CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 12 november 2015 [1]

Zaak C-453/14

Vorarlberger Gebietskrankenkasse,
Alfred Knauer

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Sociale zekerheid — Verordening (EG) nr. 883/2004 — Artikel 5 — Beginsel van gelijkstelling — Nationale regeling die in andere lidstaten of de EER verkregen ouderdomspensioenen betrekt in de berekeningsgrondslag van zorgverzekeringspremies — Begrip ‚gelijkgestelde prestaties'"

I – **Inleiding**

1. Bij verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels [2], is in het Unierecht het beginsel van gelijkstelling van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen ingevoerd.

2. Artikel 5 van verordening nr. 883/2004 bepaalt:

„Tenzij in deze verordening anders is bepaald en rekening houdend met de bijzondere uitvoeringsbepalingen, geldt het volgende:

a) indien de wetgeving van de bevoegde lidstaat bepaalde rechtsgevolgen toekent aan socialezekerheidsprestaties of andere inkomsten, zijn de betreffende bepalingen van die wetgeving ook van toepassing op gelijkgestelde prestaties die krachtens de wetgeving van een andere lidstaat toegekend zijn alsmede op de inkomsten die in een andere lidstaat verworven zijn;

b) indien de wetgeving van de bevoegde lidstaat rechtsgevolgen toekent aan bepaalde feiten of gebeurtenissen, houdt die lidstaat rekening met soortgelijke feiten of gebeurtenissen die zich in een andere lidstaat voordoen alsof zij zich op het eigen grondgebied hebben voorgedaan."

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1.

3. Staat deze nieuwe bepaling eraan in de weg dat, wanneer een in een lidstaat wonende gepensioneerde niet alleen een pensioen van deze lidstaat ontvangt maar ook een pensioen uit hoofde van een pensioenregeling van een andere lidstaat van de Unie of van de Europese Economische Ruimte (EER) [3], de woonstaat het door de andere staat betaalde pensioen in de berekeningsgrondslag van de zorgverzekeringspremies betrekt?

4. Dat is in wezen de vraag die in deze zaak wordt gesteld, die het uitvloeisel is van het besluit van de Vorarlberger Gebietskrankenkasse (ziekenfonds van de deelstaat Vorarlberg) [4] om Knauer en Mathis zorgverzekeringspremie te laten betalen over de pensioenen die zij uit hoofde van de beroepspensioenregeling van Liechtenstein ontvangen.

5. Meer in het bijzonder liggen de volgende feiten aan deze zaak ten grondslag.

6. Knauer en Mathis, die in Oostenrijk woonachtig zijn, ontvangen een Oostenrijks ouderdomspensioen waarop premies zorgverzekering worden ingehouden overeenkomstig de algemene wet op de sociale verzekeringen (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz). [5]

7. Omdat zij ook in Zwitserland en Liechtenstein werkzaam zijn geweest, ontvangen zij tevens ouderdomspensioen van de Pensionskasse Hilti uit hoofde van de beroepspensioenverzekering van Liechtenstein, waarop de wet op de bedrijfspensioenen van 20 oktober 1987 (Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge) van toepassing is. [6]

8. Tot 2010 was premie voor de Oostenrijkse zorgverzekering slechts verschuldigd over de nationale pensioenen. Bij de vaststelling van de tweede wet van 2010 houdende wijziging van de sociale verzekering (2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2010) [7] heeft de Oostenrijkse wetgever in het ASVG echter een nieuwe § 73a ingelast, waarvan lid 1 bepaalt dat, indien de ontvanger van een buitenlands pensioen dat valt onder de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 recht heeft op prestaties van de zorgverzekering, ook over dit buitenlandse pensioen zorgverzekeringspremie moet worden betaald.

9. Overeenkomstig deze bepaling heeft de Gebietskrankenkasse vanaf 2011 betaling van zorgverzekeringspremie gevorderd van Knauer en Mathis over de van de Pensionskasse Hilti ontvangen pensioenen.

10. Bij twee besluiten van 10 december 2013 heeft de minister-president van de deelstaat Vorarlberg (Landeshauptmann von Vorarlberg) het bedrag van deze premies verlaagd, omdat de beroepspensioenregeling alleen gedeeltelijk, namelijk voor het gedeelte dat overeenstemt met de wettelijke minimumuitkeringen, onder de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 zou vallen en derhalve alleen daarvoor de verplichting tot premiebetaling van § 73a ASVG bestond. Daarentegen zou het aanvullende gedeelte, betrekking hebbend op „verdergaande prestaties" dan de minimumuitkeringen, niet onder deze werkingssfeer vallen, evenmin als het gedeelte van de beroepspensioenregeling overeenkomend met prestaties waarvoor premie was betaald vóór de inwerkingtreding van het BPVG, dus 1 januari 1989.

3 — Verordening nr. 883/2004 en verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening nr. 883/2004 (PB L 284, blz. 1), zijn van toepassing in de gehele EER krachtens besluit nr. 76/2011 van het gemengd comité van de EER van 1 juli 2011 tot wijziging van bijlage VI (Sociale zekerheid) en Protocol nr. 37 bij de EER-Overeenkomst (PB L 262, blz. 33).

4 — Hierna: „Gebietskrankenkasse".

