FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. POIARES MADURO
fremsat den 16. februar 2006 [1]

1. Når en pensionist modtager pensioner ikke blot fra sin bopælsstat, men ligeledes fra en anden medlemsstat, er Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983 [2], da til hinder for, at bopælsstaten, som grundlag for de sygeforsikringsbidrag, der skal betales for de af denne stat udredte ydelser, ligeledes tager hensyn til de pensioner, der ydes af andre medlemsstater? Dette er i det væsentligste spørgsmålet i denne sag. Jeg foreslår at besvare spørgsmålet benægtende, idet jeg dog hertil skal knytte en betingelse.

I — Hovedsagen

2. Maija Terttu Inkeri Nikula, pensionist med bopæl i Kemi (Finland), modtog i år 2000 folkepension og supplerende pensioner udbetalt af forskellige finske og svenske organer. Ved beregningen af skatten for skatteåret 2000 blev de pensioner, hun havde modtaget fra Sverige, inkluderet i hendes skattepligtige indkomst. Det er på grundlag af samtlige disse indtægter, at de finske myndigheder har fastsat hendes sygeforsikringsbidrag.

3. Maija Terttu Inkeri Nikula indgav klage for Lapin verotuksen oikaisulautakunta (skatteligningskommissionen i Lapland) med begæring om fritagelse for den del af

1 — Originalsprog: portugisisk.

2 — EFT L 230, s. 6, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 3096/95 af 22.12.1995, EFT L 335, s. 10, herefter benævnt »forordningen«.

hendes sygeforsikringsbidrag, der var beregnet på grundlag af indtægterne fra Sverige. Da hendes begæring blev forkastet, appellerede hun afgørelsen til hallintooikeus (forvaltningsdomstol, Finland). Denne retsinstans forkastede appellen med den begrundelse, at den finske sygeforsikringslov fandt anvendelse på sagsøgeren. I henhold til den pågældende lov skal den forsikrede med bopæl i Finland erlægge sygeforsikringsbidrag, der er fastsat på grundlag af kommunalbeskatningen, hvori der tages hensyn til de pensionsindtægter, der stammer fra såvel finske som udenlandske organer.

4. Sagsøgeren anfægter denne afgørelse ved den forelæggende ret. Sagsøgeren støtter sig bl.a. på en traktatbrudssag indledt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Republikken Finland med henblik på at få fastslået, at Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 33, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 [3], idet den ved beregningen af sygeforsikringsbidragene har taget hensyn til de pensionsydelser, der er udbetalt i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat end Republikken Finland.

5. Det fremgår af denne bestemmelse, at »den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensions- eller rentemodtageren til dækning af naturalydelser, er berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser, beregnet i overensstemmelse med den pågældende lovgivning, i pensionen eller renten, for så vidt de i artiklerne 27, 28, 28a, 29, 31 og 32 omhandlede naturalydelser skal afholdes af en institution i den nævnte medlemsstat«.

6. Den forelæggende ret henviser til den vanskelighed, som den foreliggende tvist rejser i lyset af den fortolkning, som Domstolen anlagde heraf i dens dom i Rundgren-sagen [4]. Den gør opmærksom på, at Domstolen i den pågældende dom fastslog, at »artikel 33, stk. 1, tillader alene i det tilfælde, som bestemmelsen omhandler, at den pågældende institution i en medlemsstat — til dækning af bl.a. ydelser ved sygdom — foretager en tilbageholdelse i den pension eller rente, der skal udbetales, dvs. faktisk udbetales, af denne« [5]. Men den anfører desuden, at Rundgren-sagen adskiller sig fra nærværende sag, idet Rundgren, der var bosiddende i Finland, udelukkende modtog pensioner fra Sverige, mens Maija Nikula modtager pensioner fra begge lande.

3 — Sag C-105/05, Kommissionen mod Finland, der verserer for Domstolen. Jeg skal bemærke, at en lignende procedure er indledt mod Kongeriget Nederlandene, hvilket har ført til et sagsanlæg for Domstolen (sag C-66/05, Kommissionen mod Nederlandene, der verserer for Domstolen).

