s. I-883), punkt 50 och följande punkter, och dom av den 30 mars 2000 i mål C-178/97, Banks m.fl. (REG 2000, s. I-2005), punkt 53 och följande punkter.

30 — På samma sätt föreskrivs i artikel 29.2 i förordning nr 574/72 att bosättningsmedlemsstaten vid underlåten medverkan från den enskilde kan begära ett intyg, direkt från den medlemsstat som svarar för pensionen eller livräntan, som visar att det föreligger en rätt till förmåner enligt sistnämnda medlemsstats lagstiftning.

till följd av att det inte föreligger någon betalningsskyldighet mot bosättningsmedlemsstaten enligt artikel 36 i denna förordning.

54. I artikel 33 i förordning nr 1408/71 föreskrivs att den ”institution i en medlemsstat som svarar för betalningen av en pension och som tillämpar en lagstiftning med regler om avdrag på pensioner för avgifter för sjukdom … skall vara behörig att göra sådana avdrag … på den pension som institutionen utger i den mån kostnaden för förmånerna … skall betalas av en institution i denna medlemsstat”. [31]

55. Det framgår av denna bestämmelse att formaliteten med registrering hos den behöriga institutionen i bosättningsmedlemsstaten inte på något sätt utgör ett villkor för att göra avdrag för kostnaderna. Avgiften utgör det normala vederlaget för rätten till vårdförmåner, [32] vilken rätt följer direkt av förordning nr 1408/71. Även om denna rätt inte har aktiverats med avseende på sökandena i målet vid den nationella domstolen, vilka har underlåtit att registrera sig, löper ändå den förpliktade medlemsstaten risken att drabbas av sjukvårdskostnader, eftersom de berörda kan omfattas av skydd för sådana kostnader om de vidtar nödvändiga åtgärder för att så ska vara fallet. Enligt min mening innebär bestämmelsens avfattning enbart att det ekonomiska ansvaret för förmånerna måste vara i vart fall potentiellt, utan att behöva ha aktualiseras. [33] Det saknar betydelse huruvida kostnaderna för förmånen faktiskt bärs av den medlemsstaten, eftersom det systematiska avdraget för avgifter är avsett att göra det möjligt för denna medlemsstat att svara för sådana kostnader när behov uppkommer. Det är nämligen en grundläggande egenskap för alla socialförsäkringssystem att avgifter för att täcka risker utgår oavsett om sådana risker konkretiseras eller inte.

56. Domstolen har enligt min mening uttalat sig på motsvarande sätt i relativt tydliga ordalag. Det framgår nämligen av domen i målet Molenaar [34] att migrerande arbetstagare inte har rätt att helt eller delvis undantas från skyldigheten att betala de avgifter som är avsedda att finansiera sociala förmåner såsom en vårdförsäkring, även om den enskilde inte kan komma i åtnjutande av sådana förmåner. Det finns inga unionsrättsliga bestämmelser som ålägger den behöriga institutionen att kontrollera om arbetstagaren kan komma i åtnjutande av samtliga förmåner som ingår i ett sjukförsäkringssystem innan den ansluter honom och tar ut motsvarande avgifter.

31 — Det ska framhållas att medlemsstaten inte är skyldig att göra avdrag för avgifter för sociala förmåner, utan att detta enbart är en möjlighet, då staten kan välja andra metoder för finansiering.

32 — Dom av den 26 maj 1976 i mål 103/75, Aulich (REG 1976, s. 697), punkt 7, där följande anges: ”Det ska särskiljas mellan avgift och förmån. Den första är ett villkor för rättighetens uppkomst, medan den andra förutsätter att rättigheten har uppkommit.”

33 — Jämför dom av den 22 maj 1980 i mål 143/79, Walsh (REG 1980, s. 1639), punkt 2, där följande anges: ”En person som enligt lagstiftningen i en medlemsstat har rätt till sådana förmåner som omfattas av förordning nr 1408/71 till följd av avgifter som han är skyldig att dessförinnan utge förlorar inte sin ställning som ’arbetstagare’ i den mening som avses i förordning nr 1408/71 och förordning nr 574/72 bara på den grunden att han inte vid den tidpunkt då risken förverkligas inte betalar avgifter och inte är skyldig att göra det.”