5 — BGBl. 189/1955, in de redactie die van toepassing was ten tijde van de feiten van het hoofdgeding (hierna: „ASVG").

6 — LGBl. 1988, nr. 12; hierna: „BPVG".

7 — BGBl. I, 102/2010.

11. De Gebietskrankenkasse heeft in het tegen deze twee besluiten ingestelde beroep tot „Revision” bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter) aangevoerd dat premies verschuldigd zijn over de volledige van de Pensionskasse Hilti ontvangen pensioenen, terwijl Knauer in het beroep tegen het op hem betrekking hebbende besluit het omgekeerde stelt, namelijk dat over deze pensioenen geen premie verschuldigd is.

12. Volgens de verwijzende rechter moet de vraag of er sprake is van gelijkstelling in de zin van artikel 5, onder a), van verordening nr. 883/2004 worden beoordeeld aan de hand van de structurele eigenschappen van de pensioenregelingen in hun geheel. Zijns inziens zou een vergelijking van de wettelijke voorwaarden voor de toekenning van onder het ASVG vallende ouderdomspensioenen met die van de in het BPVG geregelde pensioenen eerder voor de opvatting pleiten dat deze pensioenprestaties gelijkgesteld zijn.

13. Dienaangaande zet de verwijzende rechter met betrekking tot de Oostenrijkse pensioenregeling uiteen dat deze pensioenverzekering, die verzekerden met name beschermt tegen de risico’s van het ouder worden, het voor verzekerden mogelijk moet maken de eerdere levenstandaard op redelijke wijze voort te zetten. Voorwaarde voor de toekenning van ouderdomspensioen is, naast het bereiken van de normale pensioenleeftijd, de vervulling van een bepaald aantal verzekeringstijdvakken. Verplicht verzekerd is in beginsel elke werknemer die langer dan een bepaalde minimumperiode bij een werkgever in dienst is. Personen met een verplichte pensioenverzekering hebben de mogelijkheid om naar keuze bovenop de voor hen geldende premiegrondslag een aanvullende verzekering af te sluiten, waarvan de jaarlijkse premie is gelimiteerd. De betaalde premies worden rechtstreeks aangewend voor de financiering van de prestaties (omslagstelsel), en de uitvoering van het pensioenstelsel berust bij als zelfstandige bestuursorganen („Selbstverwaltungskörper”) opgerichte verzekeringsinstellingen.

14. Het pensioenstelsel in Liechtenstein is, zo legt de verwijzende rechter uit, gebouwd op drie pijlers, waarvan de eerste het op premiebetaling berustende stelsel van de ouderdoms- en nabestaandenverzekering is, de tweede de beroepspensioenverzekeringen omvat, en de derde de particuliere pensioenverzekeringen.

15. De beroepspensioenregeling van het BPVG, die in beginsel verplicht is en berust op het kapitaaldekkingsstelsel, moet samen met de ouderdoms- en nabestaandenverzekering de voortzetting van de eerdere levensstandaard van de verzekerde op redelijke wijze mogelijk maken. De uitvoering ervan vindt in beginsel plaats door een pensioenverzekeringsinstelling, waaraan de wet een zekere vrijheid toekent, in het bijzonder op organisatorisch vlak en wat de inrichting en financiering van de prestaties betreft. Zij kan dus zorg dragen voor alleen de wettelijk minimumuitkeringen, maar ook bepaalde ruimere prestaties verstrekken. Deze beroepspensioenregeling wordt in het algemeen niet overgelaten aan het eigen initiatief of de eigen wensen van de door het ouderdomsrisico getroffen personen.

16. Het BPVG is door het Vorstendom Liechtenstein in een verklaring overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004 aangemerkt als vallend onder de materiële werkingssfeer van deze verordening.

17. De verwijzende rechter meent dat de pensioenen van het BPVG onder de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen, omdat zij berusten op de wettelijke bepalingen van de betrokken lidstaat inzake de tak of het stelsel van sociale zekerheid betreffende uitkeringen bij ouderdom, en bovendien omdat het Vorstendom Liechtenstein het BPVG in zijn geheel heeft aangemeld overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004.

18. Toch kan, aldus de verwijzende rechter verder, niet worden uitgesloten, dat de Liechtensteinse beroepspensioenregeling – ongeacht het feit dat deze in de genoemde aanmelding is aangemerkt als behorend tot de gecoördineerde pensioenregelingen – vanwege de hierin aan verzekerden overgelaten mogelijkheden om aan hun pensioenvoorziening zelfstandig vorm te geven, niet als „gelijkgesteld" kan worden beschouwd, of dat het betrekken van alle prestaties van de Liechtensteinse pensioenregeling in de premiegrondslag van de Oostenrijkse zorgverzekering Unierechtelijk gezien dient te worden beschouwd als belemmering van de uitoefening van het vrij verkeer.