4 — Dom af 10.5.2001, sag C-389/99, Sml. I, s. 3731.

5 — Præmis 49, sidste punktum, i Rundgren-dommen.

7. Da Korkein hallinto-oikeus står over for en helt ny og uprøvet situation, har den besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 33, stk. 1, i forordningen [...] fortolkes således, at det ikke er i overensstemmelse med denne bestemmelse, at der foretages fastsættelse af sygeforsikringsbidrag, hvorefter der i den medlemsstat, hvori pensionisten er bosiddende, som grundlag for fastsættelsen af størrelsen af sygeforsikringsbidragene, foruden pensionsindkomsterne fra bopælsstaten, også tages hensyn til pensionsindkomster modtaget fra andre medlemsstater, hvilket ikke desto mindre sker på den betingelse, at sygeforsikringsbidraget ikke overstiger størrelsen af den fra bopælsstaten modtagne pension i et tilfælde, hvor pensionisten i henhold til forordningens artikel 27 har ret til ydelser ved sygdom og moderskab alene fra institutionen i bopælslandet og påhvilende bopælslandets institution?«

II — Gennemgang af spørgsmålet

8. Jeg skal først redegøre for den lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori den bestemmelse, der er genstand for det forelagte spørgsmål, indgår. Det er i denne sammenhæng, man må forstå henvisningen i denne bestemmelse til de beregningsmetoder, der er fastsat i den nationale lovgivning. Mod denne henvisning er der imidlertid rejst indvendinger af sagsøgeren i hovedsagen, Kommissionen og den portugisiske og spanske regering, og henvisningen er desuden underlagt en begrænsning, der følger af fællesskabsretlige principper.

A — *Konteksten*

9. Artikel 33 er indeholdt i kapitel 1 i afsnit III om sygdoms- og moderskabsydelser i den afdeling, der vedrører situationen for pensions- eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer. Dette afsnit regulerer kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne hvad angår sygdoms- og moderskabsydelser, hvortil de pensionerede er berettigede, samt opkrævningen af bidrag, som pålægges for dækningen af disse ydelser.

10. I denne henseende sondrer bestemmelsen på grundlag af to kriterier mellem tre tilfælde: herkomsten af de pensioner, der skal betales, og eksistensen af en ret til ydelsen i bopælsstaten. Artikel 27 i forordningen fastsætter en regel, hvorefter en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i flere medlemsstater, og som har ret til naturalydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, modtager disse ydelser fra bopælsstedets institution og for denne institutions regning, »som om den pågældende alene var berettiget til pension [...] efter den sidstnævnte stats lovgivning«. I en lignende situation,

hvor der imidlertid ikke foreligger en ret til naturalydelser i bopælsstaten, fastsætter artikel 28, at når der i medfør af lovgivningen i den medlemsstat, som er kompetent med hensyn til pensionsydelser, gives ret til pension, udbetales naturalydelserne af bopælsstedets institution, »som om den pågældende var berettiget til pension [...] i medfør af lovgivningen i den stat, på hvis område han er bosat«, idet afholdelsen af disse udgifter er reguleret i henhold til konkrete kriterier fastsat i artikel 28, stk. 2. Endelig indfører artikel 28a, som undtagelse fra artikel 28, en særregel. Såfremt pensionsmodtageren har ret til pension fra bopælsstaten, selv om denne ikke udbetaler ham pension, bestemmes, at bopælsstatens pligt overføres til den medlemsstat, der er kompetent til at udbetale pensioner, fastsat i henhold til kriterier i artikel 28, stk. 2.

