Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 12. februar 2015[1]

Sag C-543/13

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank
mod
E. Fischer-Lintjens

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse — sygeforsikring — forordning (EØF) nr. 1408/71 — artikel 27 — begrebet »ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i to eller flere medlemsstater« — tildeling af en pension med tilbagevirkende kraft i bopælsmedlemsstaten — en sygeforsikrings tilbagevirkende kraft«

I – Indledning

1. Den foreliggende præjudicielle anmodning indgivet af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) drejer sig i det væsentlige om fortolkningen af artikel 27 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[2], som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 631/2004 af 31. marts 2004[3] og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006[4] (herefter »forordning nr. 1408/71«).

2. Nærmere bestemt spørger den forelæggende ret, om begrebet »ret til pension eller rente« i artikel 27 i forordning nr. 1408/71 kan fortolkes således, at for fastlæggelsen af, fra hvilket tidspunkt der er »ret til« pension eller rente, er tidspunktet for vedtagelsen af en afgørelse om tildeling, i henhold til hvilken pensionen er blevet udbetalt, eller begyndelsestidspunktet for den med tilbagevirkende kraft tilkendte pension, afgørende? For så vidt som den anden mulighed, der er nævnt i det første spørgsmål, må lægges til grund, ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er foreneligt med denne fortolkning, at en pensionsberettiget, der er omfattet af artikel 27 i forordning nr. 1408/71, efter nederlandsk lovgivning ikke kan tegne en sygeforsikring med den samme tilbagevirkende kraft.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT L 149, s. 2, konsolideret version EFT [1997] L 28, s. 1.
3 — EUT L 100, s. 1.
4 — EUT L 392, s. 1.

3. Disse spørgsmål er opstået i forbindelse med en sag mellem Raad van Bestuur van de Sociale verzekeringsbank (bestyrelsen for den sociale sikringsbank, herefter »SVB«) og E. Fischer-Lintjens vedrørende tilbagekaldelse af en attest benævnt en »artikel 21-attest« [5], hvorved det var bekræftet, at E. Fischer-Lintjens var fritaget for forpligtelsen til at have en nederlandsk sygeforsikring, idet en sådan forsikring i henhold til de i hovedsagen omhandlede bestemmelser var obligatorisk for at kunne modtage behandling i Nederlandene for denne medlemsstats regning.

4. E. Fischer-Lintjens er født den 1. december 1934. Indtil den 1. september 1970 boede hun i Nederlandene. Derefter boede hun i Tyskland indtil 1. maj 2006. Siden da har E. Fischer-Lintjens atter boet i Nederlandene.

5. Fra oktober 2004 har E. Fischer-Lintjens modtaget en enkepension fra Forbundsrepublikken Tyskland. Efter flytningen fra Tyskland til Nederlandene i 2006 indmeldte hun sig ved hjælp af en E 121-blanket [6] i det nederlandske sygeforsikringsselskab (»herefter CZ«) og har fra den 1. juni 2006 haft ret til ydelser på Forbundsrepublikken Tysklands regning i henhold til artikel 28 i forordning nr. 1408/71. E. Fischer-Lintjens betalte desuden præmier i Tyskland til den tyske sygeforsikring.

6. Den 20. oktober 2006 fik E. Fischer-Lintjens en artikel 21-attest udstedt af den kompetente myndighed på daværende tidspunkt, College voor zorgverzekeringen (sygeforsikringsrådet, herefter »Cvz«) [7], en attest, som over for de nederlandske bidragsopkrævende myndigheder tjente som bevis for, at der ikke skulle betales bidrag i Nederlandene. Det fremgik af attesten, at E. Fischer-Lintjens ikke var forsikret efter Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (»almindelig lov om særlige udgifter i anledning af sygdom« herefter »AWBZ«). Ved uændrede omstændigheder blev denne attest erklæret gyldig fra den 1. juni 2006 til den 31. december 2010.

7. Selv om E. Fischer-Lintjens var fyldt 65 år, hvilket fra den 1. december 1999 gav hende ret til pension i Nederlandene i henhold til Algemene Oudersomswet (den nederlandske lov om almindelig alderdomsforsikring, herefter »AOW«), ansøgte hun imidlertid først om denne pension i maj 2007.

8. Ved afgørelse af 8. november 2007, ændret den 24. april 2008, tilkendte SVB E. Fischer-Lintjens en pension med et års tilbagevirkende kraft fra datoen for indgivelsen af hendes ansøgning, dvs. fra den 1. maj 2006.

9. E. Fischer-Lintjens anmeldte imidlertid ikke ændringerne i sin ydelsessituation til CZ, Cvz eller den tyske sygeforsikringsinstitution (herefter »DAK«) før i oktober 2010.

10. Det var således først den 21. oktober 2010, at E. Fischer-Lintjens i forbindelse med sin anmodning om forlængelse af artikel 21-attesten oplyste til Cvz, at hun fra den 1. maj 2006 havde oppebåret en AOW-pension. Ved afgørelse af 2. november 2010 meddelte Cvz derpå E. Fischer-Lintjens, at hun var forsikringspligtig i henhold til AWBZ og Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring, herefter »Zvw«), og at hun derfor skulle betale bidrag i Nederlandene. Denne afgørelse var begrundet med, at E. Fischer-Lintjens ikke længere befandt sig i en situation, der gjorde det muligt for hende at få en artikel 21-attest, som derfor blev inddraget med tilbagevirkende kraft.