34 — Domen i det ovannämnda målet Molenaar, punkterna 40–42.

Domstolen framhöll vidare att ett medgivande av en rätt till avgiftsbefrielse skulle innebära ett godkännande av att anslutna behandlas olika i fråga om omfattningen av de risker som täcks av sjukförsäkringen beroende på om de är bosatta i den stat som svarar för försäkringen.

57. Såsom den nederländska, den franska och den finländska regeringen har framhållit skulle den omständigheten att rätten att göra avdrag för avgifter villkorades av viljan hos pensionärer eller de som uppbär livränta att ansluta sig vid den behöriga institutionen där de bor i praktiken riskera att hos dessa framkalla ett spekulativt uppträdande genom att de kunde underlåta att registrera sig till den stund då de har behov av vårdförmåner. Jag vill understryka att detta på intet sätt rör sökandena i målet vid den nationella domstolen, vars prekära situation uppkommit till följd av en oförutsedd lagstiftningsåtgärd. Ur strukturell synvinkel skulle emellertid risken för missbruk kunna medföra allvarliga konsekvenser för jämvikten i berörda medlemsstaters sociala trygghetssystem.

58. Om avdrag inte skulle ske förrän förmåner faktiskt tillhandahålls skulle detta nämligen vara oförenligt med såväl solidaritetsprincipen som jämvikten mellan influtna avgifter och lämnade förmåner, vilket är två grundläggande regler för socialförsäkringssystem och en förutsättning för att dessa ska kunna fungera. Dessutom skulle det göra systemet ohanterligt att ge den försäkrade en valmöjlighet eftersom situationen kan variera från en person till en annan, medan syftet med förordning nr 1408/71 är att koordinera de sociala trygghetssystemen i unionens 27 medlemsstater genom klara och tydliga regler för alla som bosatt sig i andra medlemsstater. En enskild kan således inte besluta att inte betala de avgifter som svarar mot sådana förmåner utan att omintetgöra ändamålet med förordning nr 1408/71. [35]

59. Jag anser således att de bestämmelser i förordning nr 1408/71 och i förordning nr 574/72 som avses med den första tolkningsfrågan ska tolkas så, att de inte utgör hinder för den nederländska lagstiftning enligt vilken den som uppbär pension eller livränta för vilken Konungariket Nederländerna svarar är skyldiga att dels registrera sig hos CVZ, dels betala en avgift, även om den enskilde har underlåtit att registrera sig vid den behöriga institutionen i den medlemsstat på vars territorium han bor i syfte att erhålla sjukvårdförmåner.

35 — Däremot kan en medlemsstat avstå från återbetalning för de förmåner som den har att tillhandahålla för en annan medlemsstats räkning, i enlighet med artikel 36.3 i förordning nr 1408/71.

B — *Den andra tolkningsfrågan*

— Inledande synpunkter

60. Den hänskjutande domstolen har i andra hand sökt få klarhet i huruvida artikel 39 EG eller artikel 18 EG utgör hinder för artikel 69 i ZVW genom att den sistnämnda bestämmelsen förpliktar unionsmedborgare, vilka i princip har de rättigheter som föreskrivs i artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71, att registrera sig hos CVZ och, framför allt, att vidkännas avdrag för avgifter från sin pension eller livränta, trots att de inte registrerat sig i den medlemsstat på vars territorium de är bosatta enligt vad som föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 574/72.

