CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 12 februari 2015 [1]

Zaak C-543/13

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank
tegen
E. Fischer-Lintjens
[verzoek van de Centrale Raad van Beroep (Nederland)

om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Ziektekostenverzekering — Verordening (EEG) nr. 1408/71 — Artikel 27 — Begrip ‚pensioenen of renten, verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten' — Met terugwerkende kracht toekennen van een pensioen in de woonstaat — Terugwerkende kracht van een zorgverzekering"

I – Inleiding

1. De onderhavige prejudiciële verwijzing van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) heeft in wezen betrekking op de uitlegging van artikel 27 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen [2], zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 631/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 [3] en bij verordening (EG) nr. 1992/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 [4] (hierna: „verordening nr. 1408/71").

2. De verwijzende rechter vraagt zich met name af of het begrip „verschuldigde" pensioenen of renten, zoals bedoeld in artikel 27 van verordening nr. 1408/71, aldus kan worden uitgelegd dat voor de vaststelling vanaf welk tijdstip een pensioen of rente „verschuldigd" is, beslissend is de datum waarop een toekenningsbesluit is genomen en waarna het pensioen is uitbetaald, dan wel de ingangsdatum van het met terugwerkende kracht toegekende pensioen. Voor het geval dat de tweede in zijn eerste prejudiciële vraag genoemde mogelijkheid moet worden aanvaard, wenst de verwijzende rechter te vernemen of deze uitlegging verenigbaar is met het feit dat de pensioengerechtigde die onder artikel 27 van verordening nr. 1408/71 valt zich ingevolge de Nederlandse wetgeving niet met eenzelfde terugwerkende kracht kan verzekeren voor een zorgverzekering.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 149, blz. 2, geconsolideerde versie PB 1997, L 28, blz. 1.
3 — PB L 100, blz. 1.
4 — PB L 392, blz. 1.

3. Deze vragen zijn gerezen in een procedure van de Raad van Bestuur van de Sociale verzekeringsbank (hierna: „SVB") tegen E. Fischer-Lintjens betreffende de intrekking van een verklaring, een zogeheten „artikel 21-verklaring" [5], waarin was bevestigd dat Fischer-Lintjens was vrijgesteld van de verplichting om over een Nederlandse zorgverzekering te beschikken. Een dergelijke verzekering is volgens de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, verplicht teneinde in Nederland in aanmerking te kunnen komen voor verstrekkingen ten laste van deze lidstaat.

4. Fischer-Lintjens is geboren op 1 december 1934. Zij heeft tot 1 september 1970 in Nederland gewoond. Vervolgens heeft zij tot 1 mei 2006 in Duitsland gewoond. Zij woont sindsdien weer in Nederland.

5. Sinds oktober 2004 wordt door de Bondsrepubliek Duitsland aan Fischer-Lintjens een weduwenpensioen uitgekeerd. In 2006 heeft zij Duitsland verlaten om in Nederland te gaan wonen. Zij heeft zich met een E 121-formulier [6] ingeschreven bij de Nederlandse zorgverzekeraar CZ (hierna: „CZ") en kon vanaf 1 juni 2006 aanspraak maken op verstrekkingen krachtens artikel 28 van verordening nr. 1408/71 ten laste van de Bondsrepubliek Duitsland. Fischer-Lintjens heeft in Duitsland eveneens premies betaald voor de Duitse zorgverzekering.

6. Op 20 oktober 2006 heeft Fischer-Lintjens van de destijds bevoegde autoriteit, namelijk het College voor zorgverzekeringen (hierna: „Cvz") [7], een artikel 21-verklaring verkregen. Deze verklaring was bedoeld om voor de Nederlandse premieheffende autoriteit te bewijzen dat in Nederland geen premie verschuldigd was. Uit deze verklaring bleek dat Fischer-Lintjens niet was verzekerd voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: „AWBZ"). Volgens die verklaring was deze bij ongewijzigde omstandigheden geldig van 1 juni 2006 tot en met 31 december 2010.

7. Hoewel Fischer-Lintjens de leeftijd van 65 jaar had bereikt, waardoor zij in Nederland vanaf 1 december 1999 krachtens de Algemene Ouderdomswet (hierna: „AOW") pensioengerechtigd was, heeft zij dat pensioen echter pas in mei 2007 aangevraagd.

8. Bij besluit van 8 november 2007, later gewijzigd bij besluit van 24 april 2008, heeft de SVB aan Fischer-Lintjens een pensioen toegekend met één jaar terugwerkende kracht vanaf de aanvraagdatum, derhalve met ingang van 1 mei 2006.

9. Fischer-Lintjens heeft tot en met oktober 2010 echter nagelaten de wijzigingen in haar uitkeringssituatie aan CZ, het Cvz en het Duitse ziektekostenverzekeringsorgaan (hierna: „DAK") mede te delen.

10. Fischer-Lintjens heeft het Cvz immers pas op 21 oktober 2010 ingelicht, in het kader van haar verzoek om verlenging van de artikel 21-verklaring, dat zij sinds 1 mei 2006 een AOW-pensioen ontving. Bij besluit van 2 november 2010 heeft dat orgaan Fischer-Lintjens daarop laten weten dat zij verzekeringsplichtig was voor de AWBZ en de Zorgverzekeringswet (hierna: „Zvw") en dat zij derhalve in Nederland premies moest betalen. Dat besluit was gebaseerd op het feit dat Fischer-Lintjens zich niet meer in een situatie bevond op grond waarvan zij een artikel 21-verklaring kon verkrijgen, welke derhalve met terugwerkende kracht is ingetrokken.