11. Disse tilsyneladende komplekse bestemmelser fastlægger i realiteten to enkle principper. For det første bør det sikres, at de berørte personer for så vidt muligt er undergivet socialsikringsordningen i en enkelt medlemsstat, således at en kumulering af gældende nationale lovgivninger og de deraf følgende komplikationer undgås [6]. For det andet bør omkostningerne i forbindelse med de udredte ydelser for så vidt muligt påhvile den stat, hvor den pågældende har udøvet den aktivitet, der udløser retten til rente eller pension. Dette er i øvrigt hovedsagelig hovedprincipperne i fællesskabsordningen for koordinering af nationale socialsikringsordninger for vandrende arbejdstagere i medfør af de grundlæggende bestemmelser i forordningens artikel 13.

12. Forordningens artikel 33 er uadskillelig fra denne sammenhæng og disse principper. Den regulerer spørgsmålet om inddrivelse af bidrag til dækning af sygdoms- og moderskabsydelser til pensions- eller rentemodtagere. Alene den stat, der udbetaler en pension, og som påtager sig omkostningerne i forbindelse med denne ydelse til modtageren af pensionen, har ret til, i denne pension, at tilbageholde bidrag.

B — *Forelæggelseskendelsen*

13. Maija Nikula modtager pension i henhold til lovgivningen i to medlemsstater, hvorved lovgivningen i hendes bopælsstat ligeledes giver hende ret til ydelser. Hun befinder sig således i den situation, der beskrives i forordningens artikel 27. I henhold til denne bestemmelse er det bopælsinstitutionen, der er kompetent til at udrede ydelsen, og det er denne, der skal afholde de herved forbundne omkostninger.

6 — Jf. bl.a. dom af 23.9.1982, sag 276/81, Kuijpers, Sml. s. 3027, præmis 10.

14. I tilfælde af en anvendelse af artikel 27 fremgår det af artikel 33, stk. 1, i forordningen, at bopælsstaten har ret til at tilbageholde bidrag, der skal betales af Maija Nikula. Herefter er enhver anden medlemsstat afskåret fra at foretage sådanne tilbageholdelser.

15. Det fastsættes endvidere i denne bestemmelse, at tilbageholdelserne beregnes »i overensstemmelse med den pågældende lovgivning« i bopælsstaten og foretages i den pension, denne skal udbetale.

16. Hvad er anvendelsesområdet for denne henvisning? Efter min opfattelse bør der ske anvendelse af det princip, som Domstolen fastslog i dommen i sagen Terhoeve [7], hvorefter »det, da de nationale lovgivninger ikke er harmoniseret på fællesskabsplan, i princippet [tilkommer] medlemsstaterne at fastsætte, hvilke indkomster der skal tages hensyn til ved beregningen af bidrag til sociale sikringsordninger«. Dette gælder i endnu højere grad, når fællesskabslovgivningen indeholder en udtrykkelig henvisning til den medlemsstats lovgivning, som den betegner som den kompetente stat med hensyn til tilbageholdelse af socialsikringsbidrag [8]. Under disse omstændigheder må det erkendes, at lovgivningen i denne stat alene, i princippet, fastsætter beregningsmåden for disse bidrag. Skønt der ikke er noget krav herom [9], er intet til hinder for, at lovgivningen fastsætter størrelsen for sygeforsikringsbidraget, under hensyn ikke blot til indtægter fra bopælsstaten, men ligeledes til indtægter fra andre medlemsstater. En lignende løsning blev foreslået af generaladvokat Jacobs i Movrin-sagen [10] i forbindelse med en lignende praksis i Kongeriget Nederlandene.

17. Forskellige parter i tvisten har imidlertid rejst indsigelse mod denne løsning.

C — *Indsigelser*

18. Der findes faktisk en dom, der umiddelbart synes at være klart i strid med denne løsning. I Rundgren-dommen fastslog Domstolen, at det »fremgår [...] af bestemmelserne i artikel 33, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at forordningen, modsat det af den finske regering hævdede, ikke tillader, at den medlemsstat, hvori pensions- eller rente-

7 — Dom af 26.1.1999, sag C-18/95, Sml. I, s. 345, præmis 51.

8 — Det er modsætningsvis fastslået, at ordlyden af en fællesskabsretlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret »normalt i hele Fællesskabet skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning« (jf. bl.a. dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 43).