19. Gelet hierop heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 5 van verordening nr. 883/2004, gelet op artikel 45 VWEU, aldus te worden uitgelegd dat ouderdomspensioenen ingevolge een beroepspensioenverzekeringsstelsel (dat is geïnitieerd en wordt gewaarborgd door de staat, de voortzetting van de eerdere levensstandaard op redelijke wijze mogelijk moet maken, volgens het kapitalisatiebeginsel functioneert, in beginsel verplicht is, maar dat ook kan voorzien in boven het wettelijke minimum liggende zogenoemde ‚aanvullende' premies en in dienovereenkomstig hogere prestaties, en waarvan de uitvoering plaatsvindt door een door de werkgever op te richten of aan te wijzen verzekeringsinstelling, zoals in casu de pensioenregeling van de ‚tweede pijler' in Liechtenstein) en ouderdomspensioenen ingevolge een wettelijke pensioenregeling (die eveneens is geïnitieerd en wordt gewaarborgd door de staat, die de voortzetting van de eerdere levensstandaard op redelijke wijze mogelijk moet maken, maar volgens het omslagprincipe functioneert, verplicht is en waarvan de uitvoering wordt verzorgd door krachtens de wet opgerichte pensioenverzekeringsinstellingen, zoals in casu de pensioenregeling van Oostenrijk) ‚gelijkgesteld' zijn in de zin van de genoemde bepaling?"

II – **Mijn beoordeling**

20. Alvorens de door de verwijzende rechter gestelde vraag te onderzoeken, dient eerst een prealabele vraag te worden opgelost, namelijk of de ouderdomspensioenen van de Pensionskasse Hilti ingevolge de Liechtensteinse beroepspensioenverzekering onder de materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen.

A – *Valt de Liechtensteinse beroepspensioenverzekering onder de materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004?*

21. Volgens Knauer is de Liechtensteinse beroepspensioenverzekering zowel wat de wettelijke minimumcomponent als wat de aanvullende component betreft, geen wettelijke socialezekerheidsregeling die onder verordening nr. 883/2004 valt, maar een aanvullende pensioenregeling waarop uitsluitend van toepassing zijn de bepalingen van richtlijn 98/49/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.[8] Knauer voert daartoe met name aan dat in deze regeling, die volgens het kapitalisatiestelsel functioneert, de solidariteitsgedachte slechts zeer zwak aanwezig is, dat de verstrekte dekking veel verder gaat dan de door de ouderdoms- en nabestaandenbasisverzekering gewaarborgde dekking, dat het voor deze uitkeringen noodzakelijke kapitaal bestaat uit spaargelden afkomstig van privaatrechtelijke instellingen, en dat deze regeling slechts voor een deel van de werknemers verplicht is.

8 — PB L 209, blz. 46.

22. Hoewel Knauer onder verwijzing naar het arrest Beerens [9] overigens erkent dat alle uitkeringen krachtens een nationale regeling waarvan overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004 kennis is gegeven, moeten worden aangemerkt als „socialezekerheidsuitkeringen" die dwingend onder de werkingssfeer van deze verordening vallen, omvat de kennisgeving volgens hem niet het gedeelte dat betrekking op de uitkeringen corresponderend met betaalde premies boven het wettelijke minimum, die inhoudelijk in het BPVG niet worden gepreciseerd. Hij meent dat die prestaties contractuele of reglementaire uitkeringen zijn die niet krachtens de wet worden verstrekt.

23. Wat er ook zij van het onderscheid tussen de wettelijke socialezekerheidsstelsels en aanvullende regelingen [10], hier volstaat de vaststelling dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de omstandigheid dat een nationale wet of regeling niet in de verklaring is vermeld, weliswaar op zich niet bewijst dat deze wet of regeling niet onder de werkingssfeer van het systeem van coördinatie van de socialezekerheidsstelsels valt, maar dat daarentegen de omstandigheid dat een lidstaat een wet wel in zijn verklaring heeft vermeld, geacht moet worden te doen vaststaan dat de op grond van deze wet toegekende uitkeringen socialezekerheidsuitkeringen zijn. [11]

24. Het Vorstendom Liechtenstein heeft echter zowel in de verklaring overeenkomstig artikel 5 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [12], als in de verklaring overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 883/2004 [13] niet alleen de eerste pijler, te weten het Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (wet op de ouderdoms- en nabestaandenverzekering) van 14 december 1952 [14] genoemd, maar ook de tweede pijler met in het bijzonder het BPVG.

25. Aangezien de verklaring met betrekking tot het BPVG geen uitzondering voor bepaalde uitkeringen bevat, moeten alle op grond van deze wettelijke regeling verstrekte uitkeringen worden beschouwd als socialezekerheidsuitkeringen in de zin van de regelgeving van de Unie op het gebied van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

26. Daarom dient te worden nagegaan of deze regeling eraan in de weg staat dat ouderdomspensioenen van de Pensionskasse Hilti uit hoofde van de beroepsverzekering in Liechtenstein worden betrokken in de berekeningsgrondslag van de door een aangeslotene bij de Oostenrijkse zorgverzekering te betalen zorgverzekeringspremies.

B – *Moet het ouderdomspensioen ingevolge de Liechtensteinse beroepspensioenregeling en het ouderdomspensioen ingevolge de wettelijke Oostenrijkse regeling worden gelijkgesteld?*

27. Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat artikel 30 van verordening nr. 883/2004 het orgaan van een lidstaat dat een pensioenuitkering verschuldigd is, toestaat om premies in te houden op dat pensioen voor de dekking van zorgverzekeringsprestaties, mits die prestaties ten laste van deze lidstaat komen.