5 — Deze declaratoire verklaring is gebaseerd op artikel 21 van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999.

6 — Het binnen de Europese Unie geüniformeerde E 121-formulier vormt de vereiste verklaring voor de inschrijving van een rechthebbende op door een lidstaat aan het orgaan van zijn woonplaats betaald pensioen of rente.

7 — Volgens de verwijzende rechter zijn de bevoegdheden van het Cvz met betrekking tot de afgifte van artikel 21-verklaringen met ingang van 15 maart 2011 overgedragen aan de SVB. De door het Cvz afgegeven verklaringen worden echter aangemerkt als door de SVB afgegeven verklaringen, hetgeen verklaart dat dit orgaan partij is in het hoofdgeding.

11. Het DAK heeft daarna de vanaf l juni 2006 door Fischer-Lintjens in Duitsland betaalde ziektekostenpremies aan haar gerestitueerd. CZ heeft vervolgens de aan die lidstaat vergoede zorgkosten van meer dan 11 000 EUR van Fischer-Lintjens teruggevorderd.

12. Volgens het Cvz is Fischer-Lintjens bovendien met terugwerkende kracht verzekeringsplichtig geworden voor de AWBZ en de Zvw. Aangezien de zorgverzekering krachtens artikel 5, lid 5, Zvw slechts maximaal vier maanden nadat de verzekeringsplicht is ontstaan kan terugwerken, diende Fischer-Lintjens derhalve evenwel zelf de aan de Bondsrepubliek Duitsland vergoede zorgkosten te betalen voor het niet door een zorgverzekering gedekte tijdvak. Vanaf 1 juli 2010 beschikt zij echter over een Nederlandse zorgverzekering.

13. Nadat haar bezwaar was afgewezen, heeft Fischer-Lintjens bij de Rechtbank Roermond met succes het besluit van het Cvz betwist. Volgens deze rechter was de artikel 21-verklaring die Fischer-Lintjens heeft ontvangen, bedoeld om rechtsgevolgen in het leven te roepen, die door de intrekking van de verklaring niet teniet konden worden gedaan.

14. De SVB, het orgaan waaraan intussen de bevoegdheden van het Cvz waren overgedragen, heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, en voert aan dat de artikel 21-verklaring, net als het E 121-formulier, een louter declaratoire handeling is.

15. De verwijzende rechter is van mening dat de SVB bevoegd was om met terugwerkende kracht de artikel 21-verklaring in te trekken, maar dat de SVB, door tot deze intrekking over te gaan, de belangen van Fischer-Lintjens onvoldoende in aanmerking heeft genomen. Deze rechter is van mening dat met name vanuit het rechtszekerheidsbeginsel kan voortvloeien dat de daadwerkelijke bevoegdheid om pensioenen toe te kennen en om de kosten van de verstrekkingen op zich te nemen, pas ontstaat vanaf de datum van het toekenningsbesluit waarin is vastgesteld dat de betrokkene daadwerkelijk recht heeft op het aangevraagde pensioen. Daarom vraagt hij zich af op welk tijdstip het in het hoofdgeding aan de orde zijnde pensioen daadwerkelijk aan Fischer-Lintjens „verschuldigd" werd in de zin van artikel 27 van verordening nr. 1408/71, aangezien, indien dat artikel met terugwerkende kracht kan worden toegepast, dit volgens deze rechter in principe zal leiden tot het ontstaan van verscheidene rechtsgevolgen, eveneens met terugwerkende kracht, waaronder in het onderhavige geval de verplichting om over een Nederlandse zorgverzekering te beschikken.

16. Daarop heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet het begrip ‚verschuldigd[e pensioenen of renten]' zoals bedoeld in de artikelen 27 en volgende van verordening nr. 1408/71, aldus worden uitgelegd dat voor de vaststelling vanaf welk moment een pensioen of rente verschuldigd is, beslissend is de datum waarop een toekenningsbesluit is genomen waarna het pensioen is uitbetaald, dan wel de ingangsdatum van het met terugwerkende kracht toegekende pensioen?

2) Indien met het begrip ‚verschuldigd[e pensioenen of renten]' wordt gedoeld op de ingangsdatum van het met terugwerkende kracht toegekende pensioen: Is hiermee te verenigen dat de pensioengerechtigde die onder artikel 27 van verordening nr. 1408/71 valt zich ingevolge de Nederlandse wetgeving niet met eenzelfde terugwerkende kracht kan verzekeren voor een zorgverzekering?"

17. De SVB, de Nederlandse en de Duitse regering alsmede de Europese Commissie hebben met betrekking tot deze prejudiciële vragen schriftelijke opmerkingen ingediend.

II – Analyse

A – *Eerste prejudiciële vraag*

18. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen vanaf welk tijdstip, gelet op de bijzondere kenmerken van het hoofdgeding, een door de woonstaat van een sociaal verzekerde toegekend pensioen geacht moet worden „verschuldigd" te zijn in de zin van artikel 27 van verordening nr. 1408/71, teneinde in samenhang daarmee het tijdstip vast te stellen waarop de bevoegdheid om hem zorgverstrekkingen te vergoeden wordt overgedragen aan deze woonstaat.

