Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 12 februari 2015 [1]

Mål C-543/13

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

(begäran om förhandsavgörande från Centrale Raad van Beroep (Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande — Sjukvårdsförsäkring — Förordning (EEG) nr 1408/71 — Artikel 27 — Begreppet ’pensioner som en pensionär har rätt till enligt lagstiftningen i två eller flera medlemsstater’ — Retroaktiv tilldelning av en pension i bosättningsmedlemsstaten — Sjukvårdsförsäkring med retroaktiv verkan”

I – **Inledning**

1. Begäran om förhandsavgörande, som framställts av Centrale Raad van Beroep (Nederländerna), avser huvudsakligen tolkningen av artikel 27 i förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen [2], i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 631/2004 av den 31 mars 2004 [3] och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1992/2006 av den 18 december 2006 [4] (nedan kallad förordning nr 1408/71).

2. Den hänskjutande domstolen undrar närmare bestämt om orden ”rätt till pensioner” i artikel 27 i förordning nr 1408/71 kan tolkas så, att det som ska beaktas vid fastställandet av vid vilken tidpunkt en rätt till pension ska anses föreligga är datumet för beslutet att bevilja pensionen – varefter pensionen också har betalats ut – eller så, att det är ingångsdatumet för den retroaktivt beviljade pensionen som ska beaktas. Om frågan ska tolkas i enlighet med det andra alternativet i den första frågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i om förevarande tolkning är förenlig med att en pensionsberättigad person på vilken artikel 27 i förordning nr 1408/71 är tillämplig enligt nederländsk lag inte kan teckna en sjukvårdsförsäkring med samma retroaktiva verkan.

1 — Originalspråk: franska.
2 — EGT L 149, s 2, konsoliderad version, EGT L 28, 1997, s. 1.
3 — EUT L 100, s. 1.
4 — EUT L 392, s. 1.

3. Dessa frågor har aktualiserats i ett mål mellan Raad van Bestuur van de Sociale verzekeringsbank (styrelsen för socialförsäkringskassan) (nedan kallat SVB) och E. Fischer-Lintjens angående återkallande av ett intyg, ett så kallat ”21-intyg”[5], genom vilket E. Fischer-Lintjens förklarades vara undantagen från skyldigheten att teckna en nederländsk sjukvårdsförsäkring. En sådan försäkring var, enligt den aktuella lagstiftningen i det nationella målet, obligatorisk för att kunna åtnjuta vårdförmåner i Nederländerna på denna medlemsstats bekostnad.

4. E. Fischer-Lintjens, som är född den 1 december 1934, bodde till och med den 1 september 1970 i Nederländerna. Därefter bodde hon i Tyskland till och med den 1 maj 2006 och bor sedan dess återigen i Nederländerna.

5. Sedan oktober 2004 har E. Fischer-Lintjens uppburit efterlevandepension beviljad av Förbundsrepubliken Tyskland. År 2006, efter att ha lämnat Tyskland i syfte att bosätta sig i Nederländerna, anmälde hon sig med ett E 121-formulär[6] hos den nederländska sjukförsäkringskassan (nedan kallad CZ) och kunde, från och med den 1 juni 2006, kräva rätt förmåner med stöd av artikel 28 i förordning nr 1408/71 på Förbundsrepubliken Tysklands bekostnad. E. Fischer-Lintjens betalade även avgifter i Tyskland för den tyska sjukvårdsförsäkringen.

6. Den 20 oktober 2006 erhöll E. Fischer-Lintjens 21-intyget från den då behöriga myndigheten College voor zorgverzekeringen (nedan kallad Cvz)[7]. Intyget skulle visa den nederländska myndighet som tog ut avgifter, att avgiftsskyldighet inte förelåg. Det framgick av intyget att E. Fischer-Lintjens inte var försäkrad enligt den allmänna lagen om särskilda sjukvårdskostnader (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, nedan kallad AWBZ). Intyget i fråga var, vid oförändrade omständigheter, giltigt under perioden 1 juni 2006–31 december 2010.

7. Trots att E. Fischer-Lintjens hade fyllt 65 år, vilket innebar att hon hade rätt till pension i Nederländerna från och med den 1 december 1999 enligt den allmänna lagen om ålderspension (Algemene Ouderdomswet, nedan kallad AOW), ansökte hon inte om sådan pension förrän i maj 2007.

8. SVB beviljade, genom beslut av den 8 november 2007, ändrat genom beslut av den 24 april 2008, E. Fischer-Lintjens pension med ett års retroaktiv verkan räknad från ansökningsdagen, det vill säga med verkan från den 1 maj 2006.

9. E. Fischer-Lintjens underlät dock ända fram till oktober 2010 att meddela CZ, Cvz och det tyska sjukförsäkringsorganet (nedan kallat DAK) att hennes situation hade ändrats med avseende på de bidrag hon erhöll.