61. Även om den ifrågasatta lagstiftningen förklaras vara förenlig med bestämmelserna i förordning nr 1408/71, såsom jag föreslår till svar på den första tolkningsfrågan, är det nämligen inte uteslutet att den utgör ett åsidosättande av den primära EU-rätten. [36] Det är också uppenbart att bestämmelserna i EG-fördraget om fri rörlighet för arbetstagare utgör den rättsliga grunden för förordning nr 1408/71 och förordning nr 574/72. [37] Slutligen har domstolen fastslagit att den likabehandlingsprincip som fastslås i EG-fördraget gäller före bestämmelserna i förordning nr 1408/71. [38]

62. Den hänskjutande domstolen avser främst artikel 39 EG. Den bestämmelsen är det specifika uttrycket rörande arbetstagare för den rätt som tillkommer samtliga unionsmedborgare att fritt röra och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium, såsom föreskrivs i artikel 18.1 EG. [39] Den nederländska, den franska och den finländska regeringen samt kommissionen har uttryckt tvivel rörande tillämpligheten av artikel 39 EG i förevarande mål.

63. Det framgår nämligen av handlingarna i målet att sökandena i målet vid den nationella domstolen har använt sig av sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat först efter det att de gått i pension, medan de förefaller ha varit bosatta i den medlemsstat där de är medborgare, Konungariket Nederländerna, under hela sitt yrkesliv och att de har lämnat den medlemsstatens territorium utan avsikt

36 — Se dom av den 16 juli 2009 i mål C-208/07, von Chamier-Glisczinski (REG 2009, s. I-6095), punkt 66 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 juni 2010 i mål C-211/08, kommissionen mot Spanien (REU 2010, s. I-5267), punkt 45, där följande anges: ”Det förhållandet att en nationell lagstiftning eventuellt kan vara förenlig med förordning nr 1408/71, hindrar nämligen inte att den omfattas av bestämmelserna i fördraget.”

37 — Jag påminner om att det i artikel 42 EG föreskrivs att det ska beslutas om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar dels att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek, dels att förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier.

38 — Dom av den 15 januari 1986 i mål 41/84, Pinna (REG 1986, s. 1; svensk specialutgåva, volym 8, s. 355), punkt 21 och följande punkter, och dom av den 27 september 1988 i mål 313/86, Lenoir (REG 1988, s. 5391; svensk specialutgåva, volym 9, s. 683).

39 — Dom av den 17 januari 2008 i mål C-152/05, kommissionen mot Tyskland (REG 2008, s. I-39), punkt 18 och där angiven rättspraxis.

att uppta en anställning i den medlemsstat där de har bosatt sig. Även om det i artikel 39.3 d EG föreskrivs en rätt för en person att efter att ha upphört med sin yrkesverksamhet stanna kvar i den medlemsstat till vilken han flyttat för att arbeta, framgår det av rättspraxis att en person som endast migrerat som pensionär inte kan åberopa bestämmelserna i artikel 39 EG, vilka rör fri rörlighet för arbetstagare. [40] Den artikeln är således troligen inte tillämplig i målet vid den nationella domstolen.

64. Mot bakgrund av att de uppgifter som lämnats domstolen är ofullständiga och att det förefaller vara ett stort antal nederländska medborgare som befinner sig i en liknande situation som den som sökandena i målet vid den nationella domstolen befinner sig i [41] anser jag att domstolen ändå bör uttala sig om tolkningen av artikel 39 EG, och därvid överlämna till den nationella domstolen uppgiften att tillämpa den för det fall att det i en enskild tvist skulle vara motiverat.

65. Däremot är det uppenbart att sökandena i målet vid den nationella domstolen ingår i den personkrets som artikel 18 EG är tillämplig på eftersom, enligt artikel 17 EG, varje person som är medborgare i en medlemsstat också är unionsmedborgare. Med detta medborgarskap följer de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i EG-fördraget. [42]

66. Oavsett om tolkningen avser artikel 18 EG eller artikel 39 EG är enligt min mening problemet detsamma. Det ska först prövas om det i förevarande mål föreligger något hinder grundat på den omständigheten att sökandena i målet vid den nationella domstolen genom den ifrågasatta lagstiftningen behandlas på ett mindre förmånligt sätt än pensionärer bosatta i Nederländerna, vilket kan påverka dem att inte längre vara bosatta i en annan medlemsstat. Därefter ska det, om det fastslås att ett sådant hinder för den fria rörligheten av medborgare eller arbetstagare föreligger, prövas huruvida det utifrån omständigheterna i målet vid den nationella domstolen föreligger sådana skäl som motiverar ett sådant hinder.