9 — 35/77, EU:C:1977:194.

10 — Aangaande dit onderscheid verwijs ik naar mijn conclusie van heden in de zaak Commissie/Malta (C-12/14, aanhangig bij het Hof).

11 — Zie in die zin arrest Martínez Losada e.a. (C-88/95, C-102/95 en C-103/95, EU:C:1997:69, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

12 — PB 2003, C 127, blz. 35.

13 — Deze verklaring is door de Europese Commissie bekendgemaakt. Ten tijde van het redigeren van deze conclusie was deze te vinden op het internetadres:
http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=liechtenstein&mode=advancedSubmit&langId=fr&policyArea=&type=0&country=0&year=0

14 — LGBl. 1952, nr. 29, in de redactie die van toepassing was ten tijde van de feiten van het hoofdgeding.

28. Voor een situatie zoals die van Knauer en Mathis, waarin een of meer pensioenuitkeringen worden ontvangen krachtens de wettelijke regeling van twee of meer lidstaten, bevat verordening nr. 883/2004 nauwkeurige regels om vast te stellen welke organen de verstrekkingen dienen te verlenen en de kosten hiervan moeten dragen. [15] Onder al deze regels ter voorkoming van complicaties die zich zouden kunnen voordoen als gevolg van een cumulatie van toepasselijke nationale wettelijke bepalingen, bestaat er in het bijzonder de regel vermeld in artikel 23 van deze verordening, die de kosten van de verstrekkingen ten laste brengt van het orgaan van de lidstaat van de woonplaats, voor zover de betrokkene een pensioenuitkering ontvangt en krachtens de wettelijke regeling van deze staat recht op deze prestaties heeft.

29. Buiten kijf staat dat Knauer en Mathis recht hebben op zowel een pensioenuitkering als verstrekkingen ingevolge de Oostenrijkse wettelijke regeling en dat deze laatste in de inhouding van premies en bijdragen voorziet. Aan de in artikel 30 van verordening nr. 883/2004 neergelegde voorwaarden voor het heffen van premies of bijdragen is derhalve voldaan.

30. Rest de vraag of deze heffing niet alleen kan plaatsvinden over het Oostenrijkse ouderdomspensioen, maar ook over de ouderdomspensioenen ingevolge de Liechtensteinse beroepspensioenregeling.

31. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat verordening nr. 883/2004 uitsluitend een instrument tot coördinatie en niet tot harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen is [16], zodat de lidstaten bevoegd blijven te bepalen welke inkomsten voor de berekening van de sociale bijdragen in aanmerking worden genomen. [17] Zij kunnen derhalve in beginsel de door andere lidstaten of de EER verstrekte pensioenuitkeringen opnemen in de berekeningsgrondslag van de zorgverzekeringspremies. [18]

32. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid dienen de lidstaten evenwel het Unierecht te eerbiedigen. [19]

33. Artikel 30 van verordening nr. 987/2009 stelt een uitdrukkelijke grens vast door voor de premies of bijdragen die over alle verstrekte pensioenen worden geheven, te limiteren op het bedrag dat zou worden geheven van iemand die hetzelfde bedrag aan pensioen van de bevoegde lidstaat ontvangt. Qua hoogte is de heffing van premies of bijdragen over door verschillende lidstaten uitgekeerde pensioenen dus begrensd. Is er ook een principiële grens?

34. Zoals de verwijzende rechter terecht benadrukt, kan een dergelijke grens voortvloeien uit de toepassing van het beginsel van gelijkstelling van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen, zoals neergelegd in artikel 5 van verordening nr. 883/2004.

35. Hoewel alle in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie genoemde partijen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, het over de toepassing van dit beginsel eens zijn, staan zij diametraal tegenover elkaar waar het gaat om de vraag of ouderdomsuitkeringen als die van respectievelijk het BPVG en het ASVG als gelijkgesteld moeten worden beschouwd.

36. Voor de Gebietskrankenkasse zijn het wettelijke Oostenrijkse pensioen en de pensioenuitkeringen van de Liechtensteinse beroepspensioenregelingen wel degelijk gelijk te stellen. Zij voert daartoe aan dat het Oostenrijkse stelsel zodanig is ingericht dat de verzekerde zijn eerdere levensstandaard kan voortzetten met alleen de wettelijke uitkeringen van de eerste pijler, terwijl dit niveau van uitkeringen

15 — Deze regels staan vermeld in de artikelen 23 tot en met 28 van deze verordening.

16 — Zie arrest Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 — Ibidem (punt 24).

18 — Zie in die zin arrest Nikula (C-50/05, EU:C:2006:493, punten 24 en 25).

19 — Ibidem (punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

in Liechtenstein wordt gegarandeerd door de tweede pijler, die een zeer belangrijke rol speelt, terwijl de eerste pijler alleen het bestaansminimum garandeert. Overigens zijn de premies of bijdragen in het Oostenrijkse stelsel drie keer zo hoog als in Liechtenstein. De Gebietskrankenkasse betoogt bovendien dat het BPVG voorziet in verplichte aansluiting bij een beroepspensioenregeling en duidelijke en precieze voorschriften bevat aangaande de hoogte van de premies of bijdragen, de aard van de verzekerde prestaties en de organisatie van en het toezicht op de verzekeringsinstellingen die deze regelingen uitvoeren. Zij vermeldt daarbij dat ook voor het gedeelte van de beroepspensioenregeling dat verder gaat dan de wettelijke minimumuitkeringen zodanige regels gelden, zodat de „contractvrijheid" van de verzekeringsinstellingen uiterst beperkt is. De individuele werknemer zou ook niet de vrijheid hebben om zich bij die regeling aan te sluiten, noch om de inhoud van de verzekering te bepalen. De Gebietskrankenkasse preciseert dat het begrip uitkeringen „die verder gaan dan de wettelijke verplichtingen" niet alleen aanvullende facultatieve uitkeringen omvat, maar ook de uitkeringen waarvoor premie is betaald vóór de inwerkingtreding van het BPVG. De krachtens het BPVG betaalde premies worden fiscaal hetzelfde behandeld als de premies voor de verplichte verzekering ingevolge het ASVG in Oostenrijk. Zij merkt ten slotte op dat het ASVG bepaalt dat in geval van toetreding tot een vrijwillige aanvullende pensioenregeling ook zorgverzekeringspremie moet worden betaald over de uitkeringen ingevolge die regeling. De Gebietskrankenkasse komt tot de conclusie dat, indien geen rekening zou worden gehouden met de uitkeringen die grensarbeiders ontvangen wegens hun werkzaamheden in Liechtenstein, dit tot een ongelijke behandeling leidt van personen die uitsluitend op het nationale grondgebied werkzaam zijn geweest.

37. Volgens Knauer kunnen de uitkeringen ingevolge de Oostenrijkse pensioenregeling en die ingevolge de Liechtensteinse beroepspensioenregeling daarentegen niet worden gelijkgesteld vanwege de vele structurele verschillen die tussen beide bestaan. Behalve de argumenten die al zijn genoemd in het kader van het onderzoek of de Liechtensteinse beroepspensioenregeling onder de materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004[20] valt, stelt Knauer in het bijzonder op dat deze regeling op de Zwitserse beroepspensioenregeling is gebaseerd, die zich met name kenmerkt door de autonomie van de verzekeringsinstellingen die privaatrechtelijk van aard kunnen zijn wat organisatie, financiering en bestuur betreft, en door de toepassing van het kapitalisatie- en gelijkstellingsbeginsel, hetgeen inhoudt dat de hoogte van de uitkeringen wordt bepaald door de hoogte van de premie.

38. Volgens de Oostenrijkse regering en de Toezichthoudende Autoriteit van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) moeten de door een lidstaat verstrekte uitkeringen en de door een andere lidstaat verstrekte uitkeringen als gelijkgesteld worden beschouwd, indien beide uitkeringen vallen onder de werkingssfeer van het systeem van coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

39. De Commissie stelt voor, het begrip „gelijkgestelde" uitkeringen op dezelfde wijze uit te leggen als uitkeringen „van dezelfde aard" in artikel 53, lid 1, van verordening nr. 883/2004. Socialezekerheidsuitkeringen moeten derhalve als gelijkgesteld worden beschouwd, wanneer het voorwerp en het doel alsook de berekeningsgrondslag en de toekenningsvoorwaarden ervan identiek zijn.

40. Alvorens een oordeel te geven over de merites van deze verschillende opvattingen voor de beantwoording van de door de verwijzende rechter gestelde vraag, wil ik nagaan wat het doel is van het beginsel van gelijkstelling van uitkeringen in artikel 5, onder a), van verordening nr. 883/2004 en welke specifieke betekenis het begrip gelijkwaardigheid in het kader van deze bepaling heeft.

20 — Punt 21 van deze conclusie.

41. Zoals blijkt uit overweging 9 van verordening nr. 883/2004, is artikel 5 van deze verordening de codificatie van een vaste rechtspraak waarin het beginsel van gelijkstelling van feiten is opgevat als bijzondere uitdrukking van het algemene non-discriminatiebeginsel, toegepast op het specifieke gebied van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Volgens deze rechtspraak moeten, om te waarborgen dat het recht van vrij verkeer daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, situaties die hebben plaatsgevonden in een lidstaat, worden behandeld alsof ze hebben plaatsgevonden in een andere lidstaat waarvan de wetgeving toepasselijk is.

42. Terwijl overeenkomstig deze traditionele opvatting het beginsel van gelijkstelling van feiten in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie [21] werd gezien als een bijzondere toepassing van het beginsel van gelijke behandeling [22], heeft de Uniewetgever dit beginsel echter uiteindelijk in een apart artikel neergelegd, waarvan mag worden aangenomen dat het nieuwe door de rechtspraak te onthullen mogelijkheden in zich bergt. [23]

43. Dit artikel is in twee punten onderverdeeld: in het eerste punt is de gelijkstelling van prestaties en andere inkomsten neergelegd en in het tweede de gelijkstelling van feiten en gebeurtenissen.