9 — Der er tilfælde, hvor forordningen forpligter en national lovgivning til i beregningen af et socialbidrag at tage hensyn til indtægter, der stammer fra en anden medlemsstat (dom af 26.5.2005, sag C-249/04, Allard, Sml. I, s. 4535).

10 — Punkt 20 i forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i den pågældende sag (dom af 6.7.2000, sag C-73/99, Sml. I, s. 5625). Jeg skal præcisere, at Domstolen i sin dom ikke udtalte sig om dette punkt.

modtageren har bopæl, kræver betaling fra denne af bidrag til sygeforsikring, der er fastsat i dens nationale lovgivning, beregnet på grundlag af den pågældendes indkomst, der består af pensioner eller renter udbetalt af en anden medlemsstat« [11]. Den tilføjer, at »artikel 33, stk. 1, tillader alene i det tilfælde, som bestemmelsen omhandler, at den pågældende institution i en medlemsstat — til dækning af bl.a. ydelser ved sygdom — foretager en tilbageholdelse i den pension eller rente, der skal udbetales, dvs. faktisk udbetales, af denne«.

19. Ifølge Kommissionen udtrykker Domstolen her en generel holdning, der hindrer, at indtægter, som udgør grundlaget for beregningen af sygeforsikringsbidrag, omfatter pensioner eller renter, der er udbetalt af en anden medlemsstat. Dette er ligeledes den spanske og portugisiske regerings, der intervenerer for Domstolen, opfattelse. Derimod gør Republikken Finland, der støttes af den nederlandske og norske regering, gældende, at det drejer sig om et enkeltstående tilfælde, som ikke kan overføres på denne sag. Endvidere foreholder den nederlandske regering Kommissionen ordlyden af en af dens ændringsforslag til artikel 33, stk. 1, der præciserer, at opkrævningen af disse bidrag kan ske på grundlag af samtlige de pensioner eller renter, der er udbetalt til pensions- eller rentemodtageren [12].

20. Efter min opfattelse hviler Kommissionens samt den spanske og portugisiske regerings indsigelse på et uholdbart grundlag. Det er ganske vist fastslået i den pågældende dom, at »artikel 33, stk. 1, tillader alene i det tilfælde, som bestemmelsen omhandler, at den pågældende institution i en medlemsstat — til dækning af bl.a. ydelser ved sygdom — foretager en tilbageholdelse i den pension eller rente, der skal udbetales, dvs. faktisk udbetales, af denne«. Men derved bekræfter Domstolen blot, at kompetencen til at foretage tilbageholdelser af pensioner tilkommer den stat, der rent faktisk udbetaler en pension. En stat, der *eventuelt* tilbyder en ret til pension, uden *rent faktisk* at udbetale pension, såsom den finske stat i Rundgren-sagen, kan ikke henholde sig til bestemmelserne i forordningen som grundlag for at kræve betaling af socialsikringsbidrag. I den pågældende sag befandt den pågældende sig i den situation, der beskrives i artikel 28a i forordningen. Den pågældende, der havde bopæl i Finland, modtog kun pensioner fra Kongeriget Sverige, der i denne henseende afholdt omkostningerne i forbindelse med ydelserne. Prin-

11 — Præmis 49 i Rundgren-dommen.

12 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, og af Rådets Forordning (EØF) nr. 574/72 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 [KOM(2003) 468 endelig]. Imidlertid besluttede Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet, at de ikke ville vedtage denne ændring i forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, EUT L 166, s. 1, om ophævelse af forordning nr. 1408/71. Samtidig med at Rådet accepterede princippet, hvorefter der skal være »en balance mellem de tilbageholdte bidrag og omkostningerne ved de præsterede ydelser«, fandt det, at ændringen burde indføres i den næste gennemførelsesforordning (Fælles holdning (EØF) nr. 7/2005, vedtaget af Rådet den 15.11.2004 (EUT 2005 C 38 E, s. 21, navnlig på side 34)).

cippet hvorefter kun den medlemsstat, der reelt er kompetent med hensyn til pensioner, skal afholde udgifterne til naturalydelser til pensionsmodtageren, medførte således, at Republikken Finland i egenskab af bosættelsesstat blev frataget enhver kompetence [13].