— Förekomsten av ett hinder mot den fria rörligheten

67. Artikel 69 i ZVW, jämförd med artikel 2.5.2 i IZVW, kan, i den mån de avhåller medborgare i Nederländerna från att fritt röra och uppehålla sig i en annan medlemsstat

40 — Dom av den 9 november 2006 i mål C-520/04, Turpeinen (REG 2006, s. I-10685), punkt 16, och av den 23 april 2009 i mål C-544/07, Rüffler (REG 2009, s. I-3389), punkt 50 och följande punkter.

41 — Vid sammanträdet gjorde företrädare för van Delft, van Willigen och Janssen gällande att närmare 18 000 emigrerade pensionärer av nederländsk nationalitet inte önskar ansluta sig till socialförsäkringssystemet i den stat där de bor.

42 — Dom av den 22 maj 2008 i mål C-499/06, Nerkowska (REG 2008, s. I-3993), punkt 21 och där angiven rättspraxis.

genom att bestraffa dem enbart på grund av att de använder sina rättigheter, inverka menligt på den fulla verkan av bestämmelserna i EG-fördraget. [43] Sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att de ifrågavarande bestämmelserna utgör ett skäl för dem att återvända till Nederländerna eftersom de där till fullo skulle komma i åtnjutande av samtliga förmåner utan att drabbas av de dubbla kostnader som är förbundna med avgifter och premier för privata försäkringar.

68. Enligt min mening kan en bristande förenlighet med artikel 18 EG eller artikel 39 EG inte anses följa av en sådan enkel formalitet som anmälan till CVZ som krävs enligt denna nederländska lagstiftning. Det ska därvid framhållas att den är helt förenlig med bilaga VI R, 1 b i förordning nr 1408/71, en direkt tillämplig unionsrättslig bestämmelse.

69. På samma sätt är inte det avdrag som sker från sökandenas i målet vid den nationella domstolen livränta eller pension särskilt betungande, eftersom en avgift ska betalas för att bidra till finansieringen av det obligatoriska socialförsäkringssystemet av alla som omfattas av förmånerna, oavsett var de är bosatta. Detta är i linje med det system som föreskrivs i EG-fördraget och i förordning nr 1408/71.

70. Vad gäller de förmåner som sökandena i målet vid den nationella domstolen kan erhålla ska det framhållas att den omständigheten att de erlägger en avgift gör det möjligt för dem att göra anspråk på de vårdförmåner som tillhandahålls genom sjukförsäkringssystemet i den medlemsstat där de bor. Detta sker då på Konungariket Nederländernas bekostnad, då Nederländerna är den medlemsstat som svarar för deras pension eller livränta. Denna förmån följer av de samlade verkningarna av ZVW och artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71. Även om rätten till förmåner inte har aktiverats för vissa av sökandena i målet vid den nationella domstolen på grund av att de underlåtit att göra den nödvändiga registreringen existerar denna rätt potentiellt. Således betalas inte avgifterna utan möjlighet till motprestation, vilket skulle strida mot unionsrättens allmänna princip enligt vilken avgifter inom obligatoriska försäkringssystem som inte motsvaras av förmåner är förbjudna. [44]

71. Vidare kan sökandena i målet vid den nationella domstolen inte göra gällande att deras tillgång till vård försämras genom att de förmåner som tillhandahålls i den medlemsstat där de är bosatta skulle vara mindre tillfredsställande än de förmåner de erhållit

43 — Se, bland annat dom av den 26 oktober 2006 i mål C-192/05, Tas-Hagen och Tas (REG 2006, s. I-10451), punkt 30, och domarna i de ovannämnda målen Turpeinen, punkterna 20 och 21, och Nerkowska, punkt 31.