11. DAK tilbagebetalte herefter de forsikringsbidragsbeløb, som E. Fischer-Lintjens havde indbetalt i Tyskland fra den 1. juni 2006. CZ krævede dernæst de udgifter til sygdom, som var blevet godtgjort til denne medlemsstat, tilbagebetalt fra E. Fischer-Lintjens med et beløb på mere end 11 000 EUR.

5 — Denne konstaterende attest har hjemmel i artikel 21 i Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 (kongelig anordning af 1999 om udvidelse og afgrænsning af kredsen af forsikrede i sociale forsikringer).

6 — Blanket E 121 udgør den EU-harmoniserede attest, der skal anvendes til registrering af modtagere af pension eller rente, udbetalt af en medlemsstat, ved bopælsstedets institution.

7 — Ifølge den forelæggende ret blev Cvz's kompetence til at udstede artikel 21-attester fra den 15.3.2011 overført til SVB. Attester, som før dette tidspunkt var blevet udstedt af Cvz, bliver dog betragtet som værende udstedt af SVB, hvilket er årsagen til, at dette organ er part i tvisten i hovedsagen.

12. Desuden var E. Fischer-Lintjens ifølge Cvz forsikringspligtig i henhold til AWBZ og Zvw med tilbagevirkende kraft. For så vidt som sygeforsikringen i medfør af Zvw's artikel 5, stk. 5, imidlertid kun kunne få virkning med tilbagevirkende kraft med op til fire måneder fra det tidspunkt, hvor forsikringspligten opstod, måtte E. Fischer-Lintjens derfor selv afholde de udgifter til sygdom, der var tilbagebetalt til Forbundsrepublikken Tyskland i den periode, hvor hun ikke var dækket af en sygeforsikring. E. Fischer-Lintjens har dog fra den 1. juli 2010 haft en nederlandsk sygeforsikring.

13. Efter at hendes klage var blevet afvist, indbragte E. Fischer-Lintjens med held Cvz's afgørelse for Rechtbank Roermond. Ifølge denne ret havde den artikel 21-attest, som E. Fischer-Lintjens havde modtaget, til formål at skabe retsvirkninger, som ikke kunne ophæves ved tilbagekaldelsen af erklæringen.

14. SVB, det organ, som Cvz's kompetencer i mellemtiden var blevet overført til, appellerede denne dom til den forelæggende ret, idet det gjorde gældende, at artikel 21-attesten var et rent konstaterende dokument ligesom blanket E 121.

15. Den forelæggende ret har anført, at SVB var beføjet til at tilbagekalde artikel 21-attesten med tilbagevirkende kraft, men at SVB herved ikke tog tilstrækkeligt hensyn til E. Fischer-Lintjens interesser. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det bl.a. følger af retssikkerhedsprincippet, at den faktiske kompetence til at tilkende pension og afholde udgifterne til naturalydelserne først opstår fra datoen for afgørelsen om tilkendelse af pensionen, hvori det fastslås, at den pågældende faktisk har ret til den ansøgte pension. Af denne grund spørger retten, fra hvilket tidspunkt E. Fischer-Lintjens faktisk havde »ret til« den i hovedsagen omhandlede pension i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 27 i forordning nr. 1408/71, da det, hvis denne bestemmelse finder anvendelse med tilbagevirkende kraft, ifølge den forelæggende ret i princippet vil føre til indtrædelse af en række retsvirkninger ligeledes med tilbagevirkende kraft, herunder som i det foreliggende tilfælde forpligtelsen til at have en nederlandsk sygeforsikring.

16. Under disse omstændigheder har Centrale Raad van Beroep besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal begrebet »ret til [pension eller rente]« i artikel 27 ff. i forordning […] nr. 1408/71 fortolkes således, at for fastlæggelsen af, fra hvilket tidspunkt der er ret til pension eller rente, er tidspunktet for vedtagelsen af en afgørelse om tildeling, i henhold til hvilken pensionen er blevet udbetalt, eller [begyndelses]tidspunktet for den med tilbagevirkende kraft tilkendte pension, afgørende?

2) Såfremt der med begrebet »ret til [pension eller rente]« sigtes til begyndelsestidspunktet for den med tilbagevirkende kraft tilkendte pension: Er det foreneligt hermed, at en pensionsberettiget, der er omfattet af artikel 27 i forordning […] nr. 1408/71, efter nederlandsk lovgivning ikke kan tegne en sygeforsikring med den samme tilbagevirkende kraft?«

17. SVB, den nederlandske og den tyske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen om disse spørgsmål.

II – Bedømmelse

A – *Om det første præjudicielle spørgsmål*

18. Med sit første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om, fra hvilket tidspunkt den socialsikrede skal anses for at have »ret til« en pension fra bopælsmedlemsstaten som omhandlet i artikel 27 i forordning nr. 1408/71, med henblik på i tilknytning hertil at fastsætte det tidspunkt, fra hvilket kompetencen til at udbetale sundhedsydelser til den pågældende er overført til samme bopælsmedlemsstat under hensyntagen til de særlige omstændigheder i hovedsagen.

19. I denne henseende skal det først og fremmest understreges, at det er ubestridt, at E. Fischer-Lintjens indtil den 30. april 2006, hvor hun var berettiget til enkepension fra Forbundsrepublikken Tyskland og var bosiddende i denne medlemsstat, var omfattet af de tyske kompetente myndigheders kompetence.

20. De tyske myndigheders kompetence med hensyn til pension og sundhedsydelser ændrede sig ikke som følge af E. Fischer-Lintjens tilbagevenden til Nederlandene eller hendes beslutning om at have bopæl dér fra den 1. maj 2006.

21. Det følger således af lovkonfliktreglen i artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, at en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som ikke har ret til ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor han er bosat, dog har krav på disse ydelser, for så vidt som han vil være berettiget hertil efter lovgivningen i den medlemsstat eller i mindst én af de medlemsstater, som det påhviler at yde pension, såfremt han var bosat i den pågældende stat.

22. Det er i det foreliggende tilfælde på dette grundlag, at E. Fischer-Lintjens i oktober 2006 fik udstedt en artikel 21-attest af Cvz, der bekræftede dels, at der i medfør af hendes tyske pension ikke skulle betales sygeforsikringsbidrag i Nederlandene, dels at de sundhedsydelser, som hun havde modtaget i denne medlemsstat, blev ydet for den kompetente institutions regning i den medlemsstat, som udbetalte pensionen, dvs. Forbundsrepublikken Tyskland, til hvilken medlemsstat E. Fischer-Lintjens fortsat indbetalte bidrag.

23. Da E. Fischer-Lintjens derimod fik ret til en nederlandsk pension efter sin ansøgning herom i maj 2007, overgik hendes situation fra anvendelsesområdet for artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 til anvendelsesområdet for forordningens artikel 27.

24. Ifølge denne sidstnævnte bestemmelse modtager en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater, herunder lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende er bosat, og som har ret til ydelser efter lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat, i givet fald under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 18 og bilag VI i forordning nr. 1408/71, således disse ydelser fra bopælsstedets institution og for denne institutions regning, som om den pågældende alene var berettiget til pension eller rente efter den sidstnævnte medlemsstats lovgivning.

25. Som Domstolen allerede har fastslået, indfører den ordning, der således er indført bl.a. ved artikel 27 og 28 i forordning nr. 1408/71, en forbindelse mellem kompetencen til at udrede pensionerne eller renterne og forpligtelsen til at afholde udgifterne til naturalydelserne, som fører til den konklusion, at denne forpligtelse er accessorisk til den effektive kompetence med hensyn til pensioner [8].

8 — Jf. i denne retning domme Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264, præmis 46 og 47) og van der Helder og Farrington (C-321/12, EU:C:2013:648, præmis 44 og 47).

26. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, på hvilket tidspunkt E. Fischer-Lintjens skal anses for at have »ret til« den nederlandske pension i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 27 i forordning nr. 1408/71, for at kunne fastslå, hvornår kompetencen blev overført til Kongeriget Nederlandene, dvs. E. Fischer-Lintjens' bopælsmedlemsstat fra den 1. maj 2006.

27. Denne tvivl skyldes de særlige omstændigheder i hovedsagen, for så vidt som der er en forskel i tid mellem på den ene side det tidspunkt, hvor SVB's afgørelse, hvorved der fastslås ret til pension, bliver truffet, og den dato, fra hvilken den første udbetaling af pension bliver foretaget, dvs. den 8. november 2007, og på den anden side det tidspunkt, fra hvilket denne afgørelse får virkning, dvs. med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2006, eller et år før E. Fischer-Lintjens indgav sin anmodning til SVB om, at der tilkendtes hende pension i Nederlandene.

28. De interesserede parter har foreslået, at dette spørgsmål entydigt besvares med, at det afgørende for fastsættelsen af tidspunktet, fra hvilket der er »ret til« en pension som omhandlet i artikel 27 i forordning nr. 1408/71, er begyndelsestidspunktet for den pågældende pension, der er ydet med tilbagevirkning kraft, i det foreliggende tilfælde den 1. maj 2006. Med støtte i dom Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) har parterne i det væsentlige gjort gældende, at den omstændighed, at pensionen er tilkendt med tilbagevirkende kraft, ikke har nogen indflydelse på effektiviteten af retten til at opnå denne pension.

29. Jeg kan tilslutte mig dette synspunkt, for så vidt som det er utvivlsomt, at det påhviler den forelæggende ret at sikre, at den omhandlede pension *faktisk er udbetalt* fra det tidspunkt, hvor den begyndte at løbe, dvs. fra den 1. maj 2006.

30. Et vist antal argumenter hentet fra Domstolens praksis og beskyttelsen af de berørtes rettigheder taler for en sådan løsning.

31. Med støtte i en systemisk fortolkning af forordning nr. 1408/71 præciserede Domstolen i dom Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264), at særligt for så vidt angår artikel 27 i forordning nr. 1408/71 indebar den accessoriske karakter af overtagelsen af udgifterne til naturalydelserne i forhold til den effektive kompetence med hensyn til pensioner, som jeg allerede har omtalt, at denne overtagelse ikke pålægges institutionen i en medlemsstat, der kun besidder en eventuel kompetence med hensyn til pensioner. Det følger ifølge Domstolen heraf, at artikel 27 i lighed med artikel 28 og artikel 28a i forordning nr. 1408/71, når den henviser til en ret til pension eller rente, sigter til en pension eller en rente, »der faktisk udbetales til den pågældende« [9].

32. Domstolen var anmodet om at præcisere rækkevidden af artikel 27, 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 i den ovennævnte betydning i en sammenhæng, hvor den medlemsstat, hvor den berettigede til en alderspension fra en anden medlemsstat havde bopæl, krævede betaling af både folkepensions- og sygeforsikringsbidrag alene på grundlag af den pensionsberettigedes bopæl. Bopælsmedlemsstaten, i det pågældende tilfælde Republikken Finland, var af den opfattelse, at det ikke var tilstrækkeligt til at udelukke forpligtelsen til at betale bidrag, at den pensionsberettigede fremlagde en attest, hvorefter han hverken havde ansøgt om eller fået tilkendt en pension i denne medlemsstat. Den pågældende skulle ifølge de finske myndigheder desuden påvise, at han ikke havde en (teoretisk) ret til pension i Finland, en argumentation, som Domstolen afviste, idet den lagde vægt på, at udbetalingen af pension til den pågældende skulle være af faktisk karakter, for at medlemsstaten kunne gøre krav på sociale bidrag.

9 — Dom Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264, præmis 47).

33. I det foreliggende tilfælde er der ikke tvivl om, at den pension, som E. Fischer-Lintjens har ret til i Nederlandene, faktisk er blevet udbetalt til hende. Nærværende sag drejer sig således ikke om på ny at stille spørgsmålstegn ved – som i den nævnte Rundgren-sag – den generelle modstrid, der findes mellem en teoretisk ret til pension og konkretiseringen af denne ret ved den faktiske udbetaling af denne pension. Med andre ord udgør dom Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) et godt udgangspunkt for den argumentation, der skal føres for at bidrage til en besvarelse af det første spørgsmål, der er forelagt af den forelæggende ret, men den er på ingen måde tilstrækkelig til at give et fuldstændigt svar herpå.

34. Jeg er af den opfattelse, at det med det forelagte spørgsmål i sidste ende ønskes klarlagt, om artikel 27 i forordning nr. 1408/71 er til hinder for, at en medlemsstat kan beslutte, at en pension kan være »faktisk udbetalt« for en periode, der ligger forud for den dato, hvor medlemsstatens kompetente institutioner formelt anerkendte retten til pension.

35. Det bemærkes således, at det er på grundlag af AOW's artikel 16, stk. 2, at SVB tillagde sin afgørelse af 8. november 2007, hvorved E. Fischer-Lintjens fik tilkendt ret til pension i Nederlandene, tilbagevirkende kraft med et år regnet fra datoen for hendes ansøgning.

36. Eftersom pension først blev »faktisk udbetalt« i forlængelse af afgørelsen af 8. november 2007, kunne det umiddelbart antages, at der først var opnået »ret til« pensionen i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 27 i forordning nr. 1408/71, efter denne afgørelse.

37. Jeg er for så vidt af den opfattelse, at der ikke kan anlægges en sådan fortolkning. I dom Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) blev det i det væsentlige præciseret, at der først var »ret til« en pension, når den for det første var blevet anerkendt af den kompetente institution i en medlemsstat, i givet fald i forlængelse af en anmodning herom, og dernæst faktisk var blevet udbetalt af den pågældende institution. Dette betyder ikke, at der nødvendigvis skal være en indbyrdes forbindelse mellem det tidspunkt, hvor pensionen er anerkendt, og det tidspunkt, hvor der opnås ret til den i betydningen »faktisk udbetalt«. Når en pension bliver anerkendt, kan den blive det med tilbagevirkende kraft. I denne situation anerkender den kompetente institution, at der var ret til pensionen forud for institutionens afgørelse, men at den af materielle årsager bl.a. vedrørende – som i det foreliggende tilfælde – indgivelsen og behandlingen af en anmodning fra den sikrede, først er blevet udbetalt senere. Når den faktiske udbetaling imidlertid dækker en bestemt periode, dvs. perioden fra det tidspunkt, hvor pensionen blev anerkendt, er jeg af den opfattelse, at der var »ret til« denne pension i løbet af hele denne periode.

38. Hvis det tidspunkt, der skulle lægges til grund i hovedsagen, var det tidspunkt, hvor afgørelsen af 8. november 2007 blev truffet, ville den tidsmæssige anvendelighed af en medlemsstats kompetence med hensyn til pensioner, som den tyske regering meget relevant har understreget, afhænge af hurtigheden af behandlingen af de anmodninger, der blev indgivet til de nationale forvaltninger.

39. Som Domstolen imidlertid gentagne gange har præciseret, afhænger anvendelsen af den lovvalgsordning, der er indført ved forordning nr. 1408/71, kun af den objektive situation, som den berørte befinder sig i[10].

40. Lige så lidt som det er tilladt for en socialsikret at unddrage sig eller give afkald på den mekaniske, der er indført ved forordning nr. 1408/71, herunder navnlig ved forordningens artikel 27[11], lige så lidt tillader denne forordning medlemsstaterne at lade tidspunktet for, hvornår der sker overførsel af kompetencer mellem to medlemsstater i den i bestemmelsen omhandlede situation, afhænge af deres forvaltningers skønsmæssige bedømmelse.

10 — Jf. bl.a. domme van Delft m.fl. (EU:C:2010:610, præmis 52) og Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, præmis 55).

11 — Jf. analogt for så vidt angår artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, dom Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, præmis 55 og 56).

41. Formålet med lovvalgsreglerne i forordning nr. 1408/71 er således, at enhver socialsikret, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde, skal være dækket kontinuerligt, uden at skønsmæssige valg er overladt til bedømmelse af enkeltpersoner eller de kompetente institutioner i medlemsstaterne [12].

42. At anerkende tilbagevirkende kraft i forhold til retten til pension samt dens udbetaling for den periode, der ligger forud for vedtagelsen af den afgørelse, hvorved retten formelt er konstateret, går desuden i retning af at sikre de socialsikredes rettigheder og kontinuiteten i deres dækning med det formål, at det i forhold til selve tildelingen af sociale ydelser gøres neutralt, at der sker overførsel af kompetencen med hensyn til pension mellem to medlemsstater.

43. Følgelig foreslår jeg Domstolen at fortolke artikel 27 i forordning nr. 1408/71 således, at udtrykket »ret til« omfatter den periode, i løbet af hvilken den berørte har ret til pension, uanset på hvilket tidspunkt denne ret formelt er blevet konstateret, fra det tidspunkt, hvor denne pension faktisk er blevet udbetalt for den pågældende periode, herunder også med tilbagevirkende kraft.

44. Såfremt Domstolen tilslutter sig denne fortolkning, er der grundlag for at behandle og besvare det andet præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af den forelæggende ret.

B – *Om det andet præjudicielle spørgsmål*

45. Med sit andet spørgsmål, der er af væsentlig betydning for hovedsagen, har den forelæggende ret stillet spørgsmålstegn ved, om en national lovgivning, såsom Zvw's artikel 5, stk. 5, hvorefter sygeforsikringen kun kan få virkning med tilbagevirkende kraft med op til fire måneder fra det tidspunkt, hvor forsikringspligten opstod, er forenelig med EU-retten. Der opstår derfor ifølge den forelæggende ret et »hul« mellem overførslen af kompetence til Kongeriget Nederlandene i medfør af artikel 27 i forordning nr. 1408/71 og den (obligatoriske) tilmelding til en sygeforsikring i denne medlemsstat.

46. Mens den tyske regering er af den opfattelse, at begrænsningen på fire måneder af sygeforsikringens tilbagevirkende kraft er i modstrid med formålet om koordinering af de sociale sikringsordninger i medlemsstaterne, har SVB, den nederlandske regering samt Kommissionen i det væsentlige anført, at dette »hul«, som den forelæggende ret har henvist til, er en konsekvens af E. Fischer-Lintjens' manglende overholdelse af sin oplysningspligt over for de kompetente myndigheder, idet hun skulle have været tilmeldt en sygeforsikring i Nederlandene fra den 1. maj 2006 i overensstemmelse med afsnit R, punkt 1, litra a), i bilag IV til forordning nr. 1408/71 og den nederlandske lovgivning.

47. Ifølge disse interesserede parter kan E. Fischer-Lintjens ikke over for denne argumentation anføre en påstået beskyttelse af den berettigede forventning ved den fortsatte gyldighed af artikel 21-attesten, da denne alene er af konstaterende karakter og er blevet udstedt på grundlag af ukorrekte oplysninger. Under alle omstændigheder har SVB og den nederlandske regering anført, at EU-retten ikke er til hinder for en begrænsning af udstrækningen af sygeforsikringens virkning med tilbagevirkende kraft. I Nederlandene er der alene ret til ydelser, såfremt den socialsikrede har tegnet en sygeforsikring, som i denne medlemsstat ikke er en offentlig forsikring, men en civilretlig skadesforsikring, som skal dække risici i forbindelse med fremtidige begivenheders indtræden, og som skal tegnes hos et privat selskab, hvis muligheder for at indgå kontrakt med tilbagevirkende kraft er begrænsede med henblik på at overholde solidaritetsprincippet, hvilket begrunder denne nationale bestemmelses eventuelle hindrende karakter.

12 — Jf. i denne retning dom Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).

48. De betragtninger, der er anført af disse tre interesserede parter, forekommer mig ikke fuldstændigt overbevisende.

49. Jeg er ganske vist enig i, at artikel 27 i forordning nr. 1408/71 henviser til rettighederne for en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater, herunder lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende er bosat, til at modtage ydelser efter lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat, i givet fald under iagttagelse af bestemmelserne i bilag VI til forordningen. Det er korrekt, at punkt 1, litra a), nr. i), i bilagets afsnit R benævnt »Sygeforsikring« bestemmer, at »[f]or så vidt angår retten til naturalydelser i henhold til nederlandsk lovgivning forstås ved ydelsesberettigede personer […] personer, der er i henhold til [Zvw's] artikel 2 […] har pligt til at tegne en forsikring i en sygeforsikringsinstitution«, mens det i punkt 1, litra b), er præciseret, at »[d]e under litra a), nr. i), omhandlede personer skal i henhold til [Zvw] tegne en forsikring i en sygeforsikringsinstitution […]«.

50. Der er således ikke tvivl om, at for at modtage naturalydelser fra Kongeriget Nederlandene, som var E. Fischer-Lintjens' bopælsmedlemsstat fra den 1. maj 2006, var hun forpligtet til at tegne en forsikring i en sygeforsikringsinstitution i overensstemmelse med bilag VI, afsnit R, punkt 1, litra a), nr. i), og litra b), til forordning nr. 1408/71 og Zvw's bestemmelser.

51. Jeg medgiver også, at en socialsikret, såsom E. Fischer-Lintjens, ikke med henblik på at bestride en sådan konstatering kan støtte sig på en berettiget forventning om den fortsatte gyldighed af en attest som den artikel 21-attest, der blev udstedt af Cvz i oktober 2006, hvorved det på daværende tidspunkt blev bekræftet, at E. Fischer-Lintjens var fritaget for sin forpligtelse til at have en forsikring hos en nederlandsk sygeforsikringsinstitution og til at betale sociale bidrag i Nederlandene. I lighed med det standpunkt, der er forsvaret af SVB og Kommissionen, er en sådan attest, som blot er en oversættelse af blanket E 121, således udelukkende af erklærende karakter, netop som Domstolen har fastslået i forhold til denne blanket E 121[13]. I øvrigt fremgår det af de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, at denne attest alene var gældende indtil den 31. december 2010 »ved uændrede omstændigheder«.

52. Jeg kan imidlertid ikke tilslutte mig de samme interesserede parters standpunkt, hvorefter en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen, i sidste ende kun er en konsekvens af en undladelse fra den socialsikredes side af at videreformidle de nødvendige oplysninger omkring den pågældendes personlige forhold til de kompetente organer, og ikke et resultat af de begrænsninger, der er opstillet i nederlandsk lovgivning, i forhold til tilbagevirkende kraft af den sygeforsikring, som den berettigede til en pension ydet af Kongeriget Nederlandene, som er bosiddende i denne medlemsstat, har pligt til at tegne med henblik på at modtage naturalydelser udredt af denne samme medlemsstat.

53. Som den forelæggende ret ganske kort har fremhævet, vil en person, der af de nederlandske myndigheder får tilkendt udbetaling af en pension med en tilbagevirkende kraft på mere end fire måneder regnet fra anmodningen herom, således altid stå i den situation, at det vil være umuligt for den pågældende at få en sygesikring i Nederlandene med en tilsvarende tilbagevirkende kraft på mere end fire måneder, særligt når denne person indtil dette tidspunkt havde ret til sygesikring for en anden medlemsstats regning.

54. Hvis E. Fischer-Lintjens således for sit vedkommende havde informeret de kompetente organer allerede fra den 8. november 2007, dvs. datoen for vedtagelsen af SVB's afgørelse, hvorved hendes ret til pension i Nederlandene med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2006 blev fastslået, havde E. Fischer-Lintjens i medfør af Zvw's artikel 5, stk. 5, hvorved sygesikringens tilbagevirkende kraft er begrænset til maksimalt fire måneder, tidligst kunnet tegne en sygeforsikring fra juli 2007.

13 — Jf. dom van Delft m.fl. (C-345/09, EU:C:2010:610, præmis 62).

55. Uanset om de oplysninger, som E. Fischer-Lintjens afgav, var afgivet for sent – et spørgsmål, jeg vender tilbage til senere – er den omstændighed, at en borger, som modtager en pension, der udbetales af Kongeriget Nederlandene, og som i medfør af artikel 27 i forordning nr. 1408/71, sammenholdt med bilag VI, afsnit R, punkt 1, litra a), nr. i), og litra b), til forordningen, har pligt til at tegne en forsikring i en sygeforsikringsinstitution i denne medlemsstat, ikke fuldt ud kan opfylde denne forpligtelse som følge af begrænsninger opstillet i bestemmelserne i denne medlemsstats lovgivning, efter min opfattelse til skade for den effektive virkning af den ordning, som er indført ved forordning nr. 1408/71, og de forpligtelser, som påhviler de socialsikrede i medfør af denne forordning.

56. Som allerede anført afhænger anvendelsen af den lovvalgsordning, der er indført ved forordning nr. 1408/71, således kun af den objektive situation, som den socialsikrede befinder sig i. Disse kollisionsnormer pålægges såvel medlemsstaterne som de berørte personer på bindende vis, hvorfor førstnævnte ikke kan fratage sidstnævnte muligheden for fuldt ud at kunne opfylde de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af denne forordning. I det foreliggende tilfælde kan Kongeriget Nederlandene efter min opfattelse ikke fratage en borger forpligtelsen til at tegne en sygeforsikring fra det tidspunkt, hvor denne medlemsstat bliver kompetent til at udrede en pension til denne sikrede og overtager udgifterne til de sociale ydelser, der er tildelt den pågældende, samt opkræver de sociale bidrag hos den sikrede.

57. Såfremt medlemsstaterne havde et sådant råderum, kunne det indebære, at personer, som er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, ville miste deres beskyttelse med hensyn til social sikring, fordi ingen lovgivning finder anvendelse på dem [14]. E. Fischer-Lintjens' situation illustrerer fuldkomment denne risiko, eftersom den sygesikringsdækning, som hun var omfattet af for de tyske kompetente institutioners regning, blev afbrudt med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2006, alt mens hun i bedste fald først kunne tegne en sygeforsikring i Nederlandene fra juli måned 2007, selv om denne medlemsstat blev kompetent til at udbetale pension og udrede dertil knyttede sociale ydelser til hende i medfør af forordning nr. 1408/71 fra den 1. maj 2006.

58. Det forekommer mig på ingen måde relevant i en sammenhæng som den, der foreligger i hovedsagen, at gøre gældende, ligesom den nederlandske regering, at en begrænsning af en sygeforsikrings tilbagevirkende kraft til maksimalt fire måneder er begrundet i behovet for at sikre det solidaritetsprincip, der er indført ved ordningen, og for at forhindre misbrug.

59. Da en sådan forsikring er obligatorisk, og dens virkning med tilbagevirkende kraft i medfør af selve den nederlandske lovgivning principielt er mulig, og da der ikke foreligger oplysninger i hovedsagen, som antyder, at E. Fischer-Lintjens har haft til hensigt at misbruge de EU-retlige bestemmelser [15], kan Kongeriget Nederlandene således ikke fratage personer, som er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, muligheden for at opfylde de betingelser, der påhviler dem i henhold til denne retsakt med henblik på fuldt ud at kunne udnytte de rettigheder, som denne forordning tildeler dem, dvs. i det foreliggende tilfælde retten til at få en sygesikringsdækning fra det tidspunkt, hvor denne medlemsstat er blevet kompetent med tilbagevirkende kraft fra den 1. maj 2006 til at udrede den pension, som E. Fischer-Lintjens har ret til, og til at udbetale sociale ydelser til hende [16].

14 — Jf. analogt bl.a. dom Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, præmis 28).

15 — Særligt fremgår det forelæggelsesafgørelsen, at E. Fischer-Lintjens indtil ændringen med tilbagevirkende kraft af hendes situation fortsatte med at indbetale sociale bidrag til DAK, den kompetente tyske institution.

16 — Det yderligere argument, der er anført af den nederlandske regering, hvorefter kontrakterne indgået med de private forsikringsselskaber er støttet på en individuel risikovurdering og derfor ikke kan få virkning med tilbagevirkende kraft med mere end fire måneder, forekommer mig tvivlsomt. For det første gælder, at når den tilbagevirkende kraft principielt er mulig, er risikoen allerede et meget relativt kriterium. Som generaladvokat Jääskinen endvidere har præciseret i fodnote 22 til sit forslag til afgørelse van Delft m.fl. (C-345/09, EU:C:2010:438), består den tvungne nederlandske forsikringsordning i at pålægge privatpersoner at forsikre sig mod bestemte risici og i at pålægge de private forsikringsselskaber at indgå standardiserede aftaler til dækning af de mest grundlæggende behandlinger uden hensyntagen til individuelle risici.

60. En sådan tilgang modsiges ikke af de betragtninger, som Domstolen lagde til grund i præmis 76 i dom van Delft m.fl. (C-345/09, EU:C:2010:610), hvorefter solidariteten inden for en national social forsikringsordning (der var ligeledes tale om den nederlandske ordning) må sikres på bindende vis for alle socialt forsikrede, der er omfattet heraf, uafhængigt af den individuelle adfærd, som den enkelte kan udvise på baggrund af personlige forhold.

61. For det første vedrørte disse betragtninger således de socialsikredes betaling i form af tilbageholdelse af sociale bidrag til de kompetente institutioner i den medlemsstat, hvis lovgivning er grundlaget for, at der består en sådan ret til sociale ydelser – en forpligtelse, hvorom der ikke er rejst tvivl i det foreliggende tilfælde – fra det tidspunkt, hvor det påhviler Kongeriget Nederlandene at udbetale en pension og bliver kompetent til at udrede sociale ydelser til en socialsikret, såsom E. Fischer-Lintjens. For det andet havde Domstolens betragtninger i nævnte dom i sagen van Delft m.fl. til formål at præcisere, at de ved artikel 28 og artikel 28a i forordning nr. 1408/71 fastsatte kollisionsnormer er pålagt de socialt forsikrede, og at de derfor ikke kan unddrage sig betaling i form af tilbageholdelse af de sociale bidrag, der er fastsat i lovgivningen i den medlemsstat, som forpligtelsen til at udbetale pension og udrede naturalydelser til de socialt forsikrede påhviler. Det er efter min opfattelse netop den objektive situation, der følger af kollisionsnormen i artikel 27 og bilag VI, afsnit R, punkt 1, litra a), nr. i), og litra b), til forordning nr. 1408/71, som pålægger en medlemsstat, som anerkender princippet om tilbagevirkende kraft for private sygeforsikringsaftaler, at lade disse have tilbagevirkende kraft på en sådan måde, at de præcist afspejler denne objektive situation og tillader de socialsikrede fuldt ud at udøve deres rettigheder som følge af en sådan situation.

62. For så vidt angår afbrydelsen i E. Fischer-Lintjens' sygesikringsdækning mellem november 2007 og den 1. juli 2010 er jeg heller ikke overbevist om, at der er grundlag for Kommissionens forklaringer, hvorefter den under henvisning til den oplysningspligt, der følger af artikel 84a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som påhviler personer omfattet af forordningens anvendelsesområde, har anført, at E. Fischer-Lintjens ikke har overholdt denne forpligtelse, hvilket skal føre til, at hun skal bære alle konsekvenserne af denne forsømmelse.

63. Som Kommissionen har medgivet, er artikel 84a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 således også henvendt til de kompetente institutioner i medlemsstaterne, som i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik skal besvare alle forespørgsler inden for en rimelig frist og »i den forbindelse [give] de berørte personer alle oplysninger, der er nødvendige for at udøve deres rettigheder i henhold til […] forordning [nr. 1408/71]«.

64. I det foreliggende tilfælde skal denne forpligtelse efter min opfattelse vurderes i sammenhæng med særegenhederne i den tvungne sygeforsikringsordning i Nederlandene, som ikke direkte opretter nogen offentlige sygeforsikring, men tilpligter de berørte personer at træffe foranstaltninger til at tegne en sådan forsikring hos et privat forsikringsselskab.

65. I en sådan sammenhæng er jeg af den opfattelse, at det påhvilede de kompetente, nederlandske institutioner, i det foreliggende tilfælde SVB, i overensstemmelse med artikel 84a, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 i forbindelse med meddelelsen om afgørelsen af 8. november 2007 truffet i forlængelse af E. Fischer-Lintjens' anmodning om at få tildelt pension i Nederlandene at give hende tilstrækkelige oplysninger til at kunne forstå, at hun skulle tegne en sygeforsikring ved et privat forsikringsselskab for fuldt ud at kunne udnytte de rettigheder, hun er tildelt ved forordning nr. 1408/71. Selv om dette ikke synes at have været tilfældet, påhviler det under alle omstændigheder den forelæggende ret at bekræfte dette punkt.

66. Såfremt de kompetente institutioner havde opfyldt denne enkle forpligtelse, uafhængigt af de allerede behandlede lovgivningsmæssige begrænsninger af sygeforsikringers tilbagevirkende kraft, er det overvejende sandsynligt, at E. Fischer-Lintjens straks ville have truffet de nødvendige foranstaltninger til at tegne en sådan forsikring, uden følgelig at måtte tåle en afbrydelse af hendes sygeforsikringsdækning i perioden fra november 2007.

67. På baggrund heraf mener jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at en medlemsstat, der giver en socialsikret, som er omfattet af artikel 27 og punkt 1, litra a), nr. 1, og litra b), i afsnit R i bilag VI til forordning nr. 1408/71, ret til en pension, som får virkning med tilbagevirkende kraft, skal give den pågældende socialsikrede mulighed for at tegne en obligatorisk sygeforsikring med den samme tilbagevirkende kraft for således at afspejle den objektive situation, som følger af anvendelsen af disse bestemmelser i forordning nr. 1408/71.

III – Forslag til afgørelse

68. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Centrale Raad van Beroep, som følger:

»1) Artikel 27 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, skal fortolkes således, at udtrykket »ret til« omfatter den periode, i løbet af hvilken den berørte har ret til en pension eller rente, uanset på hvilket tidspunkt denne ret formelt er blevet konstateret, når denne pension eller denne rente faktisk er blevet udbetalt for den pågældende periode, herunder med tilbagevirkende kraft.

2) En medlemsstat, der giver en socialsikret, som er omfattet af artikel 27 og bilag VI, afsnit R, punkt 1, litra a), nr. i), og litra b), til forordning nr. 1408/71, ret til en pension, som får virkning med tilbagevirkende kraft, skal give den pågældende socialsikrede mulighed for at tegne en sygeforsikring med den samme tilbagevirkende kraft for således at afspejle den objektive situation, som følger af anvendelsen af disse bestemmelser i nævnte forordning nr. 1408/71.«