19. Het is van belang om voor alles te benadrukken dat vaststaat dat Fischer-Lintjens tot en met 30 april 2006 in haar hoedanigheid van rechthebbende op een door de Bondsrepubliek Duitsland in deze lidstaat toegekend weduwenpensioen, onder de bevoegdheid van de autoriteiten van deze lidstaat viel.

20. De bevoegdheid van de Duitse autoriteiten ter zake van het pensioen en de verstrekkingen is door de terugkeer van Fischer-Lintjens naar Nederland en haar beslissing om vanaf 1 mei 2006 aldaar woonachtig te zijn, niet gewijzigd.

21. Krachtens de conflictregel van artikel 28, lid 1, van verordening nr. 1408/71 heeft de rechthebbende op een pensioen of rente verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van een lidstaat, of op pensioenen of renten verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten, die geen recht op prestaties heeft op grond van de wettelijke regeling van de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woont, immers niettemin recht op deze prestaties, voor zover hij op grond van de wettelijke regeling van de voor de pensioenverzekering bevoegde lidstaat, of van ten minste een van de voor deze verzekering bevoegde lidstaten, recht op prestaties zou hebben, indien hij op het grondgebied van de betrokken staat woonde.

22. Op deze grondslag heeft Fischer-Lintjens in casu, in de eerste plaats, in oktober 2006 een artikel 21-verklaring van het Cvz ontvangen, waarin is bevestigd dat er ingevolge haar Duitse pensioen in Nederland geen premies voor de zorgverzekering verschuldigd waren, en zijn, in de tweede plaats, de verstrekkingen die zij in deze lidstaat heeft verkregen, voor rekening gekomen van het bevoegde orgaan van de lidstaat die haar pensioen verschuldigd is, namelijk de Bondsrepubliek Duitsland, waaraan Fischer-Lintjens premies is blijven betalen.

23. Zodra Fischer-Lintjens een Nederlands pensioen ging ontvangen, na haar verzoek van mei 2007, is haar situatie daarentegen overgegaan van de werkingssfeer van artikel 28, lid 1, van verordening nr. 1408/71 naar die van artikel 27 van deze verordening.

24. Volgens deze laatstgenoemde bepaling krijgt de rechthebbende op pensioenen of renten, verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten, waaronder de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woonachtig is, die recht heeft op prestaties op grond van de wettelijke regeling van laatstbedoelde lidstaat, eventueel met inachtneming van artikel 18 en van bijlage VI bij verordening nr. 1408/71, immers prestaties van het orgaan van de woonplaats en voor rekening van dit orgaan, alsof de betrokkene uitsluitend recht had op een pensioen of rente, verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van deze lidstaat.

25. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, legt het aldus met name bij de artikelen 27 en 28 van verordening nr. 1408/71 ingevoerde stelsel een verband tussen de bevoegdheid om pensioenen of renten toe te kennen en de verplichting om op te komen voor de kosten van de verstrekkingen, waaruit volgt dat deze verplichting afhankelijk is van een daadwerkelijke bevoegdheid ter zake van

pensioenen. [8]

26. De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af op welk tijdstip het Nederlandse pensioen van Fischer-Lintjens geacht moet worden „verschuldigd" te zijn in de zin van artikel 27 van verordening nr. 1408/71, om te kunnen vaststellen dat de bevoegdheid is overgedragen aan het Koninkrijk der Nederlanden, sinds 1 mei 2006 de woonstaat van Fischer-Lintjens.

27. Deze vraag is verklaarbaar op grond van de bijzondere omstandigheden van het hoofdgeding, aangezien er sprake is van een discrepantie in de tijd tussen enerzijds het tijdstip waarop het besluit van de SVB waarbij het recht op pensioen is vastgesteld, is genomen en de datum waarop de eerste pensioenbetaling is verricht, namelijk 8 november 2007, en anderzijds het tijdstip waarop dat besluit in werking is getreden, namelijk met terugwerkende kracht tot 1 mei 2006, dat wil zeggen één jaar voor de indiening van het verzoek van Fischer-Lintjens bij de SVB om haar in Nederland een pensioen toe te kennen.

28. Op deze vraag stellen de betrokkenen een eenduidig antwoord voor, namelijk dat het bepalende element om het tijdstip vast te stellen waarop een pensioen „verschuldigd" is in de zin van artikel 27 van verordening nr. 1408/71, de datum is waarop dat met terugwerkende kracht toegekende pensioen is ingegaan, in casu op 1 mei 2006. Zich baserend op het arrest Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) stellen deze partijen in wezen dat het feit dat het pensioen met terugwerkende kracht is toegekend geen invloed heeft op het feit dat het recht om dat pensioen te verkrijgen daadwerkelijk bestaat.

29. Ik kan mij verenigen met dat standpunt voor zover vaststaat, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, dat het betrokken pensioen *daadwerkelijk is uitbetaald* vanaf het begin van het tijdvak waarin het is ingegaan, namelijk vanaf 1 mei 2006.

30. Een aantal aan de rechtspraak van het Hof en de bescherming van de rechten van betrokkenen ontleende argumenten pleiten ten gunste van een dergelijke oplossing.