44. Ik wil direct opmerken dat het in artikel 5, onder b), van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel, dat aan feiten of gebeurtenissen die zich in een andere lidstaat hebben voorgedaan dezelfde rechtsgevolgen verbindt als aan „soortgelijke" feiten of gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan in de lidstaat waarvan de wettelijke regeling van toepassing is, volgens mij geen toepassing kan vinden in een situatie als in het hoofdgeding, waarin twee uitkeringen moeten worden vergeleken. Deze regel van gelijkstelling van „feiten en gebeurtenissen" lijkt daarentegen overeen te komen met de meest gangbare wijze waarop de rechtspraak het vereiste van gelijkstelling als uitvloeisel van de gelijke behandeling toepast.

45. In de rechtspraak zijn namelijk verschillende gevallen te vinden waarin voor het verkrijgen, het behouden of het verlengen van een aanspraak op socialezekerheidsuitkeringen of voor de berekening hiervan, tijdvakken die in een andere lidstaat zijn vervuld worden gelijkgesteld met tijdvakken vervuld in de lidstaat waar de uitkeringen worden gevorderd.

46. Zo heeft het Hof voor recht verklaard dat een nationale regeling inzake de voorwaarden voor toekenning van invaliditeitspensioen migrerende werknemers ervan weerhoudt hun recht op vrij verkeer uit te oefenen, wanneer zij in bepaalde omstandigheden, zoals ziekte of werkloosheid, voorziet in een verlenging van de aan het intreden van de invaliditeit voorafgaande referentieperiode, gedurende welke de verzekerde een minimum aantal premies moet hebben betaald om recht te hebben op toekenning van het invaliditeitspensioen, terwijl een dergelijke verlenging niet mogelijk is indien diezelfde omstandigheden zich in een andere lidstaat voordoen. [24]

47. Evenzo was het Hof van oordeel dat, wanneer de uitkeringsduur van een wezenrente voor wezen tot boven een bepaalde leeftijd wordt verlengd indien hun opleiding wegens vervulling van de dienstplicht is onderbroken, de in een andere lidstaat vervulde dienstplicht moet worden gelijkgesteld met de dienstplicht die is vervuld in de lidstaat waarvan de wetgeving van toepassing is. [25]

21 — Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels [COM(1998) 779 def.].

22 — Zie artikel 3, leden 2 en 3, van dit voorstel.

23 — Zie voor de analyse van dit nieuwe artikel met name Mavridis, P., „L'assimilation des faits en droit communautaire: un nouveau principe?", *Revue de droit sanitaire et social*, nr. 4, 2011, blz. 629, en Rennuy, N., „Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law?", *European journal of social law*, nr. 4, 2011, blz. 289.

24 — Arrest Paraschi (C-349/87, EU:C:1991:372, punten 22-27).

25 — Arrest Mora Romero (C-131/96, EU:C:1997:317, punt 36).

48. Ook heeft het Hof uitgemaakt dat een nationale wettelijke regeling de in een andere lidstaat vervulde tijdvakken van opvoeding van kinderen niet onder voorwaarden gelijk mag stellen met verzekeringstijdvakken, terwijl diezelfde tijdvakken vervuld op het nationale grondgebied voor de berekening van het ouderdomspensioen zonder enige voorwaarde in aanmerking worden genomen. [26]

49. Het heeft het gelijkstellingsbeginsel voorts toegepast in het kader van de uitvoering van voorwaarden voor verval of schorsing van een recht op uitkeringen. Zo heeft het Hof geoordeeld dat het Unierecht er zich niet tegen verzet dat een lidstaat met een gebeurtenis, zoals gevangenhouding, die, indien voorgevallen op nationaal grondgebied, een grond voor verval of schorsing van het recht op uitkeringen oplevert, de overeenkomstige in een andere lidstaat voorgevallen gebeurtenis gelijkstelt. [27] De toepassing van het gelijkstellingsbeginsel kan derhalve, naargelang het geval, leiden tot herstel van de gelijke behandeling, ten voordele of ten nadele van de betrokken persoon.

50. In de rechtspraak zijn minder vaak situaties te vinden die aanknopen bij het beginsel van gelijkstelling van prestaties en andere inkomsten, zoals neergelegd in artikel 5, onder a), van verordening nr. 883/2004.

51. Niettemin lijken drie arresten met die situaties in verband te kunnen worden gebracht. Om te beginnen blijkt uit het arrest Warry [28] dat, wanneer de nationale wettelijke regeling voor een aanspraak op invaliditeitsuitkeringen de voorwaarde stelt van een recht op ziekte-uitkeringen, de omstandigheid dat de betrokkene in een andere lidstaat recht op die ziekte-uitkeringen had, in aanmerking moet worden genomen alsof hij dit recht in de lidstaat waar de wettelijke regeling van toepassing is, had gehad. Vervolgens kan uit het arrest Öztürk [29] worden afgeleid dat een wettelijke regeling van een lidstaat het recht op vervroegd ouderdomspensioen wegens werkloosheid niet afhankelijk mag stellen van de voorwaarde dat de betrokkene gedurende een bepaalde periode voorafgaande aan de pensioenaanvraag een uitkering uit hoofde van de werkloosheidsverzekering uitsluitend van voornoemde lidstaat heeft genoten, terwijl diezelfde van een andere lidstaat verkregen werkeloosheidsuitkeringen niet in aanmerking worden genomen. Ten slotte heeft het Hof in het arrest Klöppel [30] geoordeeld dat een nationale wettelijke regeling die voorziet in een verlenging van een kinderverzorgingsuitkering voor het geval dat ook de tweede ouder een kinderverzorgingsuitkering ontvangt, niet mag weigeren de ontvangst van een „vergelijkbare” uitkering in een andere lidstaat in aanmerking te nemen. Aangezien overweging 9 van verordening nr. 883/2004 preciseert dat het gelijkstellingsbeginsel uitdrukkelijk moet worden aangenomen en nader ontwikkeld, „waarbij de inhoud en de geest van rechterlijke vonnissen in acht moet worden genomen”, zal ik artikel 5 van deze verordening aan de hand van de eerdere rechtspraak uitleggen, waaruit een principiële les voortvloeit.