21. Heraf følger således, at »Rundgren-princippet« vedrører angivelsen af den stat, der har kompetence for så vidt angår bidrag, men ikke beregningsmåden herfor. Princippet giver derfor ingen løsning på denne tvist. Rammerne for tvisten fastsættes derfor ikke af artikel 28a, men af forordningens artikel 27. Den finske stat er faktisk kompetent til at udbetale pensioner. Herefter kan der ikke herske tvivl om, at denne stat i henhold til artikel 33, stk. 1, har kompetence til at foretage tilbageholdelse for bidrag.

22. Ved at isolere præmis 49 i Rundgren-dommen fra den sammenhæng, hvori Domstolen udtalte sig, begår ophavsmændene til indsigelsen efter min opfattelse en fejlfortolkning. De fortolker denne passage i dommen som om den af den kompetente stat udbetalte pension udgør det eneste *grundlag* for beregningen af tilbageholdelser af bidrag. I Rundgren-dommen er der imidlertid ikke tale om beregnings*måderne*. Den udbetalte pension betragtes udelukkende som en *betingelse* for, at der kan ske tilbageholdelse af bidrag. Herefter, når artikel 33, stk. 1, *udelukkende* tillader institutionen i den stat, der udbetaler en pension, at foretage en tilbageholdelse, kan det ikke udledes heraf, at denne tilbageholdelse kun kan ske på grundlag af beløbet af den pension, den skal udbetale.

23. Denne fortolkning bekræftes tilsyneladende af den sammenhæng, hvori den foreliggende tvist indgår. Bestemmelserne i forordningens kapitel 1 i afsnit III om forskellige ydelser har hovedsageligt til formål at udpege den stat, der har kompetence med hensyn til sygdoms- og moderskabsydelser for bestemte kategorier af forsikrede, hvis situation ikke er omfattet af bestemmelserne i afsnit II. I denne sammenhæng er formålet med artikel 33, stk. 1, blot at udpege den stat, der har kompetence til at opkræve bidrag fra pensions- eller rentemodtagerne, og ikke at fastsætte beregningsmåden for de nævnte bidrag. Det påhviler herefter denne stat at fastsætte beregningsmåden under iagttagelse af de fællesskabsretlige principper.

24. Denne fortolkning kan endvidere ikke underkendes som følge af, at den finske lovgivning ikke gør retten til ydelser afhængig af størrelsen af de krævede bidrag. Den spanske og portugisiske regering gør gældende, at under disse omstændigheder vil den i den finske lovgivning indeholdte beregningsmåde medføre en stigning i bidrag, uden at der deraf følger en yderligere

13 — Præmis 47 i Rundgren-dommen.

social beskyttelse. Et sådant krav ville være i strid med EF-traktatbestemmelserne om den frie bevægelighed af personer.

25. Dette ræsonnement er ikke korrekt. Det er baseret på en retspraksis vedrørende situationen for personer, der udøver en aktivitet i flere medlemsstater, og som er tilknyttet socialsikringsordningen i den stat, hvori de har bopæl. En lovgivning i en anden medlemsstat end bopælsstaten, hvorefter disse personer har pligt til at betale bidrag til en yderligere socialsikringsordning, uden at de gives en tilsvarende social beskyttelse, er ganske rigtigt i strid med traktaten [14]. Den finske lovgivning stiller imidlertid ikke de forsikrede, der har udøvet aktivitet i flere medlemsstater, i en sådan situation. På den ene side skal den finske lovgivning under de foreliggende omstændigheder anvendes i sin egenskab af lovgivning i bopælsstaten med udelukkelse af enhver anden lovgivning. På den anden side finder den ordning, der fastsættes i denne, anvendelse på samtlige forsikrede med bopæl på det finske område. Lovgivningen foreskriver i princippet således intet om yderligere bidrag fra de personer, der har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed inden for Fællesskabet.