31. Zich baserend op een systematische uitlegging van verordening nr. 1408/71, heeft het Hof in het arrest Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) gepreciseerd dat, met name wat betreft artikel 27 van verordening nr. 1408/71, het feit dat het opkomen voor de kosten van de verstrekkingen afhankelijk is van de daadwerkelijke bevoegdheid ter zake van pensioenen, op welk feit ik reeds heb gewezen, inhoudt dat dat opkomen voor de kosten niet kan worden toegerekend aan het orgaan van een lidstaat die slechts een eventuele bevoegdheid ter zake van pensioenen heeft. Volgens het Hof wordt bijgevolg in artikel 27 van verordening nr. 1408/71, net als in de artikelen 28 en 28 bis daarvan, met de verwijzing naar verschuldigde pensioenen of renten een „daadwerkelijk aan de betrokkene" uitbetaald pensioen of rente bedoeld. [9]

32. Het Hof heeft de reikwijdte van de artikelen 27, 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71 in de zin zoals ik die zojuist heb vermeld, moeten preciseren in een context waarin de woonstaat van de rechthebbende op een ouderdomspensioen van een andere lidstaat, van hem toch – louter op grond van zijn woonplaats – de betaling van pensioenpremies en socialezekerheidspremies vorderde. De woonstaat, in dat geval Finland, was van mening dat het voor de uitsluiting van de verplichting tot betaling van premies niet volstond dat de betrokkene een verklaring had overgelegd volgens welke hij in deze lidstaat geen pensioen had aangevraagd of had ontvangen. Volgens de Finse autoriteiten had de betrokkene daarenboven moeten aantonen dat hij niet beschikte over een (theoretisch) recht op pensioen in Finland. Het Hof heeft deze argumentatie afgewezen door te benadrukken dat er sprake moet zijn van daadwerkelijke betaling van het pensioen aan de betrokkene, voordat de lidstaat de betaling van sociale premies kan vorderen.

8 — Zie in deze zin arresten Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264, punten 46 en 47) en Van der Helder en Farrington (C-321/12, EU:C:2013:648, punten 44 en 47).

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

33. In het onderhavige geval lijdt het geen twijfel dat het pensioen dat Fischer-Lintjens in Nederland toekomt, daadwerkelijk aan haar is betaald. Het gaat er in de onderhavige zaak derhalve niet om zich wederom, zoals in de genoemde zaak Rundgren, te verdiepen in de tegenstelling van algemene aard tussen een theoretisch recht op pensioen en de concretisering van dat recht door de daadwerkelijke betaling van dat pensioen. Het arrest Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) vormt met andere woorden een goed vertrekpunt voor de redenering die moet worden gevolgd om bij te dragen tot de beantwoording van de eerste door de verwijzende rechter voorgelegde prejudiciële vraag, maar is geenszins voldoende om er een volledig antwoord op te geven.

34. Ten slotte ben ik van mening dat de voorgelegde prejudiciële vraag vereist dat wordt vastgesteld of artikel 27 van verordening nr. 1408/71 eraan in de weg staat dat een lidstaat kan besluiten dat een pensioen „daadwerkelijk betaald" kan zijn voor een tijdvak vóór de datum waarop de bevoegde autoriteiten van de lidstaat het recht op pensioen formeel hebben toegekend.

35. Het is immers van belang eraan te herinneren dat de SVB de gevolgen van zijn besluit van 8 november 2007, waarbij het recht op pensioen van Fischer-Lintjens in Nederland is vastgesteld, op de grondslag van artikel 16, lid 2, AOW met één jaar, vanaf de indiening van de aanvraag door deze persoon, heeft laten terugwerken.

36. Aangezien het pensioen pas „daadwerkelijk betaald" is na het besluit van 8 november 2007, zou het op het eerste gezicht kunnen lijken dat het pensioen dus pas na genoemd besluit „verschuldigd" is geworden, als bedoeld in artikel 27 van verordening nr. 1408/71.

37. Ik ben evenwel van mening dat een dergelijke uitlegging niet kan worden aanvaard. Het arrest Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) heeft in wezen gepreciseerd dat een pensioen pas „verschuldigd" is wanneer het, om te beginnen, is toegekend door het bevoegde orgaan van een lidstaat, in voorkomend geval na een desbetreffende aanvraag, en, vervolgens, daadwerkelijk is betaald door genoemd orgaan. Dat houdt niet in dat het tijdstip waarop het pensioen wordt toegekend en het tijdstip waarop het verschuldigd is, in de zin van „daadwerkelijk betaald", noodzakelijkerwijs overeenkomen. Wanneer een pensioen wordt toegekend, kan dat met terugwerkende kracht gebeuren. In dat geval erkent het bevoegde orgaan dat het pensioen vóór zijn besluit verschuldigd was, maar dat het om feitelijke redenen die, zoals in het onderhavige geval, met name verband houden met de indiening en de behandeling van een aanvraag van een verzekerde, pas later is betaald. Wanneer de daadwerkelijke betaling echter een bepaald tijdvak omvat, namelijk het tijdvak vanaf het tijdstip waarop het pensioen is toegekend, zou dat pensioen volgens mij moeten worden geacht gedurende dit gehele tijdvak „verschuldigd" te zijn.

38. Indien in het hoofdgeding het in aanmerking genomen tijdstip het tijdstip van de vaststelling van het besluit van 8 november 2007 zou zijn, zou – zoals de Duitse regering zeer terecht heeft benadrukt – de toepassing in de tijd van de bevoegdheid van een lidstaat ter zake van pensioenen afhankelijk zijn van de snelheid waarmee aan de nationale overheden gerichte aanvragen worden behandeld.

39. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft gepreciseerd, hangt de toepassing van de conflictregels van verordening nr. 1408/71 alleen af van de objectieve situatie waarin de betrokkene zich bevindt.[10]

10 — Zie met name arresten Van Delft e.a. (C-345/09, EU:C:2010:610, punt 52) en Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punt 55).

40. Net zo min als een sociaal verzekerde zich kan onttrekken aan of afstand kan doen van het bij verordening nr. 1408/71, met name artikel 27 daarvan [11], ingevoerde stelsel, staat deze verordening de lidstaten ook niet toe dat zij hun overheden discretionair laten beoordelen vanaf welk tijdstip moet worden geconstateerd dat er sprake is van overdracht van bevoegdheden tussen twee lidstaten in de in die bepaling bedoelde situatie.

41. Het doel van de conflictregels van verordening nr. 1408/71 is immers juist dat elke sociaal verzekerde die binnen de werkingssfeer ervan valt, doorlopend is gedekt zonder dat discretionaire keuzes aan de beoordeling van het individu of van de bevoegde organen van de lidstaten worden gelaten. [12]

42. De erkenning dat het recht op pensioen terugwerkende kracht kan hebben en dat het pensioen kan worden betaald voor het tijdvak vóór de vaststelling van het besluit waarbij formeel wordt vastgesteld dat er sprake is van genoemd recht, sluit aan bij de eerbiediging van de rechten van de sociaal verzekerden en bij de continuïteit van hun dekking, met het doel om de overdracht van bevoegdheden ter zake van pensioenen tussen twee lidstaten neutraal te laten verlopen vanuit het gezichtspunt van de begunstigde van de sociale prestaties.

43. Bijgevolg stel ik het Hof voor artikel 27 van verordening nr. 1408/71 aldus uit te leggen dat het begrip „verschuldigd” het tijdvak omvat waarin een betrokkene recht op een pensioen heeft, ongeacht het tijdstip waarop dat recht formeel is vastgesteld, wanneer dit pensioen voor dat tijdvak daadwerkelijk is betaald, ook wanneer dat met terugwerkende kracht is gebeurd.

44. Voor het geval het Hof instemt met deze uitlegging, dient de tweede door de verwijzende rechter voorgelegde prejudiciële vraag te worden onderzocht en beantwoord.

B – *Tweede prejudiciële vraag*

45. Met zijn tweede prejudiciële vraag, die de kern vormt van het hoofdgeding, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale regeling, zoals artikel 5, lid 5, Zvw, die bepaalt dat de zorgverzekering slechts met maximaal vier maanden terugwerkende kracht vanaf het ontstaan van de verzekeringsplicht kan ingaan, verenigbaar is met het recht van de Unie. Er is volgens de verwijzende rechter dus sprake van een „hiaat” tussen de overdracht van bevoegdheid ten gunste van het Koninkrijk der Nederlanden krachtens artikel 27 van verordening nr. 1408/71 en de (verplichte) aansluiting bij een zorgverzekering in deze lidstaat.

46. Terwijl de Duitse regering van mening is dat de beperking van de terugwerkende kracht van de zorgverzekering tot vier maanden in strijd is met de doelstelling om de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren, zijn de SVB, de Nederlandse regering en de Commissie in wezen van mening dat het „hiaat” waarvan de verwijzende rechter gewag maakt, het gevolg is van de onjuiste opvatting van Fischer-Lintjens omtrent haar informatieverplichting jegens de bevoegde autoriteiten, hoewel zij zich, overeenkomstig bijlage VI, rubriek R, punt 1, onder a), bij verordening nr. 1408/71 en de Nederlandse wetgeving, vanaf 1 mei 2006 had moeten verzekeren bij een zorgverzekeraar in Nederland.

47. Volgens deze betrokkenen kan Fischer-Lintjens tegen deze argumentatie niet een vermeende bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen in de instandhouding van de geldigheid van de artikel 21-verklaring inbrengen, aangezien deze enkel van declaratoire aard is en op basis van onjuiste informatie is afgegeven. De SVB en de Nederlandse regering stellen dat het recht van de Unie zich in elk geval niet verzet tegen een verregaande beperking van het met terugwerkende kracht ingaan van de

11 — Zie naar analogie, betreffende artikel 28, lid 1, van verordening nr. 1408/71, arrest Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punten 55 en 56).

12 — Zie in deze zin arrest Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punten 54 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

zorgverzekering. In Nederland bestaat slechts een recht op verstrekkingen wanneer de sociaal verzekerde een zorgverzekering heeft afgesloten, welke in deze lidstaat geen publiekrechtelijke verzekering is maar een privaatrechtelijke schadeverzekering, die beoogt de risico's te dekken die voortvloeien uit de verwezenlijking van toekomstige gebeurtenissen, die moet worden afgesloten bij een particuliere maatschappij en waarvoor de mogelijkheden om haar met terugwerkende kracht af te sluiten beperkt zijn met het doel het solidariteitsbeginsel te waarborgen, hetgeen rechtvaardigt dat deze nationale maatregel eventueel belemmerend werkt.