52. Ik stel vast dat het Hof geen bijzondere onderscheidingscriteria heeft bepaald en aldus een zekere flexibiliteit bij de uitvoering van het gelijkstellingsbeginsel heeft aanvaard. Deze in de rechtspraak toegestane flexibiliteit wordt niet aangevochten door de Uniewetgever, die de bestaande rechtspraak heeft willen bevestigen. Bij gebreke van in de rechtspraak of in de wetgeving nauwkeurig neergelegde criteria impliceert het gelijkstellingsbeginsel mijns inziens de toepassing van een comparatieve methode zoals de in de rechtsvergelijking bekende benadering van de functionele gelijkwaardigheid [31], die erin bestaat om, los van de formele verschillen, niet na te gaan of de betrokken prestaties naar

26 — Arrest Kauer (C-28/00, EU:C:2002:82). Zie ook arrest Elsen (C-135/99, EU:C:2000:647), waarin het Hof van oordeel was dat het bevoegde orgaan van een lidstaat verplicht is om voor de toekenning van ouderdomspensioen de tijdvakken van opvoeding van een kind die in een andere lidstaat zijn vervuld, in aanmerking te nemen alsof deze tijdvakken op het nationale grondgebied waren vervuld.

27 — Arrest Kenny (1/78, EU:C:1978:140).

28 — 41/77, EU:C:1977:177.

29 — C-373/02, EU:C:2004:232.

30 — C-507/06, EU:C:2008:110.

31 — Zie met name Godechot-Patris, S., „Retour sur la notion d'équivalence au service de la coordination des systèmes”, *Revue critique de droit international privé*, 2010, blz. 271.

hun aard geheel gelijk zijn maar of zij functioneel gelijk zijn. Significant in dit opzicht is het arrest Klöppel [32], waarin alleen wordt overwogen dat de ouderschapsuitkering in Duitsland „vergelijkbaar" is met de Oostenrijkse kinderverzorgingsuitkering, zonder na te gaan of beide uitkeringen precies dezelfde kenmerken hebben.

53. De gevolgen van de redenering op basis van de functionele gelijkwaardigheid zijn tweeërlei.

54. In de eerste plaats is het niet nodig om voor de uitlegging van het begrip „gelijkgestelde prestaties" in de zin van artikel 5, onder a), van verordening nr. 883/2004 de strikte criteria toe te passen die voor de uitlegging van het begrip „prestaties van dezelfde aard" in de zin van de artikelen 10, 53 en 54 van deze verordening zijn ontwikkeld. Indien de Uniewetgever overigens naar deze criteria uit de rechtspraak had willen verwijzen, dan zou hij voor de toepassing van het gelijkstellingsbeginsel eerder de reeds voor de toepassing van de anticumulatievoorschriften gebruikte kwalificatie hebben gehanteerd dan een nieuw begrip in het leven te roepen. Ten slotte lijkt het begrip „gelijkgestelde prestatie", dat berust op flexibeler criteria, mij ruimer dan dat van prestatie „van dezelfde aard". [33]

55. In de tweede plaats moet het in artikel 5, onder a), van verordening nr. 883/2004 gebruikte gelijkstellingsbegrip mijns inziens niet strikter worden uitgelegd dan „soortgelijke" feiten en gebeurtenissen onder b) van dit artikel. [34] In beide gevallen die de Uniewetgever voor ogen heeft, impliceert het vereiste van gelijkstelling niet een strikte gelijkheid, hetgeen de reikwijdte van het beginsel aanzienlijk zou beperken.

56. Tot welke conclusie leidt de methode van de functionele gelijkwaardigheid bij vergelijking van ouderdomsuitkeringen zoals die van respectievelijk het BPVG en het ASVG?

57. Ik denk niet dat het enkele feit dat uitkeringen van het BPVG tot de materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 worden gerekend, op zich mee kan brengen dat deze uitkeringen als gelijkwaardig worden aangemerkt. Behalve dat bij een dergelijke uitkomst het vereiste van gelijkwaardigheid, dat voor de toepassing van het gelijkstellingsbeginsel een voorwaarde is, haar betekenis zou verliezen, moet de werkingssfeer van deze verordening bepaald worden aan de hand van puur formele kenmerken [35], die niet relevant zijn te achten voor de beoordeling van de gelijkwaardigheid van uitkeringen.

58. Beslissend is – om te komen tot een rechtvaardige verdeling van de last van de financiering van de zorgverzekering onder de gepensioneerden, en wel ongeacht de oorsprong van hun pensioen – of de ouderdomsuitkeringen zoals die van het BPVG een berekeningsgrondslag hebben die vergelijkbaar is met die van de uitkeringen van het ASVG.

59. Om deze vraag te kunnen beantwoorden volstaat als uitgangspunt dat de pensioenstelsels van Oostenrijk en Liechtenstein fundamenteel van elkaar verschillen, aangezien de eerste en de tweede pijler van deze stelsels een hele andere dimensie hebben. Volgens de verwijzende rechter wordt het Liechtensteinse pensioenstelsel namelijk gekenmerkt door een opbouw in drie pijlers, waarvan de eerste uitsluitend tot doel heeft te voorzien in de noodzakelijke levensbehoeften van de

32 — C-507/06, EU:C:2008:110.

33 — Ik kan derhalve niet uitsluiten dat prestaties die niet van dezelfde aard zijn, zoals een ouderdoms- en een nabestaandenpensioen, die op basis van verzekeringstijdvakken vervuld door verschillende personen worden berekend (zie in die zin arrest Cordelle, C-366/96, EU:C:1998:57), als functioneel gelijkwaardig worden beschouwd, in het bijzonder wanneer het erom gaat deze prestaties in de berekeningsgrondslag van de sociale bijdragen of premies op te nemen.

34 — Zie in die zin Rennuy, N., op. cit., die van mening is dat het Hof „de verleiding" zou moeten „weerstaan" om tussen beide begrippen onderscheid te maken (punt 1, blz. 298 en 299).

35 — Deze kenmerken zijn de rechtsgrondslag of de vermelding van de uitkeringen in de verklaring van de lidstaat van de Unie of de EER overeenkomstig artikel 9, lid 1, van verordening nr. 883/2004.

gepensioneerden, terwijl de beroepsgebonden stelsels van de tweede pijler de verzekerde het behoud van zijn vroegere levensstandaard beogen te garanderen. In het Oostenrijkse pensionstelsel is de omvang van de dekking van de eerste pijler echter veel ruimer, omdat het ouderdomspensioen van het ASVG bedoeld is om de verzekerde in staat te stellen zijn vroegere levensstandaard voor te zetten.

60. Daarom moeten vanuit het oogpunt van de bepaling van de berekeningsgrondslag van de premies of bijdragen – en alleen vanuit dat oogpunt – buitenlandse pensioenuitkeringen die functioneel hetzelfde doel hebben, namelijk verzekerden in staat te stellen hun vroegere levenstandaard te behouden, worden geacht vergelijkbaar te zijn met de uitkeringen van het ASVG. De omstandigheid dat de Liechtensteinse beroepspensioenregeling een aantal kenmerken heeft die van het Oostenrijkse stelsel verschillen, kan geen andere conclusie rechtvaardigen. In het bijzonder zijn noch het feit dat het Oostenrijkse stelsel functioneert volgens het omslagprincipe, terwijl het Liechtensteinse stelsel op het kapitalisatiebeginsel berust, noch de mogelijkheden voor de begunstigden van de uitkeringen van het BPVG om hun pensioenvoorziening zelfstandig vorm te geven, relevant voor de vergelijking van de bijdrage- of premiegrondslag.

61. Ik ben kortom van mening dat artikel 5, onder a), van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling niet eraan in de weg staat dat voor de vaststelling van de berekeningsgrondslag van zorgverzekeringspremies die worden geheven in de woonstaat van de rechthebbende van pensioenen die verschuldigd zijn krachtens de wettelijke regeling van twee of meer lidstaten, ouderdomspensioenen die worden uitgekeerd door een aanvullende beroepspensioenregeling van een andere lidstaat van de Unie of de EER, die is vermeld in de verklaring van deze staat overeenkomstig artikel 9, lid 1, van deze verordening, worden geacht gelijkgesteld te zijn met de uit hoofde van het wettelijke basisstelsel van de woonstaat uitgekeerde ouderdomspensioenen en derhalve worden betrokken in deze berekeningsgrondslag, wanneer deze pensioenen, evenals de pensioenen verstrekt in de woonstaat, beogen de begunstigden het behoud van een levensstandaard te verzekeren zoals zij die voor hun pensionering hadden.

III – **Conclusie**

62. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging, de prejudiciële vraag van het Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„Artikel 5, onder a), van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet eraan in de weg staat dat voor de vaststelling van de berekeningsgrondslag van zorgverzekeringspremies die worden geheven in de woonstaat van de rechthebbende van pensioenen die verschuldigd zijn krachtens de wettelijke regeling van twee of meer lidstaten, ouderdomspensioenen die worden uitgekeerd door een aanvullende beroepspensioenregeling van een andere lidstaat van de Unie of de EER, die is vermeld in de verklaring van deze staat overeenkomstig artikel 9, lid 1, van deze verordening, worden geacht gelijkgesteld te zijn met de uit hoofde van het wettelijke basisstelsel van de woonstaat uitgekeerde ouderdomspensioenen en derhalve worden betrokken in deze berekeningsgrondslag, wanneer deze pensioenen, evenals de pensioenen verstrekt in de woonstaat, beogen de begunstigden het behoud van een levensstandaard te verzekeren zoals zij die voor hun pensionering hadden.”