26. Bestemmelsen i den finske lovgivning, hvorefter der ikke består nogen sammenhæng mellem ydelsen og de betalte bidrag, er en bestemmelse vedrørende udformningen af den nationale socialsikringsordning, hvilket i henhold til fast retspraksis henhører under medlemsstaternes kompetence [15]. At der ikke er nogen eksakt sammenhæng mellem størrelsen af bidraget og kvaliteten eller kvantiteten af ydelsen, er et politisk og socialt valg i den pågældende stat, der ikke har nogen relevans i henseende til de fællesskabsretlige bestemmelser. Det væsentlige i denne henseende er, at tilbageholdelsen af bidrag sker som modydelse for den kompetente stats ydelser til den berørte person.

27. Det følger ubestrideligt heraf, at den af Republikken Finland valgte beregningsmåde kan vise sig mindre favorabel for den berørte, end den i den anden medlemsstat, hvor denne modtager en del af sine pensioner. Men det kan ikke udledes heraf, som den spanske regering gør, at der heri ligger en åbenlys hindring af arbejdstageres frie bevægelighed. Jeg skal bemærke, at der i traktaten ikke er foretaget en harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger om social sikring. Traktaten har blot indført en ordning om koordinering af disse lovgivninger, samtidig med at den respekterer de nationale lovgivningers særegenskaber [16]. Under disse omstændigheder kan fællesskabsretten ikke garantere den forsikrede person, at en flytning til en anden medlemsstat har neutrale virkninger hvad angår den sociale sikring [17]. Henset til forskellighederne i

14 — Dom af 15.2.1996, sag C-53/95, Kemmler, Sml. I, s. 703, og af 19.3.2002, forenede sager C-393/99 og C-394/99, Hervein m.fl., Sml. I, s. 2829.

15 — Jf. bl.a. dom af 12.7.2001, sag C-157/99, Smits og Peerbooms, Sml. I, s. 5473, præmis 44.

16 — Hvilket fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 1408/71.

17 — Jf. analogt dommen i sagen Hervein m.fl., præmis 50 og 51.

medlemsstaternes lovgivninger på området kan en sådan flytning, afhængig af den enkelte sag, være mere eller mindre fordelagtig for den forsikrede hvad angår dennes bidrag [18]. Den berørte kan derfor ikke på baggrund af fællesskabsretten påberåbe sig retten til en ens behandling i samtlige de medlemsstater, hvorfra denne modtager pension, og på hvis område denne kan bosætte sig, en behandling, der desuden fastsættes på baggrund af den lovgivning, der ville være den mest gunstige.

28. Den modsatte fortolkning ville bevirke, at en gunstigere behandling alene blev forbeholdt de forsikrede, der har bevæget sig inden for Fællesskabet. Dette er imidlertid hverken meningen eller formålet med fællesskabsordningen om koordinering af de nationale socialsikringsordninger. Det skal blot sikres, »at der inden for Fællesskabet gives samtlige statsborgere i medlemsstaterne ligebehandling efter de enkelte medlemsstaters lovgivning, og at arbejdstagerne og deres ydelsesberettigede pårørende opnår ret til sociale sikringsydelser, uanset deres arbejds- eller bopælssted« [19].

29. Jeg kan endvidere vanskeligt indse, hvorledes anvendelsen af den finske lovgivning kan være starten på det, den portugisiske regering benævner en »kvasiharmonisering af lovgivningerne«. Ganske vist tages der ved beregningen af de tilbageholdte bidrag hensyn til de pensioner, der udbetales af de svenske organer. Men dette sker i egenskab af indtægt modtaget af den berørte, der har bopæl i og er forsikret i Finland. Den svenske pensions- eller bidragsordning påvirkes på ingen måde af sådanne bestemmelser.

30. I mangel af en harmonisering er medlemsstaterne derfor i princippet frit stillet med hensyn til at fastlægge beregningsmåden for de forsikredes bidrag hvad angår dækning af de sygdomsydelser, der gives til pensions- eller rentemodtagere. Denne frihed er imidlertid ikke ubegrænset.

D — *Begrænsningen*

31. Det er ubestridt, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence i spørgsmål om social sikring er forpligtet til at overholde fællesskabsretten, og navnlig bestemmelserne i forordningen og i traktaten om den frie bevægelighed for personer [20].

32. Disse bestemmelser er desuden komplementerende. Domstolen fastslog i dommen i sagen Noij [21], at artikel 33 i forordningen er i overensstemmelse med dennes formål, der er

18 — Jf. analogt dom af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 45.

19 — Således som det bestemmes i femte betragtning til forordningen.

20 — Jf. bl.a. dom af 23.11.2000, sag C-135/99, Elsen, Sml. I, s. 10409, præmis 33.

21 — Dom af 21.2.1991, sag C-140/88, Sml. I, s. 387, præmis 13.

at fremme den frie bevægelighed for vandrende arbejdstagere inden for Fællesskabet mest muligt. I den pågældende dom fastslog Domstolen, at »bestemmelserne i artikel 33 [...] er udtryk for et mere almindeligt princip, hvorefter der ikke af en person, der har ret til en pension eller en rente, og som har bopæl på en medlemsstats område, af denne grund kan opkræves bidrag til en lovpligtig forsikring til dækning af ydelser, som det påhviler en institution i en anden medlemsstat at udrede« [22]. Det drejer sig om at undgå, at den berørte undergives bidrag, opkrævet af en stat, der ikke afholder omkostningerne til de ydelser, denne oppebærer. Den pågældende dom bekræfter den forbindelse, der skal være mellem forpligtelsen til at udrede en ydelse og kompetence til at opkræve bidrag.

33. Det er imidlertid korrekt, at denne forbindelse kan brydes i det tilfælde, hvor, som i denne sag, en pensionsmodtager er blevet pålagt at betale sygeforsikringsbidrag i løbet af dennes arbejdsliv i en anden medlemsstat end bopælsstaten. Kongeriget Sverige synes nemlig at have en ordning, hvorefter bidrag til sygdomsydelser til pensionsmodtagere opkræves af disse i løbet af deres beskæftigelsesår. I dette tilfælde indebærer den til Republikken Finland tildelte kompetence til frit at fastsætte beregningsmåden for bidragene en risiko for *dobbelt betaling af bidragene*. Ved at flytte sin bopæl fra en medlemsstat, hvori borgeren allerede har betalt bidrag, til en anden medlemsstat, der har kompetence til at foretage tilbageholdelse i samtlige de pensioner, denne er berettiget til, kan den borger, der har udøvet arbejde i flere medlemsstater, risikere at blive dobbeltbeskattet for de samme ydelser.

34. Dette vil navnlig være tilfældet, hvis den nationale lovgivning derved, at den ikke tager hensyn til den særlige situation for pensionsmodtagere, der har ændret bopæl i løbet af deres arbejdsliv, pålagde disse at betale sygeforsikringsbidrag, hvor der i beregningsgrundlaget blev medtaget pensioner udbetalt af en anden medlemsstat, og hvoraf der allerede var afholdt bidrag.

35. Et sådant resultat, der er til skade for de medlemsstatsborgere, der har arbejdet i flere medlemsstater, i forhold til de borgere, der stedse har opholdt sig i den pågældende stat, er i strid med såvel bestemmelserne i forordningens artikel 33 som traktatbestemmelserne om den frie bevægelighed for personer.

36. Følgelig er jeg af den opfattelse, at fællesskabsretten forpligter myndighederne i den medlemsstat, der har kompetence på området for ydelser, og som vælger at beregne bidragene på grundlag af pensions- eller rentemodtagerens samlede indtægt, til

22 — Præmis 14 i Noij-dommen.

at tage hensyn til de bidrag, der allerede er betalt af denne i en anden medlemsstat [23].

37. I dette tilfælde påhviler det den forsikrede over for myndighederne i dennes bopælsstat at dokumentere, at disse bidrag rent faktisk er erlagt i denne anden medlemsstat.

38. Det er ubestrideligt, at denne forpligtelse til at tage hensyn til tidligere betalte bidrag, efter de særlige bestemmelser i en anden medlemsstat, i bopælsstaten kan give anledning til visse praktiske og administrative problemer. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at forvaltningsmæssige hensyn i princippet ikke kan begrunde, at en medlemsstat fraviger fællesskabsrettens regler [24]. Selv om forordningens artikel 33 overholder princippet om selvstændigheden hos de medlemsstater, der har kompetence til at fastsætte beregningsmåden for bidragene, må det i denne sag kræves af den pågældende medlemsstat, at den indfører en hensigtsmæssig ordning, hvor der tages hensyn til de bidrag, der allerede er betalt i en anden medlemsstat. Det skal først og fremmest sikres, at denne ordning ikke skader de rettigheder, som tildeles de medlemsstatsborgere, der har benyttet sig af deres frihed til at bevæge sig inden for Fællesskabet, ved at gøre det umuligt eller overdrevent vanskeligt at tage hensyn til sådanne bidrag.

39. Endelig skal jeg nævne en begrænsning, fastsat af Republikken Finland, og som udtrykkeligt fremgår af det forelagte spørgsmål. Republikken Finland mener, at muligheden for at medregne pensioner, udbetalt af en anden medlemsstat, i beregningen af de bidrag, der skal betales af den forsikrede, forbliver underlagt den betingelse, at de opkrævede bidrag ikke overstiger beløbet for den udbetalte pension.

40. Denne begrænsning kan tilsyneladende udledes af selve ordlyden i forordningen. Artikel 33 heri bestemmer, at den stat, der har kompetence til at udrede ydelser, kan foretage tilbageholdelser *i pensionen*. Følgelig forekommer det vanskeligt at tillade, at de foretagne tilbageholdelser kan overstige beløbet af den udbetalte pension. Uanset hvor velbegrundet denne fortolkning måtte være, har den dog den ulempe, at den risikerer at skabe en uligevægt til skade for den stat, der har kompetence til at udrede ydelserne. Denne kan gennem forordningen tvinges til at give naturalydelser, som om den pågældende var pensionsmodtager i henhold til kun denne medlemsstats lovgivning, uden at have mulighed for at kræve bidrag på grundlag af dennes samlede indtægt i det tilfælde hvor denne, i henhold til den fastsatte beregningsmåde, overstiger det betalte pensionsbeløb. Dette krav kan i visse tilfælde indebære situationer med ubegrundede fordele til de forsikrede, der kun modtager en ubetydelig del af deres pensioner fra den kompetente stat [25].

23 — Jf. analogt dom af 15.6.2000, sag C-302/98, Sehrer, Sml. I, s. 4585.

24 — Terhoeve-dommen præmis 45.

25 — I sit skriftlige indlæg nævner den nederlandske regering, inden for rammerne af den i denne sag undersøgte ordning, f.eks. den situation, hvor den finske pension kun udgør 5% af de samlede pensionsindtægter for en forsikret, mens 95% af disse indtægter stammede fra en anden medlemsstat.

41. En sådan situation er ganske vist beklagelig. Men eftersom ordlyden i artikel 33 er klar i så henseende, tilkommer det udelukkende fællesskabslovgiver at tage stilling til, hvorvidt der skal gribes ind.

III — Forslag til afgørelse

42. På baggrund af det anførte mener jeg, at det forelagte spørgsmål skal besvares således:

»Artikel 33, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2. juni 1983, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 3096/95 af 22. december 1995, er ikke til hinder for, at en medlemsstat, der i henhold til forordningens artikel 27 har kompetence til at udbetale ydelser, i beregningsgrundlaget for de sygeforsikringsbidrag, som pensions- eller rentemodtagere skal betale, medtager de pensioner, som en anden medlemsstat har udbetalt, forudsat imidlertid, at den i sin beregning tager hensyn til, at sidstnævnte medlemsstat allerede har kunnet opkræve bidrag herfor.«