44 — När det gäller förbudet mot dubbla avgifter och avgifter som inte ger motsvarande socialt skydd, se i synnerhet dom av den 5 maj 1977 i mål 102/76, Perenboom (REG 1977, s. 815), punkt 13, av den 21 februari 1991 i mål C-140/88, Noij (REG 1991, s. I-387), punkterna 14 och 15, domen i det ovannämnda målet Aldewereld, punkt 26, av den 10 maj 2001 i mål C-389/99, Rundgren (REG 2001, s. I-3731), punkt 57, och av den 18 juli 2006 i mål C-50/05, Nikula (REG 2006, s. I-7029), punkt 30 och där angiven rättspraxis.

inom ramen för privata försäkringsavtal. Även om det skulle föreligga en sådan skillnad eller försämring är den endast resultatet av den nederländska statens beslut att utsträcka sitt obligatoriska sjukförsäkringssystem till alla som är bosatta där, och därefter av tillämpningen av artikel 28 och 28a i förordning nr 1408/71 som medför att de som uppbär pension eller livränta men inte är bosatta där ingår i den krets av socialförsäkrade som denna förordning är tillämplig på, medan de tidigare inte omfattades av detta system när deras inkomster översteg en viss gräns. Eftersom de nationella lagarna i fråga om social trygghet inte är harmoniserade utan enbart koordinerade är medlemsstaterna behöriga att ändra innehållet i sin lagstiftning, även om de alltjämt är skyldiga att iaktta unionsrätten vid utövandet av denna behörighet. [45]

72. För övrigt kan, såsom den nederländska, den franska och den finländska regeringen samt kommissionen anfört, varken artikel 18 EG eller artikel 39 EG i sig garantera att en flyttning till en annan medlemsstat medför neutrala verkningar för en person som omfattas av ett socialförsäkringssystem. En sådan flyttning kan vara antingen fördelaktig eller ofördelaktig. [46]

73. Mot denna bakgrund anser jag att artiklarna 18 EG och 39 EG inte utgör hinder för den ifrågasatta lagstiftningen.

74. För det fall att domstolen har motsatt uppfattning ska jag emellertid tillägga att Konungariket Nederländernas ändring av sjukförsäkringssystemet förefaller vara grundad på objektiva hänsyn av allmänt intresse, som inte är hänförliga till berörda personers nationalitet, och proportionerliga i förhållande till det legitima ändamål som eftersträvas med den nationella lagstiftningen. [47] Den ifrågasatta reformen har nämligen till syfte att skapa ett heltäckande obligatoriskt sjukförsäkringssystem som gäller för alla som bor i Nederländerna, med en motsvarande verkan för dem som inte bor där och uppbär pension eller livränta, oavsett deras nationalitet. Det eftersträvade ändamålet att det inte ska finnas några bosatta som utesluts från den obligatoriska sjukförsäkringen är enligt min mening av allmänt intresse. Vidare förefaller såväl principerna för betalning av avgifter som avgifternas storlek vara proportionerliga, genom den tillämpning som sker av en koefficient beroende på bosättningsland, motsvarande de sjukförmåner som sökandena i målet vid den nationella domstolen kan komma i åtnjutande av i den medlemsstat på vars territorium de är bosatta, på samma sätt som

45 — Se, i synnerhet, dom av den 16 maj 2006 i mål C-372/04, Watts (REG 2006, s. I-4325), punkt 92, domen i det ovannämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 22, och av den 5 mars 2009 i mål C-350/07, Kattner Stahlbau (REG 2009, s. I-1513), punkt 74.

46 — Dom av den 19 mars 2002 de förenade målen C-393/99 och C-394/99, Hervein m.fl. (REG 2002, s. I-2829), punkterna 50, 51 och 58, samt domarna i de ovannämnda målen Piatkowski, punkt 32, och von Chamier-Gliszczinski, punkterna 84 och 85.