48. De door deze drie betrokkenen aangevoerde argumenten overtuigen mij niet helemaal.

49. Zeker, ik geef toe dat artikel 27 van verordening nr. 1408/71 het recht formuleert van de rechthebbende op pensioenen of renten verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer lidstaten, waaronder de lidstaat op het grondgebied waarvan hij woonachtig is, op prestaties op grond van de wettelijke regeling van laatstbedoelde lidstaat, eventueel met inachtneming van bijlage VI bij genoemde verordening. Het is juist dat punt 1, onder a), i), van rubriek R van genoemde bijlage, met het opschrift „[z]orgverzekering", vermeldt dat „[w]at betreft het recht op verstrekkingen krachtens de Nederlandse wetgeving [...] onder ‚rechthebbenden op [genoemde] verstrekkingen' [wordt] verstaan: personen die overeenkomstig artikel 2 van de [Zvw] verplicht zijn zich te verzekeren bij een zorgverzekeraar", terwijl datzelfde punt 1, onder b), preciseert dat „[p]ersonen als bedoeld onder a), i) [...] zich overeenkomstig de [Zvw moeten] verzekeren bij een zorgverzekeraar [...]".

50. Het lijdt derhalve geen twijfel dat, om in aanmerking te komen voor door Nederland, sinds 1 mei 2006 de woonstaat van Fischer-Lintjens, toegekende verstrekkingen, laatstgenoemde verplicht was, overeenkomstig bijlage VI, rubriek R, punt 1, onder a), i), en onder b), bij verordening nr. 1408/71 en de bepalingen van de Zvw, zich te verzekeren bij een zorgverzekeraar.

51. Ik aanvaard tevens dat een sociaal verzekerde, zoals Fischer-Lintjens, om een dergelijke vaststelling te betwisten, zich niet kan baseren op het gerechtvaardigd vertrouwen dat hij koestert in de instandhouding van de geldigheid van een verklaring, zoals de in oktober 2006 door het Cvz afgegeven artikel 21-verklaring, waarbij destijds de vrijstelling van Fischer-Lintjens van haar verplichting om zich te verzekeren bij een Nederlandse zorgverzekeraar en van het betalen van sociale premies in Nederland, is bevestigd. Zoals de SVB en de Commissie ter verdediging hebben aangevoerd, in navolging van hetgeen het Hof juist betreffende het E 121-formulier heeft geoordeeld, is een dergelijke verklaring, die niet meer is dan een vertaling van genoemd formulier, immers zuiver declaratoir. [13] Afgezien daarvan blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte feiten dat deze verklaring uitsluitend „bij ongewijzigde omstandigheden" geldig was tot en met 31 december 2010.

52. Ik kan echter niet instemmen met het standpunt van deze zelfde betrokkenen dat een situatie zoals die in het hoofdgeding uiteindelijk slechts het gevolg is van de nalatigheid van de sociaal verzekerde om de noodzakelijke informatie met betrekking tot zijn persoonlijke situatie aan de bevoegde organen te verstrekken, en niet de uitkomst is van de bij de Nederlandse wetgeving vastgestelde grenzen aan de terugwerkende kracht van de zorgverzekering, die de rechthebbende op een door het Koninkrijk der Nederlanden betaald pensioen – welke rechthebbende in deze lidstaat woonachtig is – verplicht moet afsluiten teneinde in aanmerking te komen voor door deze staat toegekende verstrekkingen.

53. Zoals de verwijzende rechter kort aanstipt, kan een persoon aan wie door de Nederlandse autoriteiten de betaling van een pensioen wordt toegekend met een terugwerkende kracht van meer dan vier maanden vanaf de datum van indiening van de aanvraag daarvoor, in Nederland immers nooit, met name in het geval waarin hij tot dan toe recht had op zorgverstrekkingen ten laste van een andere lidstaat, een zorgverzekering afsluiten met een terugwerkende kracht van meer dan vier maanden.

13 — Zie arrest Van Delft e.a. (C-345/09, EU:C:2010:610, punt 62).

54. In het geval van Fischer-Lintjens had zij, indien zij de bevoegde organen op 8 november 2007 – de vaststellingsdatum van het besluit van de SVB waarbij haar recht op pensioen in Nederland met terugwerkende kracht tot 1 mei 2006 is vastgesteld – onmiddellijk had ingelicht, aldus krachtens artikel 5, lid 5, Zvw, dat de terugwerkende kracht van de zorgverzekering tot maximaal vier maanden beperkt, op zijn vroegst pas vanaf juli 2007 een zorgverzekering kunnen afsluiten.

55. Los van het feit dat de door Fischer-Lintjens verstrekte informatie mogelijkerwijs te laat was ingediend, een vraag die ik later zal bespreken, doet het feit dat een ingezetene die rechthebbende is op een door het Koninkrijk der Nederlanden betaald pensioen en die krachtens artikel 27 van juncto bijlage VI, rubriek R, punt 1, onder a), i), en onder b), bij verordening nr. 1408/71 verplicht is zich in deze lidstaat bij een zorgverzekeraar te verzekeren, deze verplichting niet volledig kan nakomen op grond van de door de wettelijke bepalingen van genoemde lidstaat gestelde grenzen, volgens mij afbreuk aan de nuttige werking van het bij verordening nr. 1408/71 ingestelde stelsel en van de krachtens deze verordening op de sociaal verzekerden rustende verplichtingen.

56. Zoals ik reeds in herinnering heb geroepen, hangt de toepassing van de conflictregels van verordening nr. 1408/71 immers alleen af van de objectieve situatie waarin de betrokken sociaal verzekerde zich bevindt. Deze conflictregels gelden dwingend zowel voor de lidstaten als voor de betrokken personen en eerstgenoemden kunnen derhalve laatstgenoemden niet beletten de verplichtingen die krachtens deze verordening op hen rusten, volledig na te komen. In het onderhavige geval kan het Koninkrijk der Nederlanden volgens mij een ingezetene niet de mogelijkheid ontnemen om te voldoen aan de verplichting om een zorgverzekering af te sluiten vanaf het tijdstip waarop deze lidstaat bevoegd wordt om ten gunste van deze verzekerde een pensioen toe te kennen en om de kosten van de sociale prestaties die hem worden toegekend, op zich te nemen, alsmede om de sociale premies bij genoemde verzekerde te heffen.

57. Indien de lidstaten een dergelijke vrijheid van handelen zouden hebben, zou dat ertoe leiden dat deze personen, die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallen, wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming zouden genieten.[14] De situatie van Fischer-Lintjens maakt dat risico volkomen duidelijk, aangezien de dekking voor zorgkosten waarvoor zij ten laste van de Duitse bevoegde organen in aanmerking kwam, met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2006 is beëindigd, terwijl zij in het gunstigste geval pas vanaf juli 2007 in Nederland een zorgverzekering zou hebben kunnen afsluiten, hoewel deze laatstgenoemde lidstaat vanaf 1 mei 2006 bevoegd is geworden om haar een pensioen te betalen en haar in samenhang daarmee sociale prestaties toe te kennen uit hoofde van verordening nr. 1408/71.

58. Het betoog, dat de Nederlandse regering voert, dat een tot maximaal vier maanden beperkte terugwerkende kracht van de zorgverzekering gerechtvaardigd is omdat het bij de regeling toegepaste solidariteitsbeginsel moet worden gewaarborgd en omdat misbruik moet worden voorkomen, lijkt mij geenszins relevant in een context zoals die in het hoofdgeding.

59. Daar een dergelijke verzekering verplicht is en de terugwerkende kracht ervan in principe krachtens de Nederlandse wetgeving zelf is toegestaan, en daar geen enkel feit van het hoofdgeding erop wijst dat Fischer-Lintjens de bedoeling heeft gehad misbruik te maken van de bepalingen van het recht van de Unie[15], kan het Koninkrijk der Nederlanden de personen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallen, immers niet de mogelijkheid ontnemen om te voldoen aan de krachtens deze verordening op hen rustende verplichtingen teneinde volledig de rechten te kunnen

14 — Zie naar analogie met name arrest Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, punt 28).

15 — Uit de verwijzingsbeslissing blijkt met name dat tot aan de wijziging met terugwerkende kracht van haar situatie, Fischer-Lintjens de sociale premies is blijven betalen aan het DAK, het Duitse bevoegde orgaan.

genieten die deze verordening hun toekent, dat wil in het onderhavige geval zeggen het recht om dekking van de zorgkosten te verkrijgen vanaf het tijdstip waarop deze lidstaat, met terugwerkende kracht tot 1 mei 2006, bevoegd is geworden om het aan Fischer-Lintjens verschuldigde pensioen te betalen en sociale prestaties aan haar toe te kennen. [16]

60. Een dergelijke benadering is niet in strijd met het oordeel van het Hof in punt 76 van het arrest Van Delft e.a. (C-345/09, EU:C:2010:610) dat de solidariteit van een nationaal socialezekerheidsstelsel (het ging daar eveneens om het Nederlandse stelsel) dwingend moet worden gewaarborgd door alle eronder vallende sociaal verzekerden, onafhankelijk van het individuele gedrag waartoe elk van hen op basis van persoonlijke parameters kan besluiten.

61. In de eerste plaats had dat oordeel immers betrekking op de betaling door de sociaal verzekerden van de ingehouden bijdragen of premies aan de bevoegde organen van de lidstaat waarvan de wetgeving de grondslag voor het bestaan van het recht op sociale prestaties geeft, een verplichting die in het onderhavige geval niet ter discussie wordt gesteld, vanaf het tijdstip waarop het Koninkrijk der Nederlanden een pensioen verschuldigd wordt en bevoegd wordt om sociale prestaties aan een sociaal verzekerde, zoals Fischer-Lintjens, toe te kennen. In de tweede plaats beoogde het oordeel van het Hof in het arrest Van Delft e.a. eraan te herinneren dat de conflictregels van de artikelen 28 en 28 bis van verordening nr. 1408/71 dwingend gelden voor de sociaal verzekerden en dat zij zich derhalve niet kunnen onttrekken aan de betaling van de ingehouden sociale bijdragen of premies, die zijn voorzien bij de wetgeving van een lidstaat die een pensioen verschuldigd is en die verplicht is aan deze sociaal verzekerden verstrekkingen toe te kennen. Dat is volgens mij precies de objectieve situatie die voortvloeit uit de conflictregel van artikel 27 van en bijlage VI, rubriek R, punt 1, onder a), i), en onder b), bij verordening nr. 1408/71, die een lidstaat, welke in principe terugwerkende kracht van particuliere zorgverzekeringsovereenkomsten toestaat, verplicht die overeenkomsten te laten terugwerken, zodat precies deze objectieve situatie wordt weergegeven en zodat de sociaal verzekerden hun uit een dergelijke situatie voortvloeiende rechten volledig kunnen uitoefenen.

62. Met betrekking tot de onderbreking van de dekking van de zorgkosten van Fischer-Lintjens tussen november 2007 en 1 juli 2010 ben ik evenmin overtuigd van de juistheid van het betoog van de Commissie, die wijst op de uit artikel 84 bis, lid 1, van verordening nr. 1408/71 voortvloeiende informatieplicht die rust op binnen de werkingssfeer van deze verordening vallende personen, en van mening is dat Fischer-Lintjens daaraan niet heeft voldaan, hetgeen ertoe moet leiden dat zij alle gevolgen van deze nalatigheid moet dragen.

63. Zoals de Commissie erkent, richt artikel 84 bis, lid 1, van verordening nr. 1408/71 zich immers tevens tot de bevoegde organen van de lidstaten die, overeenkomstig het beginsel van behoorlijk bestuur, elke vraag binnen een redelijke termijn moeten beantwoorden en „aan de betrokkenen in dit verband alle informatie [moeten verstrekken] die nodig is voor de uitoefening van de uit hoofde van [...] verordening [nr. 1408/71] toegekende rechten”.

64. In het onderhavige geval moet deze verplichting mijns inziens worden beoordeeld in de context van de bijzondere kenmerken van het verplichte zorgverzekeringsstelsel in Nederland, dat niet voorziet in een publiekrechtelijke ziektekostenverzekering, maar de betrokkenen verplicht stappen te ondernemen om een dergelijke verzekering bij een particuliere verzekeringsmaatschappij af te sluiten.

16 — Het door de Nederlandse regering ter aanvulling aangevoerde argument dat de bij particuliere verzekeringsmaatschappijen gesloten overeenkomsten zijn gebaseerd op een individuele beoordeling van de risico's en derhalve niet meer dan vier maanden kunnen terugwerken, lijkt mij twijfelachtig. In de eerste plaats vormt het risico, zodra de terugwerkende kracht in principe is toegestaan, immers reeds een zeer betrekkelijk criterium. In de tweede plaats, zoals advocaat-generaal Jääskinen in voetnoot 22 van zijn conclusie in de zaak Van Delft e.a. (C-345/09, EU:C:2010:438) heeft gepreciseerd, is het Nederlandse verplichte verzekeringsstelsel een stelsel waaronder de verzekerden zich moeten verzekeren tegen bepaalde risico's en de verzekeraar standaardovereenkomsten moet aanbieden die de basiszorg dekken zonder individuele beoordeling van de risico's.

65. Ik ben van mening dat het in een dergelijke context aan de bevoegde Nederlandse organen was, in het onderhavige geval de SVB, om Fischer-Lintjens overeenkomstig artikel 84 bis, lid 1, van verordening nr. 1408/71, naar aanleiding van de mededeling van het besluit van 8 november 2007 in antwoord op de aanvraag van laatstgenoemde om in Nederland voor een pensioen in aanmerking te komen, voldoende informatie te verstrekken opdat zij kon begrijpen dat zij bij een particuliere verzekeringsmaatschappij een zorgverzekering moest afsluiten om volledig de rechten te genieten die haar bij verordening nr. 1408/71 zijn toegekend. Hoewel dat niet het geval lijkt te zijn geweest, staat het hoe dan ook aan de verwijzende rechter om de juistheid van dat punt na te gaan.

66. Indien de bevoegde organen aan deze eenvoudige verplichting hadden voldaan, en los van de reeds onderzochte wettelijke beperkingen betreffende de terugwerkende kracht van de zorgverzekering, is het zeer waarschijnlijk dat Fischer-Lintjens onmiddellijk de noodzakelijke stappen zou hebben ondernomen om een dergelijke verzekering af te sluiten en dus niet te maken zou hebben gekregen met een onderbreking van haar dekking voor zorgkosten voor de periode vanaf november 2007.

67. Gelet op het bovenstaande ben ik van mening dat de tweede prejudiciële vraag aldus moet worden beantwoord dat een lidstaat die aan een sociaal verzekerde die onder artikel 27 van en bijlage VI, rubriek R, punt 1, onder a), i), en onder b), bij verordening nr. 1408/71 valt, een pensioen toekent dat met terugwerkende kracht ingaat, deze sociaal verzekerde moet toestaan een verplichte zorgverzekering af te sluiten met dezelfde terugwerkende kracht, zodat de objectieve situatie wordt weergegeven die voortvloeit uit de toepassing van deze bepalingen van verordening nr. 1408/71.

III – Conclusie

68. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Centrale Raad van Beroep als volgt te beantwoorden:

1. Artikel 27 van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, moet aldus worden uitgelegd dat het begrip „verschuldigd” het tijdvak omvat waarin een betrokkene recht heeft op een pensioen of een rente, ongeacht het tijdstip waarop dat recht formeel is vastgesteld, wanneer dit pensioen of deze rente voor dat tijdvak daadwerkelijk is betaald, ook wanneer dat met terugwerkende kracht is gebeurd.

2. Een lidstaat die aan een sociaal verzekerde die valt onder artikel 27 van en bijlage VI, rubriek R, punt 1, onder a), i), en onder b), bij verordening nr. 1408/71, een pensioen toekent dat met terugwerkende kracht ingaat, moet die sociaal verzekerde toestaan een verplichte zorgverzekering af te sluiten met dezelfde terugwerkende kracht, zodat de objectieve situatie wordt weergegeven die voortvloeit uit de toepassing van deze bepalingen van genoemde verordening nr. 1408/71.