10. Det var nämligen inte förrän den 21 oktober 2010 som E. Fischer-Lintjens, i sin begäran om förlängning av 21-intyget, informerade Cvz om att hon erhöll pension enligt AOW sedan den 1 maj 2006. Genom beslut av den 2 november 2010 underrättade därför Cvz E. Fischer-Lintjens om att hon var skyldig att ha en obligatorisk försäkring i enlighet med AWBZ och lagen om sjukvårdsförsäkring (Zorgverzekeringswet, nedan kallad Zvw), och följaktligen var skyldig att betala avgift i Nederländerna. Beslutet grundade sig på att E. Fisher-Lintjens inte längre befann sig i en situation som gjorde det möjligt att erhålla 21-intyget, vilket återkallades med retroaktiv verkan.

5 — Detta intyg grundar sig på artikel 21 i 1999 års förordning om utvidgning och begränsning av den personkrets som är försäkrad av socialförsäkringen (Besluit uitbreiding en beperking kringverzekerden volksverzekeringen 1999).

6 — E 121-formuläret som är enhetligt inom hela Europeiska unionen, är det intyg som krävs för att skriva in en pensionär som har rätt till pension från en medlemsstat som betalas ut av institutionen på bosättningsorten.

7 — Enligt den hänskjutande domstolen överfördes Cvz:s behörighet att utfärda 21-intyg till SVB från och med den 15 mars 2011. De intyg som har utfärdats av Cvz anses dock fortfarande vara utfärdade av SVB, vilket förklarar varför denna organism är part i det nationella målet.

11. DAK betalade sedan tillbaka de sjukförsäkringsavgifter som E. Fischer-Lintjens hade erlagt i Tyskland sedan den 1 juni 2006. Varefter CZ krävde E. Fischer-Lintjens på de sjukvårdskostnader som nämnda medlemsstat hade ersatts för till ett belopp på drygt 11 000 euro.

12. Enligt Cvz var E. Fischer-Lintjens skyldig att teckna en obligatorisk försäkring enligt AWBZ och Zvw, med retroaktiv verkan. Då sjukförsäkringen enligt artikel 5.5 Zvw dock inte kunde gälla retroaktivt i mer än fyra månader från och med det att skyldigheten hade uppstått, var E. Fischer-Lintjens således skyldig att själv ersätta de kostnader som Förbundsrepubliken Tyskland ersatts för under den period som inte täcktes av sjukvårdsförsäkringen. Sedan den 1 juli 2010 har hon dock en nederländsk sjukvårdsförsäkring.

13. Efter det att E. Fischer-Lintjens överklagan hade ogillats, vann hon framgång med överklagan av Cvz:s beslut till Rechtbank Roermond. Enligt Rechtbank Roermond var det 21-intyg som Fischer-Lintjens hade erhållit avsett att ha rättverkningar som inte kunde undanröjas genom ett återkallande av intyget.

14. SVB, som under tiden tagit över Cvz:s befogenheter, överklagade avgörandet till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att 21-intyget, precis som E 121-formuläret, enbart var en förklarande handling.

15. Den hänskjutande domstolen fann att SVB hade behörighet att återkalla 21-intyget med retroaktiv verkan, men att SVB inte i tillräcklig mån hade beaktat E. Fischer-Lintjens intressen vid återkallandet. Den hänskjutande domstolen anser att det följer av bland annat rättssäkerhetsprincipen att den faktiska behörigheten att bevilja pensioner och ansvara för kostnaderna för sjukvårdsförmåner uppstår först det datum då beslutet om beviljande antas, och i vilket det fastställs att den berörda personen faktiskt har rätt till den pension som han eller hon har ansökt om. Det är därför den hänskjutande domstolen undrar vid vilken tidpunkt E. Fischer-Lintjens faktiskt hade ”rätt till” den pension som avses i det nationella målet i den mening som avses i artikel 27 i förordning nr 1408/71. Den hänskjutande domstolen anser nämligen att, om artikel 27 är tillämplig med retroaktiv verkan, medför detta i princip flera olika rättsliga konsekvenser, inklusive sådana med retroaktiv verkan, däribland, såsom i förevarande fall, skyldigheten att ha tecknat en nederländsk sjukvårdsförsäkring.

16. Mot denna bakgrund beslutade Centrale Raad van Beroep att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska orden ’rätt till’ [pensioner] i artikel 27 och följande artiklar i förordning nr 1408/71 tolkas så, att det som ska beaktas vid fastställandet av vid vilken tidpunkt en rätt till pension ska anses föreligga är datumet för beslutet att bevilja pensionen – varefter pensionen också har betalats ut – eller som att det är ingångsdatumet för den retroaktivt beviljade pensionen som ska beaktas?

2) Om orden ’rätt till’ [pensioner] ska anses syfta på ingångsdatumet för den retroaktivt beviljade pensionen, är det då förenligt med detta att en pensionsberättigad person på vilken artikel 27 i förordning nr 1408/71 är tillämplig enligt nederländsk lag inte kan teckna en sjukvårdsförsäkring med samma retroaktiva verkan?”

17. SVB, den nederländska regeringen och den tyska regeringen samt Europeiska kommissionen har gett in skriftliga yttranden till domstolen.

II – **Bedömning**

A – *Den första tolkningsfrågan*

18. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i vid vilken tidpunkt en sjukförsäkrad ska anses ha ”rätt till” pension från bosättningsmedlemsstaten i den mening som avses i artikel 27 i förordning nr 1408/71, för att i förhållande till det avgöra vid vilken tidpunkt behörigheten att betala för vårdförmånerna överförs till nämnda bosättningsmedlemsstat, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det nationella målet.

19. Det är i det avseendet särskilt viktigt att framhålla att det framgår att E. Fischer-Lintjens omfattades av de tyska myndigheternas behörighet till och med den 30 april 2006, eftersom hon beviljats efterlevandepension av Förbundsrepubliken Tyskland då hon var bosatt i denna medlemsstat.

20. De tyska myndigheternas behörighet i fråga om pensioner och vårdförmåner påverkades inte av att E. Fischer-Lintjens flyttade tillbaka till Nederländerna och av hennes beslut att bosätta sig där från och med den 1 maj 2006.

21. Enligt lagvalsregeln i artikel 28.1 i förordning nr 1408/71, ska en pensionär som har rätt till pension enligt en medlemsstats lagstiftning eller till pensioner enligt två eller flera medlemsstaters lagstiftning och som inte har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han eller hon är bosatt, ändå få sådana förmåner, om han eller hon skulle ha rätt till det enligt medlemsstatens lagstiftning eller åtminstone enligt lagstiftningen i en av de medlemsstater som är behöriga att utge pensioner, om han vore bosatt inom en sådan stats territorium.

22. Det är på grundval av detta som dels E. Fischer-Lintjens, i oktober 2006, erhöll 21-intyget av Cvz i vilket det bekräftades att hon mot bakgrund av sin tyska pension inte var skyldig att betala in avgifter till någon sjukförsäkring i Nederländerna, dels de vårdförmåner som hon mottagit i Nederländerna hade utgetts på den institutions räkning som var behörig i den medlemsstat som betalade ut pensionen, nämligen Förbundsrepubliken Tyskland, där E. Fischer-Lintjens fortsatte att betala in avgifter.

23. Så fort E. Fischer-Lintjens beviljades nederländsk pension, efter att ha ansökt om det i maj 2007, omfattades hennes situation däremot av artikel 27 i stället för artikel 28.1 i förordning nr 1408/71

24. I artikel 27.1 i förordning nr 1408/71 föreskrivs nämligen att en pensionär som har rätt till pensioner enligt lagstiftningen i två eller flera medlemsstater, av vilka en är lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt, och som har rätt till förmåner enligt den sistnämnda medlemsstatens lagstiftning, i förekommande fall med beaktande av bestämmelserna i artikel 18 och bilaga VI till förordning nr 1408/71, ska få sådana förmåner från institutionen på bosättningsorten och på denna institutions bekostnad som om personen vore en pensionär med rätt till pension endast enligt den sistnämnda medlemsstatens lagstiftning.

25. Domstolen har således slagit fast att det i det system som inrättats genom artiklarna 27 och 28 i förordning nr 1408/71 finns ett samband mellan behörigheten att betala ut pensioner och skyldigheten att betala kostnaden för vårdförmåner, vilket leder till slutsatsen att denna skyldighet är sammankopplad med en faktisk behörighet i fråga om pensioner. [8]

8 — Se, för ett liknande resonemang, dom Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264, punkterna 46 och 47), och dom van der Helder och Farrington (C-321/12, EU:C:2013:648, punkterna 44 och 47).

26. Den hänskjutande domstolen undrar dock vid vilken tidpunkt E. Fischer-Lintjens ska anses ha haft rätt till nederländsk pension, i den mening som avses i artikel 27 i förordning nr 1408/71, för att kunna fastställa att behörigheten hade överförts till Konungariket Nederländerna, som är E. Fischer-Lintjens bosättningsmedlemsstat sedan den 1 maj 2006.

27. Denna frågeställning förklaras av de särskilda omständigheterna i det nationella målet med hänsyn till tidsgapet mellan dels den tidpunkt då SVB:s beslutade om rätten till pension och den tidpunkt då den första pensionen utbetalades, nämligen den 8 november 2007, dels den tidpunkt då beslutet började gälla, nämligen retroaktivt från den 1 maj 2006, det vill säga ett år innan E. Fischer-Lintjens lämnade in sin ansökan till SVB om att beviljas pension i Nederländerna.

28. De berörda parterna föreslår att denna fråga ska besvaras på ett entydigt sätt, så att det som ska beaktas för att fastställa från vilken tidpunkt en pensionär har rätt till pension i den mening som avses i artikel 27 i förordning nr 1408/71, är det datum då den retroaktivt beviljade pensionen började löpa, i förevarande fall den 1 maj 2006. Parterna har, med stöd av domen Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264), hävdat att den omständigheten att pensionen beviljas retroaktivt inte alls påverkar verkan av rätten till denna pension.

29. Jag kan ansluta mig till en sådan ståndpunkt i den mån det är otvivelaktigt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, att den aktuella pensionen *faktiskt betalades ut* under den period under vilken pensionen började löpa, nämligen från och med den 1 maj 2006.

30. Ett visst antal argument härledda ur domstolens praxis och skyddet av berörda individers rättigheter talar för en sådan lösning.

31. Domstolen har i domen Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264), med stöd av en systematisk tolkning av förordning nr 1408/71, klargjort, när det bland annat gäller artikel 27 i förordning nr 1408/71, att den omständigheten att skyldigheten att betala kostnaderna för en vårdförmån var sammankopplad med en faktisk behörighet i fråga om pensioner, vilket jag redan har tagit upp, innebar att denna skyldighet inte kan åläggas institutionen i en medlemsstat som endast har en eventuell behörighet i fråga om pensioner. När det, enligt domstolen, hänvisas till rätt till pension, avses i artikel 27 i förordning nr 1408/71, i likhet med artikel 28 och 28a, följaktligen en pension som ”faktiskt betalas ut till den berörde”.[9]

32. Domstolen har klargjort tillämpningsområdet för artiklarna 27, 28 och 28a i förordning nr 1408/71 på ovan beskrivet sätt i ett sammanhang där bosättningsmedlemsstaten för en pensionär med rätt till pension från en annan medlemsstat, krävde att pensionären skulle betala pensionsavgifter och socialförsäkringsavgifter endast på den grunden att vederbörande var bosatt i medlemsstaten. För bosättningsmedlemsstaten, i det här fallet Republiken Finland, räckte det inte att den berörde personen inkom med ett intyg om att vederbörande varken hade ansökt om eller erhållit någon pension från förevarande medlemsstat för att undanta vederbörande från skyldigheten att betala avgifter. Enligt de finländska myndigheterna borde den berörde personen dessutom ha visat att denne (i teorin) inte hade någon rätt till pension i Finland. Domstolen underkände detta resonemang genom att framhålla att pension faktiskt måste utbetalas till den berörda personen för att medlemsstaten ska kunna kräva inbetalning av sociala avgifter.

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

33. I förevarande fall råder det inga tvivel om att den pension som E. Fischer-Lintjens hade rätt till i Nederländerna faktiskt har betalats ut. I detta mål handlar det således inte om att på nytt ifrågasätta, som i den ovannämnda domen Rundgren, den allmänna motsättningen mellan en teoretisk rätt till pension och konkretiseringen av denna rätt genom att pensionen faktiskt betalas ut. Domen Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) är med andra ord en bra utgångspunkt för ett resonemang som kan bidra till att besvara den hänskjutande domstolens första fråga, men är absolut inte tillräcklig för att ge ett fullständigt svar.

34. Jag anser slutligen att det, för att besvara den första frågan, ska avgöras om artikel 27 i förordning nr 1408/71 utgör hinder för en medlemsstat att besluta att en pension kan anses ”faktiskt utbetald” under en period före den tidpunkt då medlemsstatens behöriga myndigheter formellt fastställde rätten till pension.

35. Det ska påpekas att SVB beslutade, med stöd av artikel 16.2 AOW, att verkningarna av beslutet av den 8 november 2007, i vilket det konstaterades att E. Fischer-Lintjens hade rätt till pension i Nederländerna, skulle gälla retroaktivt under en ettårsperiod räknad från dagen för ingivandet av ansökan.

36. Då pensionen inte ”faktiskt betalades ut” förrän beslutet av den 8 november 2007 hade antagits, kan det vid första anblicken förefalla som om E. Fischer-Lintjens hade ”rätt till” pension i den mening som avses i artikel 27 i förordning nr 1408/71 först efter det att nämnda beslut hade antagits.

37. Jag anser dock inte att en sådan tolkning kan godtas. I domen Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264) klargjorde domstolen att en pensionär inte har rätt till pension förrän den behöriga myndigheten i en medlemsstat tillerkänner en sådan rätt efter det att, i förekommande fall, en ansökan därom har gjorts och pensionen faktiskt har utbetalats av nämnda institution. Detta innebär inte nödvändigtvis att tidpunkten då pensionen tillerkänns överensstämmer med den tidpunkt då rätten till pension uppstår, i den mening som avses med ”faktisk utbetalning”. När en pension tillerkänns kan detta göras retroaktivt. I det fallet erkänner den behöriga institutionen att det fanns en rätt till pension innan beslutet fattades men att den av materiella skäl avseende bland annat, som i det här fallet, inlämnande och handläggning av en försäkrads ansökan, betalas ut först senare. Men om den faktiska utbetalningen täcker en viss period, nämligen perioden som börjar löpa vid den tidpunkt då pensionen tillerkändes, ska pensionären enligt min mening anses ha haft rätt till pension under hela perioden.

38. Såsom den tyska regeringen mycket riktigt har noterat var, för det fall antagandet av beslutet av 8 november 2007 var den tidpunkt som beaktades i det nationella målet, tillämpligheten i tiden av en medlemsstats behörighet i fråga om pensioner beroende av hur skyndsamt ansökningarna till de nationella myndigheterna handlades.

39. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast är tillämpningen av det lagvalssystem som införts genom förordning nr 1408/71 endast avhängig av den objektiva situation som den berörda befinner sig i. [10]

40. Lika lite som förordning nr 1408/71 möjliggör för en socialförsäkrad att kringgå eller avstå från den mekanism som införts genom förordning nr 1408/71, genom bland annat dess artikel 27, [11] lika lite ger den medlemsstaterna rätt att låta sina myndigheter skönsmässigt fastställa tidpunkten för när en överföring av behörigheten mellan två medlemsstater ska anses ha skett i den situation som avses i denna bestämmelse.

10 — Se särskilt dom van Delft m.fl. (C-345/09, EU:C:2010:610, punkt 52), och dom Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punkt 55).

11 — Se, analogt, beträffande artikel 28.1 i förordning nr 1408/71, dom Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punkterna 55 och 56).

41. Syftet med lagvalsreglerna i förordning nr 1408/71 är nämligen att samtliga socialförsäkrade som omfattas av tillämpningsområdet kontinuerligt täcks, utan att individer eller medlemsstaters behöriga myndigheter tillåts göra skönsmässiga bedömningar. [12]

42. Att retroaktivt bevilja rätt till pension och betala ut den för perioden före antagandet av beslutet genom vilket det formellt konstaterades att det förelåg en rätt till pension beaktar dessutom de socialförsäkrades rättigheter och kravet på kontinuitet i deras täckning, i syfte att göra överföringen av behörigheter i fråga om pensioner mellan två medlemsstater neutral, vad gäller mottagande av förmåner.

43. Jag föreslår följaktligen att domstolen ska tolka artikel 27 i förordning nr 1408/71 så att orden ”rätt till” avser hela den period under vilken en berörd person har rätt till en pension, oavsett när rätten till pension formellt sett konstaterades, eftersom pensionen faktiskt har utbetalats för hela perioden, även retroaktivt.

44. Om domstolen anser att förevarande tolkning är riktig, ska den hänskjutande domstolens andra tolkningsfråga prövas och besvaras.

B – *Den andra tolkningsfrågan*

45. Genom den andra tolkningsfrågan, som är central i det nationella målet, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om en nationell lagstiftning, såsom artikel 5.5 Zvw i vilken det föreskrivs att sjukvårdsförsäkringen inte kan gälla retroaktivt i mer än fyra månader från det att skyldigheten uppstod, är förenlig med unionsrätten. Det finns således, enligt den hänskjutande domstolen, en ”lucka” mellan överföringen av behörigheten till Konungariket Nederländerna, enligt artikel 27 i förordning nr 1408/71 och den (obligatoriska) anslutningen till en sjukvårdsförsäkring i förevarande medlemsstat.

46. Medan den tyska regeringen anser att begränsningen av sjukvårdsförsäkringens retroaktiva verkan till fyra månader strider mot syftet med samordningen av medlemsstaternas socialförsäkringssystem, anser SVB, den nederländska regeringen och kommissionen att den lucka som den hänskjutande domstolen har påvisat berodde på att E. Fischer-Lintjens inte kände till sin informationsskyldighet gentemot de behöriga myndigheterna, även om hon var skyldig att vara ansluten till en sjukförsäkring i Nederländerna sedan den 1 maj 2006, enligt bilaga VI avsnitt R 1 a till förordning nr 1408/71 och den nederländska lagstiftningen.

47. Enligt de berörda parterna kan E. Fischer-Lintjens inte tillbakavisa denna argumentation genom att påstå att hon hade berättigade förväntningar på att 21-intyget skulle fortsätta vara giltigt, eftersom det enbart var en förklarande handling som utfärdats på grundval av felaktiga uppgifter. Den nederländska regeringen och SVB har i vilket fall som helst hävdat att unionsrätten inte utgör hinder för en stark begränsning av när en sjukvårdsförsäkring kan börja gälla med retroaktiv verkan. I Nederländerna har en socialförsäkrad endast rätt till förmåner om vederbörande har tecknat en sjukvårdsförsäkring som i Nederländerna inte är av offentlig karaktär, utan utgör en civilrättslig skadeförsäkring som syftar till att täcka riskerna för framtida händelser och som ska tecknas med ett privat bolag med vilket möjligheten att teckna en försäkring med retroaktiv verkan är begränsad i syfte att värna om solidaritetsprincipen, vilket eventuellt talar för att förevarande nationella åtgärd är rättsstridig.

48. De skäl som dessa tre parter har anfört övertygar mig inte helt.

12 — Se, för ett liknande resonemang, dom Somova (C-103/13, EU:C:2014:2334, punkterna 54 och 55 och där angiven rättspraxis).

49. Det är visserligen riktigt att det i artikel 27 i förordning nr 1408/71 erinras om att en pensionär som har rätt till pensioner enligt lagstiftningen i två eller flera medlemsstater, av vilka en är lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium han är bosatt, har rätt att erhålla förmåner enligt den sistnämnda medlemsstatens lagstiftning, i förekommande fall med beaktande av bestämmelserna i bilaga VI till nämnda förordning. Det är riktigt att det i avsnitt R 1 a i nämnda bilaga, som har rubriken ”[s]jukvårdsförsäkring”, föreskrivs att ”[d]å det gäller rätt till vårdförmåner enligt nederländsk lagstiftning avses med personer som har rätt till vårdförmåner …, personer som enligt artikel 2 i [Zvw] är skyldiga att vara anslutna till en sjukförsäkring”, medan det i samma punkt b anges att ”de personer som avses i punkt a i måste i enlighet med [Zvw] … teckna en sjukförsäkring …”.

50. Det råder således inga tvivel om att E. Fischer-Lintjens var skyldig att ansluta sig till en sjukvårdsförsäkring, i enlighet med bilaga VI avsnitt R punkt 1 a i och b i förordning nr 1408/71 och bestämmelserna i Zvw för att ha rätt till vårdförmåner i Konungariket Nederländerna som är E. Fischer-Lintjens bosättningsmedlemsstat sedan den 1 maj 2006.

51. Det är även riktigt, såsom invändning mot ett sådant konstaterade, att en socialförsäkrad, såsom E. Fischer-Lintjens, inte kan påstå sig ha berättigade förväntningar på att ett intyg fortsätter att vara giltigt, såsom det 21-intyg som utfärdades av Cvz i oktober 2006 i vilket det intygades att E. Fischer-Lintjens vid den tidpunkten var undantagen från skyldigheten att ansluta sig till en nederländsk sjukvårdsförsäkring och från att betala sjukförsäkringsavgift i Nederländerna. Såsom SVB och kommissionen har anfört, är nämligen ett sådant intyg, som endast är en översättning av E 121-formuläret, av rent förklarande karaktär, vilket är precis vad domstolen har slagit fast angående detta formulär.[13] Det framgår för övrigt av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har tillhandahållit att intyget endast gällde till och med den 31 december 2010 om omständigheterna förblev oförändrade.

52. Jag kan dock inte ansluta mig till nämnda parters ståndpunkt, att en situation, som den i det nationella målet, till syvende och sist endast uppkommit på grund av den socialförsäkrades underlåtenhet att lämna nödvändiga uppgifter om sin personliga situation till de behöriga organismerna och inte är ett resultat av de begränsningar som uppställs i den nederländska lagstiftningen för den retroaktiva verkan av den sjukvårdsförsäkring som en pensionär som har rätt till en pension som utbetalas i Konungariket Nederländerna och som är bosatt där är skyldig att teckna för att erhålla vårdförmåner i denna medlemsstat.

53. Såsom den hänskjutande domstolen kortfattat har framhållit, kommer det nämligen alltid att vara omöjligt för en person som beviljas utbetalning av en pension med retroaktiv verkan på mer än fyra månader från det att ansökan gjordes, i synnerhet om personen ända fram tills dess hade rätt till vårdförmåner på en annan medlemsstats bekostnad, att i Nederländerna erhålla en sjukvårdsförsäkring med en retroaktiv verkan på mer än fyra månader.

54. Även om E. Fischer-Lintjens hade informerat de behöriga organismerna den 8 november 2007, det vill säga då SVB beslutade att hon hade rätt till pension i Nederländerna med retroaktiv verkan från och med den 1 maj 2006, kunde hon tidigast enligt artikel 5.5 Zvw, i vilken det föreskrivs att den retroaktiva verkan för sjukvårdsförsäkringen begränsas till högst fyra månader, ansluta sig till en sjukvårdsförsäkring från och med juli 2007.

55. Oavsett om E. Fischer-Lintjens lämnade in uppgifterna sent, vilket är en fråga som jag kommer att ta upp senare, anser jag emellertid att den omständigheten att en i landet bosatt person som har rätt till pension som utbetalas i Konungariket Nederländerna och som enligt artikel 27 i förordning nr 1408/71 och dess bilaga VI, avsnitt R, punkt 1 a i och b, i förening, är skyldig att ansluta sig till en

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

sjukvårdsförsäkring i förevarande medlemsstat, inte kan fullgöra denna skyldighet på grund av de begränsningar som uppställs i medlemsstatens lagstiftning, undergräver den ändamålsenliga verkan av det system som införts genom förordning nr 1408/71 och de skyldigheter som de socialförsäkrade åläggs genom denna förordning.

56. Såsom jag redan har påpekat är inte tillämpningen av lagvalsregeln i förordning nr 1408/71 endast beroende av den objektiva situation som den berörda socialförsäkrade befinner sig i. Då dessa lagvalsregler är tvingande för såväl medlemsstaterna som de berörda personerna, kan inte medlemsstaterna hindra dessa personer från att fullt ut fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen. I förevarande fall kan inte Konungariket Nederländerna enligt min mening hindra en i landet bosatt person från att fullgöra skyldigheten att teckna en sjukvårdsförsäkring vid den tidpunkt då denna medlemsstat blir behörig att betala ut pension till den socialförsäkrade, att stå för kostnaderna för de sociala förmåner som denne beviljas och att ta ut sociala avgifter från den socialförsäkrade.

57. Om medlemsstaterna hade en sådan frihet skulle personer som omfattades av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 stå utan socialförsäkringsskydd i avsaknad av tillämplig lag.[14] E. Fischer-Lintjens situation illustrerar helt och hållet förevarande risk, eftersom hennes socialförsäkringsskydd som bekostades av de behöriga tyska myndigheterna upphörde att gälla med retroaktiv verkan den 1 maj 2006, medan hon i bästa fall hade kunnat teckna en sjukvårdsförsäkring i Nederländerna från och med juli 2007 trots att sistnämnda medlemsstat blev behörig att utbetala pensionen och samtidigt utge vårdförmåner enligt förordning nr 1408/71 från och med den 1 maj 2006.

58. Att i likhet med den nederländska regeringen hävda att begränsningen av en sjukvårdsförsäkrings retroaktiva verkan till mer eller mindre fyra månader motiveras av nödvändigheten av att säkerställa den solidaritetsprincip som följer av detta system och att förebygga missbruk är inte, enligt min mening, på något sätt relevant i det sammanhang som avses i det nationella målet.

59. Eftersom en sådan försäkring är obligatorisk, dess retroaktivitet i princip är tillåten enligt den nederländska lagstiftningen själv och det inte finns några uppgifter i det nationella målet som tyder på att E. Fischer-Lintjens hade någon avsikt att missbruka unionsrättens bestämmelser,[15] kan inte Nederländerna frånhända de personer som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 möjligheten att fullgöra sina skyldigheter enligt förevarande rättsakt för att fullt ut kunna åtnjuta sina rättigheter enligt förordningen, det vill säga, i det här fallet, rätten att erhålla ett socialförsäkringsskydd från och med den tidpunkt då medlemsstaten blev retroaktivt behörig, från och med den 1 maj 2006, att utbetala den pension som E. Fischer-Lintjens har rätt till och att betala ut sociala förmåner till henne.[16]

60. Ett sådant synsätt motsägs inte av domstolens bedömning, i punkt 76 i domen van Delft m.fl. (C-345/09, EU:C:2010:610), att ett nationellt socialförsäkringssystems (det handlade också om det nederländska systemet) solidariska karaktär måste säkerställas på ett tvingande sätt av samtliga socialförsäkringstagare som omfattas av detta, oberoende av det individuella förhållningssätt som var och en av dem kan inta utifrån de personliga parametrarna.

14 — Se, analogt, dom Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, punkt 28).

15 — Det framgår särskilt av beslutet om hänskjutande att E. Fischer-Lintjens fortsatte att betala sociala avgifter till den tyska behöriga myndigheten DAK fram till dess att hennes situation retroaktivt förändrades.

16 — Jag anser att den nederländska regeringens tilläggsargument, att de avtal som ingås med de privata försäkringsbolagen grundar sig på en individuell bedömning av riskerna och därför inte kan gälla retroaktivt i mer än fyra månader, är tvivelaktigt. Eftersom retroaktivitet i princip är tillåtet, är redan risken ett väldigt relativt kriterium. Såsom generaladvokat Jääskinen noterade i fotnot 22 i sitt förslag till avgörande i målet van Delft m.fl. (C-345/09, EU:C:2010:438), föreskrivs dessutom i det nederländska obligatoriska systemet en skyldighet för individer att försäkra sig mot vissa risker och en skyldighet för de privata försäkringsbolagen att tillhandahålla vissa standardavtal vilka omfattar en grundläggande omsorg utan någon individuell riskbedömning.

61. Dessa överväganden rör nämligen socialförsäkrades inbetalningar av innehållna sociala avgifter till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat vars lagstiftning föreskriver en rätt till sociala förmåner, vilket är en skyldighet som inte har ifrågasatts i förevarande fall, så snart Konungariket Nederländerna blir ansvarigt för utbetalningen av en pension och behörig att utge sociala förmåner till en socialförsäkrad, såsom E. Fischer-Lintjens. Domstolens bedömning i domen van Delft m.fl. syftade dessutom till att erinra om att lagvalsreglerna i artiklarna 28 och 28a i förordning nr 1408/71 är tvingande för de socialförsäkrade och att dessa därför inte kan undgå att betala innehållna sociala avgifter som föreskrivs i lagstiftningen i en medlemsstat som var ansvarig för att utbetala en pension och skyldig att ersätta kostnader för vårdförmåner till de socialförsäkrade. Enligt min mening är det just den objektiva situation som följer av lagvalsregeln i artikel 27.1 i förordning 1408/71 och dess bilaga VI avsnitt R punkt 1 a i och b som tvingar en medlemsstat, som tillåter principen om retroaktivitet för privata sjukvårdsförsäkringsavtal, att låta dessa avtal verka retroaktivt för att just återspegla förevarande objektiva situation och för att göra det möjligt för de socialförsäkrade att fullt ut utöva sina rättigheter till följd av en sådan situation.

62. Beträffande det faktum att E. Fischer-Lintjens sjukförsäkringsskydd upphörde att gälla mellan november 2007 och den 1 juli 2010, är jag inte övertygad om att kommissionens förklaringar är välgrundade. Kommissionen har med hänvisning till den informationsskyldighet som enligt artikel 84a.1 i förordning nr 1408/71 de personer som omfattas av förordningens tillämpningsområde har, gjort gällande att E. Fischer-Lintjens inte hade iakttagit denna skyldighet, vilket borde innebära att hon bör bära ansvaret för samtliga konsekvenser av denna underlåtenhet.

63. Kommissionen har medgett att artikel 84a.1 i förordning nr 1408/70 riktar sig till medlemsstaternas behöriga myndigheter som enligt principen om en god förvaltning ska svara på alla förfrågningar inom rimlig tid och att de ”därvid till berörda personer [ska] tillhandahålla all information som kan behövas för att dessa personer skall kunna utöva de rättigheter som de tilldelas genom … förordning [nr 1408/71]”.

64. Denna skyldighet ska i det här fallet bedömas mot bakgrund av särdragen i det obligatoriska sjukförsäkringssystemet i Nederländerna, som inte har någon lagstadgad allmän sjukvårdsförsäkring, utan berörda personer måste vidta åtgärder för att teckna en sådan försäkring med ett privat försäkringsbolag.

65. I ett sådant sammanhang anser jag emellertid att det ankommer på behöriga nederländska institutioner, i det här fallet SVB, att i samband med delgivningen av beslutet av den 8 november 2007 som svar på E. Fischer-Lintjens ansökan om pension i Nederländerna, tillhandahålla tillräckligt med information, i enlighet med artikel 84a i förordning nr 1408/71, för att göra det möjligt för henne att förstå att hon är skyldig att teckna en sjukvårdsförsäkring med ett privat försäkringsbolag för att fullt ut kunna åtnjuta sina rättigheter enligt förordning nr 1408/71. Även om så inte verkar vara fallet, ankommer det under alla omständigheter på den hänskjutande domstolen att kontrollera detta.

66. Om behöriga institutioner hade uppfyllt denna enkla skyldighet, och oavsett de rättsliga begränsningarna vad gäller en sjukvårdsförsäkrings retroaktiva verkan, vilket redan prövats, är det mycket troligt att E. Fischer-Lintjens genast hade vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att teckna en sådan försäkring, utan att behöva drabbas av ett uppehåll i sitt försäkringsskydd för den period som började löpa efter november 2007.

67. Mot bakgrund av denna redogörelse anser jag att den andra tolkningsfrågan ska besvaras så, att en medlemsstat som beviljar en socialförsäkrad som omfattas av artikel 27 i och bilaga VI avsnitt R punkt 1 a i och b till förordning nr 1408/71, rätt till pension med retroaktiv verkan, måste även göra det möjligt för den socialförsäkrade att teckna en obligatorisk sjukvårdsförsäkring med samma retroaktiva verkan så att den återspeglar den objektiva situation som följer av tillämpningen av dessa bestämmelser i förordning nr 1408/71.

III – **Förslag till avgörande**

68. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Centrale Raad van Beroep på följande sätt:

1) Artikel 27 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, ska tolkas så, att orden ”rätt till” avser hela den period under vilken en berörd person har rätt till pension, oavsett när rätten till pension formellt sett konstaterades, när pensionen faktiskt har utbetalats för hela perioden, även retroaktivt.

2) En medlemsstat som beviljar en socialförsäkrad som omfattas av artikel 27 i och bilaga VI avsnitt R punkt 1 a i och b till förordning nr 1408/71, rätt till pension med retroaktiv verkan, måste även göra det möjligt för den socialförsäkrade att teckna en obligatorisk sjukvårdsförsäkring med samma retroaktiva verkan så att den återspeglar den objektiva situation som följer av tillämpningen av dessa bestämmelser i förordning nr 1408/71.