47 — Domen i det ovannämnda målet Tas-Hagen och Tas, punkt 33 och där angiven rättspraxis.

den som bor i Nederländerna har att betala en avgift för att ha möjlighet att där komma i åtnjutande av förmåner.

75. Icke desto mindre får lagstiftning som antas på området för social trygghet inte konkret medföra att de medborgare som väljer att använda sig av rätten att uppehålla sig i en annan medlemsstat behandlas mindre förmånligt än de som väljer att stanna kvar i den medlemsstat de kommer ifrån. Om så inte var fallet skulle bestämmelsernas i EG-fördraget om fri rörlighet för medborgare och arbetstagare i unionen fulla verkan hindras. I förevarande mål föreligger det omständigheter som kan ge anledning till misstanke om att sökandena i målet vid den nationella domstolen utsatts för diskriminering.

— Diskriminerande behandling av personer som inte bor i Nederländerna

76. Sökandena har i detta avseende gjort gällande att tvärtemot vad som gäller för deras egna förvärvade rättigheter, vilka har upphävts, har rättigheterna för i Nederländerna bosatta personer garanterats av den nationella lagstiftaren genom att det i ZVW föreskrivits att nederländska försäkringsbolag är skyldiga att täcka deras kostnader för såväl grundläggande som kompletterande förmåner. De själva är tvungna att teckna nya avtal för att bibehålla samma skydd och att göra det till väldigt höga kostnader på grund av deras höga ålder. De har gjort gällande att denna lagstiftning är av sådan art att den utgör ett skäl för dem att överväga ett återvändande till Nederländerna i syfte att erhålla ett sådant kompletterande skydd, jämfört med det föreskrivna grundläggande skydd de nu erhåller.

77. Den hänskjutande domstolen har inte lämnat närmare uppgifter i detta avseende. Det framgår emellertid av diskussionerna vid sammanträdet att det förekommit att avtalen hävts automatiskt, enligt Nederländernas regering för att undvika dubbelförsäkringar och därmed följande dubbla avgifter. Detta har enbart gällt de privata försäkringsavtal som gett ett skydd motsvarande det obligatoriska systemet. När det gäller den del av de privata försäkringar som gett ett mer omfattande skydd än det föreskrivna grundskyddet gäller de enligt artikel 2.5.2 i IZVW alltjämt. Enligt uppgifter från Nederländernas regering och från sökandena i målet vid den nationella domstolen har de nederländska försäkringsbolagen i praktiken inte velat fortsätta att enbart försäkra på grundval av det frivilliga system som kompletterande sjukförsäkringar utgör.

78. För det fall att det i målet vid den hänskjutande domstolen fastslås att det förekommit en särbehandling av dem som inte är bosatta i Nederländerna i förhållande till dem som är bosatta där, i vart fall såvitt avser tillhandahållandet av ett kompletterande försäkringsskydd, ska en sådan särbehandling anses vara diskriminerande i den mån den inte motiveras av objektiva hänsyn. Enligt min mening förefaller det nämligen som att inget borde hindra den nederländska staten från att föreskriva att även de som inte är bosatta där skulle omfattas av den garanti som medför att försäkringsgivarna är skyldiga att erbjuda förmånliga villkor efter en automatisk hävning

av ett privat försäkringsavtal. Det framgår av rättspraxis att användningen av bosättning som anknytningsfaktum kan utgöra ett godtyckligt villkor och därmed ett orimligt krav med avseende på omständigheterna i det enskilda fallet. [48] I förevarande mål förefaller det som att det förhållandet att upprätthållandet av privata försäkringsavtal är underställt ett bosättningsvillkor går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som lagstiftaren eftersträvat. Den uttryckliga hänvisningen till utomlands boende i artikel 2.5.2 i IZVW kan således utgöra direkt diskriminering.

79. Mot bakgrund av den omfattande oklarhet som råder i förevarande mål ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida den nederländska staten vid den ifrågavarande lagändringen faktiskt vidtagit åtgärder för att säkerställa kontinuiteten av det totala skyddet [49] enbart för dem som är bosatta i landet. För det fall att de som uppbär pension eller livränta och är bosatta i andra medlemsstater har berövats sådana skyddsåtgärder utgör artiklarna 18 EG och 39 EG hinder mot det sålunda förändrade systemet. Om en lagstiftningsåtgärd innebär att de som inte är bosatta i landet försätts i en mindre förmånlig situation än de som är bosatta där utgör den, såsom domstolen tidigare fastslagit, ett åsidosättande av principen om fri rörlighet enligt EG-fördraget. [50]

80. Det ankommer vidare på den nationella domstolen att, om en sådan diskriminering skulle föreligga, göra allt som står i dess makt för att gottgöra dess verkningar. Det ankommer nämligen på en nationell domstol att, inom ramen för sin behörighet, säkerställa gemenskapsrättens fulla verkan när den avgör ett mål som är anhängigt vid den. [51] Ifall det, med hänsyn till den begränsade omfattningen av den tvist den har att avgöra, inte är möjligt för den hänskjutande domstolen att återupprätta en likabehandling är den nederländska staten, i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 10 EG, enligt fast rättspraxis skyldig att bringa de olagliga verkningarna av en överträdelse av gemenskapsrätten att upphöra. [52]

48 — Se, i synnerhet, domen i det ovannämnda målet Nerkowska, punkterna 42 och 43.

49 — Totalt på så sätt att lagstiftaren föreskrivit att den skyddsnivå som erbjuds genom såväl de grundförmåner som tillhandahålls med tillämpning av den grundläggande sjukförsäkringen som de kompletterande förmåner som tillhandahålls enligt privata försäkringsavtal ska bevaras.

50 — Domen i det ovannämnda målet van Pommeren-Bourgondiën, punkterna 44 och 45, avseende artikel 39 EG.

51 — Se, bland annat, dom av den 15 maj 2003 i mål C-160/01, Mau (REG 2003, s. I-4791), punkt 34.

52 — Se, i synnerhet, dom av den 16 december 1960 i mål 6/60, Humblet mot belgiska staten (REG 1960, s. 1125; svensk specialutgåva, volym 1, s. 47), av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90 (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-435), punkt 36, och av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells (REG 2004, s. I-723), punkt 64.

V — Förslag till avgörande

81. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Centrale Raad van Beroep (Nederländerna) på följande sätt:

1) Artiklarna 28, 28a och 33 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1992/2006 av den 18 december 2006, bilaga VI R.1 a och b till nämnda förordning och artikel 29 i rådets förordning (EEG) nr 574/72 av den 21 mars 1972 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 311/2007 av den 19 mars 2007, utgör inte hinder för en bestämmelse i nationell lag såsom den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken den som mottar pension eller livränta för vilken medlemsstaten i fråga svarar är skyldiga att dels registrera sig hos den institution som ansvarar för sjukförsäkringsförmåner i denna medlemsstat, dels får vidkännas avdrag från pensionen eller livräntan, även om den enskilde har underlåtit att registrera sig hos den behöriga institutionen i den medlemsstat på vars territorium han bor enligt vad som föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 574/72 i ändrad lydelse.

2) Artiklarna 39 EG och 18 EG utgör inte hinder mot en bestämmelse i nationell lag såsom den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vars innebörd redovisats ovan, om inte, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva, den berörda medlemsstaten vid den lagändring varigenom denna bestämmelse infördes i dess lagstiftning har vidtagit åtgärder för att säkerställa kontinuiteten av det totala skydd som tidigare följde av privata sjukförsäkringsavtal för dem som är bosatta i landet utan att vidta motsvarande åtgärder när det gäller de som omfattas av socialförsäkringssystemet men gjort bruk av sin rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten.