



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26 november 2009  
JURM(09)12063 – MvB/hve

**AAN DE PRESIDENT EN DE DAMES EN HEREN RECHTERS  
VAN HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN**

**SCHRIFTELIJKE OPMERKINGEN**

**in de zaak C-345/09**

**Van DELFT**

**tegen**

**HET COLLEGE VOOR ZORGVERZEKERINGEN**

ingediend overeenkomstig artikel 23 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen door de **Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door de heren Viktor KREUSCHITZ en Michel van BEEK, juridisch adviseurs van haar Juridische dienst, als gemachtigden, en kantoor kiezende in Luxemburg bij de heer Antonio ARESU, gebouw BECH, te Kirchberg,

betreffende een bij beslissing van 26 augustus 2009 van de Centrale Raad van Beroep te Utrecht gedaan verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG betreffende de uitleg van artikelen 28, 28bis en 33 van Verordening 1408/71, het bepaalde in Bijlage VI bij Verordening 1408/71, onder R, 1 a en b, artikel 29 van Verordening 574/72 en artikelen 18 en 39 EG.

## INHOUD

I.	INLEIDING.....	3
II.	DE PREJUDICIËLE VRAAG .....	4
III.	IN RECHTE .....	5
	<b>A. De gemeenschapsbepalingen</b> .....	5
	<b>B. De nationale bepalingen</b> .....	8
IV.	DE BEANTWOORDING VAN DE PREJUDICIËLE VRAGEN .....	12
	<b>A. Met betrekking tot de eerste vraag</b> .....	12
	<b>B. Met betrekking tot de tweede vraag</b> .....	18
V.	CONCLUSIE.....	21

De Commissie heeft de eer het volgende aan het Hof voor te leggen.

## **I. INLEIDING**

1. Op 1 januari 2006 is in Nederland de Zorgverzekeringswet (hierna "Zvw") in werking getreden. Met deze wet werd in Nederland een verplicht ziekteverzekeringstelsel ingevoerd voor alle personen die ofwel in Nederland wonen of werken, en die premiebetaling oplegt aan elke onderworpenen ouder dan 18 jaar.
2. Van Delft en de andere appellanten zijn allen Nederlanders die in een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap wonen. Zij ontvingen op 1 januari 2006 een pensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet of een uitkering ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (uitsluitend) uit Nederland.
3. Vóór 1 januari 2006 waren appellanten niet verplicht verzekerd op grond van de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Zij hadden toen een particuliere ziektekostenverzekering, welke verzekering tot 1 januari 2006 viel buiten het toepassingsbereik van Verordening (EG) 1408/71.
4. Op grond van Verordening 1408/71 hebben de appellanten recht op zorg in hun woonland, ten laste van Nederland (het pensioenland). Voor dit recht op zorg is in Nederland een bijdrage verschuldigd, die wordt ingehouden op het Nederlandse pensioen. De hoogte van de bijdrage is gerelateerd aan de gemiddelde zorgkosten in het woonland gedeeld door de gemiddelde uitgaven voor zorg per verzekerde in Nederland (de woonlandfactor).
5. Appellanten hebben een E-121 formulier ontvangen om zich te laten inschrijven bij het orgaan van de woonplaats. Sommige appellanten hebben geweigerd zich in te laten schrijven bij het sociale verzekeringsorgaan van het woonland, andere hebben dit wel gedaan. Op grond van de nieuwe wetgeving is in alle gevallen de Nederlandse particuliere verzekering door de betrokken verzekeringsmaatschappij per 1 januari 2006 opgezegd.
6. Appellanten hebben hoger beroep ingesteld tegen uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 31 januari 2008, waarbij hun beroepen tegen de bestreden besluiten van

het College voor zorgverzekeringen, hierna "CVZ", ongegrond zijn verklaard. In substantie hebben appellanten verdedigd a) dat de door hen verschuldigde bijdrage een belasting is, b) dat het Nederlandse sociale verzekeringsorgaan, de CZV, op grond van Verordening 1408/71 niet gerechtigd is de bijdrage op hun AOW-pensioen in te houden en c) dat de nieuwe regels een belemmering van het vrij verkeer van werknemers en het recht van burgers van de EG om vrij te reizen en te verblijven in een andere Lid-Staat, en dus in tegenspraak met artikel 39 EG en 18 EG zijn, doordat in vele gevallen sprake is van hogere kosten en/of van een lager verstrekingsniveau in het woonland.

7. Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij de Centrale Raad van Beroep beroep ingesteld.

## II. DE PREJUDICIËLE VRAAG

8. In het kader van deze cassatieprocedure heeft het Centrale Raad van Beroep, bij beslissing van 26 augustus 2009, besloten het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te vragen met betrekking tot de volgende twee vragen:

*1. Moeten de artikelen 28, 28bis en 33 van Vo 1408/71, het bepaalde in Bijlage VI bij Vo 1408/71, onder R, 1 a en b, en artikel 29 van Vo 574/72 aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als artikel 69 van de Zvw, voor zover een rechthebbende op pensioen of rente die in beginsel aanspraken aan de artikelen 28 en 28bis van Vo 1408/71 kan ontlenen, wordt verplicht zich aan te melden bij Cvz en van die rechthebbende, ook als geen inschrijving als bedoeld in artikel 29 van Vo 574/72 heeft plaatsgevonden, een bijdrage moet worden ingehouden op zijn pensioen of rente?*

*2. Moet artikel 39 EG dan wel artikel 18 EG aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als artikel 69 van de Zvw, voor zover een burger van de EU die in beginsel aanspraken aan de artikelen 28 en 28bis van Vo 1408/71 kan ontlenen, wordt verplicht zich aan te melden bij Cvz en van die burger, ook als geen inschrijving als bedoeld in artikel 29 van Vo 574/72 heeft plaatsgevonden, een bijdrage moet worden ingehouden op zijn pensioen of rente?*

### III. IN RECHTE

#### A. DE GEMEENSCHAPSBEPALINGEN

9. De op het moment van de feiten toepasselijke en pertinente bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1407/81 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, hierna "Verordening 1408/71", zijn de volgende.
10. Artikel 28 van Verordening 1408/71

***"Pensioenen of renten, verschuldigd op grond van de wettelijke regelingen van één of meer Lid-Staten, terwijl in het land van de woonplaats geen recht op prestaties bestaat***

*1. De rechthebbende op een pensioen of rente verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat, of op pensioenen of renten verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer Lid-Staten, die geen recht op prestaties heeft op grond van de wettelijke regeling van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont, heeft niettemin zelf, evenals zijn gezinsleden, recht op deze prestaties, voorzover hij op grond van de wettelijke regeling van de voor de pensioenverzekering bevoegde Lid-Staat, of van ten minste één van de voor deze verzekering bevoegde Lid-Staten, eventueel met inachtneming van artikel 18 en van bijlage VI recht op prestaties zou hebben, indien hij op het grondgebied van de betrokken Staat woonde. De prestaties worden verleend op de volgende voorwaarden:*

*a) de verstrekkingen worden voor rekening van het in lid 2 bedoelde orgaan verleend door het orgaan van de woonplaats, alsof de betrokkene recht had op een pensioen of een rente krachtens de wettelijke regeling van de Staat op het grondgebied waarvan hij woont, en hij recht op verstrekkingen had;*

*(...)"*

11. Artikel 28bis van Verordening 1408/71

***"Pensioenen of renten, verschuldigd op grond van de wettelijke regeling van één of meer andere Lid-Staten dan het land van de woonplaats, terwijl in het laatstbedoelde land recht op verstrekkingen bestaat***

*Indien de rechthebbende op een pensioen of rente, verschuldigd krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat, of op pensioenen of renten, verschuldigd krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer Lid-Staten, woont op het grondgebied van een Lid-Staat waarvan de wettelijke regeling voor het recht op verstrekkingen geen voorwaarden stelt inzake de verzekering of de arbeid en*

*krachtens de wettelijke regeling waarvan geen pensioen of rente verschuldigd is, komen de aan hem en aan zijn gezinsleden verleende verstrekkingen voor rekening van het overeenkomstig artikel 28, lid 2, bepaalde orgaan van een van de ter zake van pensioenen bevoegde Lid-Staten, voorzover de betrokken rechthebbende en zijn gezinsleden recht zouden hebben op deze verstrekkingen krachtens de wettelijke regeling die wordt toegepast door het bedoelde orgaan indien zij woonden op het grondgebied van de Lid-Staat waa dit orgaan is gevestigd."*

12. Artikel 33 van Verordening 1408/71:

***"Bijdragen of premies voor rekening van pensioen- of rentetrekkers***

*1. Het orgaan van een Lid-Staat dat een pensioen of rente verschuldigd is en dat een wettelijke regeling toepast waarin is bepaald, dat voor rekening van een pensioen of rentetrekker bijdragen of premies worden ingehouden om de kosten van de prestaties bij ziekte en moederschap te dekken, is gemachtigd deze bedragen, berekend overeenkomstig de betrokken wettelijke regeling, in te houden op het pensioen of de rente welke dit orgaan verschuldigd is, voorzover de prestaties krachtens de artikelen 27, 28, 28 bis, 29, 31 en 32 voor rekening van een orgaan van bedoelde Lid-Staat komen.*

*(...)"*

13. Artikel 36 van Verordening 1408/71

*"1. De krachtens dit hoofdstuk door het orgaan van een Lid-Staat voor rekening van het orgaan van een andere Lid-Staat verleende verstrekkingen worden onderling volledig vergoed.*

*(...)"*

14. Ook dient het, op het moment van de feiten toepasselijke en pertinente artikelen 29 en 95 van Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, te worden vermeld:

***Artikel 29***

***"Verstrekkingen aan pensioen- of rentetrekkers en aan hun gezinsleden die hun woonplaats niet hebben in een Lid-Staat krachtens de wettelijke regeling waarvan zij een pensioen of rente genieten en recht op prestaties hebben***

*1. Om op het grondgebied van de Lid-Staat waar hij woont in aanmerking te komen voor verstrekkingen krachtens artikel 28, lid 1, en artikel 28 bis van de verordening, is de pensioen- of rentetrekker verplicht zich en zijn in dezelfde lidstaat wonende*

gezinsleden te doen inschrijven bij het orgaan van de woonplaats, onder overlegging van een verklaring waarin wordt bevestigd dat hij krachtens de wettelijke regeling of krachtens één der wettelijke regelingen op grond waarvan een pensioen of rente verschuldigd is, voor zich zelf en voor zijn gezinsleden recht op genoemde verstrekkingen heeft.

(...)"

#### **Artikel 95**

**"Vergoeding van de verstrekkingen van de ziekte- en moederschapsverzekering, die zijn verleend aan pensioen- of rentetrekkers en hun gezinsleden die hun woonplaats niet hebben in een Lid-Staat krachtens de wettelijke regeling waarvan zij een pensioen of rente genieten en recht op prestaties hebben**

1. Het bedrag van de krachtens de artikelen 28, lid 1, en 28 bis van [Verordening 1407/81] verleende verstrekkingen wordt door de bevoegde organen vergoed aan de organen die genoemde verstrekkingen hebben verleend, op basis van een vast bedrag dat het bedrag van de werkelijke uitgaven zo dicht mogelijk benadert.
2. Het vaste bedrag wordt verkregen door de gemiddelde jaarlijkse kosten per pensioen- of rentetrekker te vermenigvuldigen met het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers waarmede rekening moet worden gehouden en de uitkomst daarvan met 20 % te verminderen.
3. De benodigde factoren voor de berekening van genoemd vast bedrag worden volgens de volgende regels vastgesteld:
  - a) de gemiddelde jaarlijkse kosten per pensioen- of rentetrekker worden voor elke Lid-Staat vastgesteld door de jaarlijkse uitgaven voor het totaal van de verstrekkingen die door de organen van die Lid-Staat zijn verleend aan de gezamenlijke rechthebbenden op pensioen of rente, verschuldigd krachtens de wetgeving van de Lid-Staat in de in aanmerking te nemen stelsels van sociale zekerheid alsmede aan hun gezinsleden, te delen door het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers; de hiertoe in aanmerking te nemen stelsels van sociale zekerheid zijn in bijlage 9 vermeld;
  - b) het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers waarmede rekening moet worden gehouden, is in de betrekkingen tussen de organen van twee Lid-Staten gelijk aan het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers bedoeld in artikel 28, lid 2, van de verordening, die op het grondgebied van één der twee Lid-Staten wonen en recht hebben op verstrekkingen ten laste van een orgaan van de andere Lid-Staat.
4. Het aantal pensioen- of rentetrekkers waarmede ingevolge lid 3, onder b), rekening moet worden gehouden, wordt vastgesteld aan de hand van een inventaris welke te dien einde wordt bijgehouden door het orgaan van de woonplaats, zulks op basis van bewijsstukken inzake de rechten van de belanghebbenden, welke door het bevoegde orgaan worden verstrekt. In geval van geschillen worden de opmerkingen van de betrokken organen voorgelegd

*aan de rekencommissie bedoeld in artikel 101, lid 3, van de toepassingsverordening.*

*(...)"*

## **B. DE NATIONALE BEPALINGEN**

### ***Samenvatting***

15. Op 1 januari 2006 is in Nederland de Zvw in werking getreden. Met deze wet werd in Nederland een verplicht algemeen ziekteverzekeringstelsel ingevoerd voor alle personen die in Nederland wonen of werken en die premiebetaling oplegt aan elke onderworpen ouder dan 18 jaar. Duidelijkheidshalve zal de Commissie vooraleerst een beschrijving trachten te geven van het nieuwe stelsel.
16. Hoofddlijn van deze verzekering is dat iedereen die in Nederland woont, verplicht is een zorgverzekering te sluiten. Dit betekent dat iedereen die op grond van de Verordening onder de Nederlandse wetgeving valt, verplicht is een zorgverzekering te sluiten.
17. Iedere in Nederland werkzame ziektekostenverzekeraar, die heeft aangegeven de Zvw te willen uitvoeren, is verplicht degene die zich daarvoor bij hem meldt voor een zorgverzekering te accepteren. Het verzekeringspakket is wettelijk vastgelegd naar het type zorg dat in het pakket moet zijn verzekerd. De zorgverzekeraar kan zelf bepalen welke persoon of welke instelling de verzekerde zorg levert, zolang het maar een persoon of instelling is die voor het leveren van die zorg wettelijk bevoegd is.
18. De zorgverzekeraar mag zelf bepalen of hij de verzekerde zorg in natura aan zijn verzekerden aanbiedt of dat hij zijn verzekerden de kosten restitueert die zij hebben gemaakt voor het betalen van door hen zelf ingeroepen zorg. In dat laatste geval is de zorgverzekeraar ook nog verplicht zijn verzekerden op hun verzoek te bemiddelen naar beschikbare zorg. Ook is het mogelijk dat de zorgverzekeraar sommige zorgvormen in natura aanbiedt en bij andere zorgvormen voor restitutie kiest. Een zorgverzekeraar dient in ieder geval één zorgverzekeringvariant zonder eigen risico aan te bieden. Daarnaast mag hij ook nog een aantal wettelijk bepaalde tranches van eigen risico aanbieden. Er zijn maximaal vijf tranches voorzien van elk 100 euro. De burger mag

kiezen uit alle varianten van de zorgverzekering die een zorgverzekeraar aanbiedt. Hij mag ieder jaar wisselen van variant of van zorgverzekeraar.

19. De verzekerde is twee soorten premie verschuldigd. In de eerste plaats een nominale premie die hij rechtstreeks aan zijn zorgverzekeraar moet betalen en, op de tweede plaats, ook een procentuele premie die is gerelateerd aan zijn inkomen.
20. Voor wat betreft de eerste premie, de nominale premie, kan worden opgemerkt dat het de zorgverzekeraar is die de hoogte ervan bepaalt. Daarbij moet voor alle mensen die bij hun voor eenzelfde zorgverzekeringvariant kiezen, eenzelfde nominale premie worden berekend (verbod op premiedifferentiatie). Mensen tot achttien jaar zijn geen nominale premie verschuldigd.
21. Naast de nominale premie is de verzekerde een procentuele premie verschuldigd die is gerelateerd aan zijn inkomen. De Belastingdienst heft deze inkomensgerelateerde premie. Werkgevers zijn verplicht aan hun werknemers een bijdrage te betalen ter grootte van de door die werknemers betaalde inkomensgerelateerde premie.
22. De inkomensgerelateerde premie wordt gestort in het Zorgverzekeringsfonds, samen met een Rijksbijdrage ter grootte van de gedeelde nominale premie van mensen, jonger dan achttien jaar. Uit dit fonds wordt aan de zorgverzekeraars een bijdrage betaald die is gerelateerd aan de risicograad van de bij hen verzekerde mensen.
23. Macro-economisch gezien is de verhouding tussen de nominale premie enerzijds en de inkomensgerelateerde premie samen met de rijksbijdrage anderzijds 50%-50%. Dit leidt ertoe dat de nominale premie voor de Zorgverzekeringswet aanmerkelijk hoger is dan de nominale premie die thans bestaat voor de ziekenfondsverzekering.
24. Tegelijk met de Zorgverzekeringswet trad de Wet op de zorgtoeslag in werking. Op grond van deze wet kunnen mensen voor wie de nominale premie in verhouding tot hun inkomen te hoog is een toeslag krijgen die wordt uitgekeerd door de Belastingdienst. Bij de beoordeling of men in aanmerking komt voor een toeslag wordt het inkomen van een eventuele partner mee in aanmerking genomen. De zorgtoeslag wordt ook uitgekeerd indien premiebetalers buiten Nederland wonen.

### **Nationale bepalingen**

25. Wat betreft personen die in het buitenland wonen, is vooral artikel 69 Zvw van belang. Dit artikel luidt als volgt:

*"1. In het buitenland wonende personen die met toepassing van een Verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen dan wel toepassing van zodanige verordening krachtens de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of een verdrag inzake sociale zekerheid in geval van behoefte aan zorg recht hebben op zorg of vergoeding van de kosten daarvan, zoals voorzien in de wetgeving over de verzekering voor zorg van hun woonland, melden zich, tenzij zij op grond van deze wet verzekeringsplichtig zijn, bij het College zorgverzekeringen aan.*

*2. De in het eerste lid bedoelde personen zijn een bij ministeriële regeling te bepalen bijdrage verschuldigd, die voor een bij die regeling te bepalen gedeelte, voor de toepassing van de Wet op de zorgtoeslag als premie voor een zorgverzekering wordt beschouwd.*

*3. Indien de melding niet is geschied binnen vier maanden nadat het recht, bedoeld in het eerste lid, is ontstaan, legt het College zorgverzekeringen degene die de melding had moeten doen een bestuurlijke boete op, die gelijk is aan 130% van een bij ministeriële regeling te bepalen gedeelte van de bijdrage, bedoeld in het tweede lid, over een periode gelijk aan de periode gelegen tussen de dag waarop het recht ontstond en de dag waarop de melding is geschied, maar met een maximum van vijf jaren.*

*4. Het College zorgverzekeringen is belast met de administratie, voortvloeiend uit het eerste lid en de daar genoemde internationale regels, alsmede met het nemen van beschikkingen over de heffing en de inning van de bijdrage, bedoeld in het tweede lid.*

*5. Indien tegen een door het College zorgverzekeringen op grond van dit artikel genomen beschikking bezwaar wordt gemaakt:*

*a. kan dat college, in afwijking van artikel 7:3 van de Algemene wet bestuursrecht, van het horen van een belanghebbende afzien, tenzij deze binnen een door het college gestelde, redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord;*

*b. beslist dat college, in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, binnen dertien weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.*

*6. Het College zorgverzekeringen gebruikt voor de uitvoering van dit artikel het burgerservicenummer of, bij ontbreken daarvan, het sociaal-fiscaalnummer van de in het eerste lid bedoelde personen.*

7. Bij ministeriële regeling:

- a. kan worden bepaald dat organen die pensioen of rente verschuldigd zijn in opdracht van het College zorgverzekeringen werkzaamheden verrichten ter voorbereiding of uitvoering van beschikkingen als bedoeld in het vierde lid, waarbij kan worden bepaald dat die organen de bijdragen, bedoeld in het tweede lid, op het pensioen of de rente inhouden en aan het Zorgverzekeringsfonds afdragen;
- b. kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop het College zorgverzekeringen."

26. Andere bepalingen die van belang zijn in deze zaak, zijn:

- Artikel 6.3.1, eerste lid van de Regeling zorgverzekering:

*"De voor een persoon, bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet, verschuldigde bijdrage wordt berekend door de grondslag van de bijdrage te vermenigvuldigen met het getal dat wordt berekend uit de verhouding tussen de gemiddelde uitgaven voor zorg voor een persoon ten laste van de sociale zorgverzekering in het woonland van deze persoon en de gemiddelde uitgaven voor zorg voor een persoon ten laste van de sociale zorgverzekeringen in Nederland."*

- Artikel 6.3.2 van de Regeling zorgverzekering:

*"1. Organen die pensioen of rente uitkeren, verrichten de hen door het College zorgverzekeringen opgedragen werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de heffings- en inningsbeschikkingen, bedoeld in artikel 69, vierde lid, van de Zorgverzekeringswet.*

*2. De werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, houden ten minste in dat deze organen, nadat zij daartoe door het College zorgverzekeringen van de benodigde gegevens zijn voorzien, bijdragen die bijdrageplichtige personen en hun gezinsleden verschuldigd zijn op het pensioen of de rente van die bijdrageplichtigen inhouden en aan het Zorgverzekeringsfonds afdragen."*

- Artikel 2.5.2. van de Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet:

*"Een overeenkomst met betrekking tot de verzekering van geneeskundige zorg of de kosten daarvan, gesloten voor of met een in het buitenland wonende verzekerde die met toepassing van een verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen dan wel toepassing van zodanige verordening krachtens de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of een verdrag inzake sociale zekerheid recht heeft op zorg of vergoeding van de kosten daarvan zoals voorzien in de wetgeving over de verzekering voor zorg van het woonland, vervalt met ingang van 1 januari 2006, voor zover aan de overeenkomst rechten kunnen worden ontleend gelijkwaardig aan die welke vanaf dat tijdstip met toepassing van zodanige verordening of verdrag aan de betrokkene toekomen, mits de*

*verzekerde vóór 1 mei 2006 heeft voldaan aan de verplichting tot aanmelding bij het College zorgverzekeringen ingevolge artikel 69 van de Zorgverzekeringswet."*

#### **IV. DE BEANTWOORDING VAN DE PREJUDICIËLE VRAGEN**

##### **A. MET BETREKKING TOT DE EERSTE VRAAG**

###### *De persoonlijke werkingssfeer van Verordening 1408/71*

27. Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht niet uitsluitend met de daarin gebezigde bewoordingen te rade worden gegaan, doch in voorkomend geval eveneens met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarin zij voorkomt (zie, onder meer, arrest van 30 januari 1997, zaak C-340/94, *De Jaeck*, Jurispr. 1997, blz. I-461, punt 17).
28. Toegespitst op Verordening 1408/71 betekent dit dat *"de krachtens [artikel 42 EG] ex-artikel 51 EEG-Verdrag) vastgestelde bepalingen van Verordening nr. 1408/71... moeten worden uitgelegd in het licht van het doel van dit artikel, dat een bijdrage beoogt te leveren aan het tot stand brengen van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer voor migrerende werknemers, welke vrijheid een van de grondslagen van de Gemeenschap vormt"* (arrest van 30 maart 1993, *De Wit*, C-282/91, Jurispr. blz. I-1221, punt 16).
29. Artikel ex-artikel 51 EEG-Verdrag, thans artikel 42 EG, waarop Verordening 1408/71 mede is gebaseerd, voorziet in een coördinatie en niet in een harmonisatie van de wettelijke regelingen der Lid-Staten. Deze bepaling raakt dus niet aan de materiële en formele verschillen tussen de sociale zekerheidsregelingen van de onderscheiden Lid-Staten en dus ook niet aan de verschillen in de rechten van de aldaar werkzame personen (arrest van 15 januari 1986, *Pinna*, 41/84, Jurispr. blz. 1, punt 20).
30. Met andere woorden, de rol van het gemeenschapsrecht op het gebied van sociale zekerheid is een geheel van principes en conflictregels in te voeren die Lid-Staten moeten respecteren wanneer zij hun sociale zekerheidstelsel toepassen op mensen die hun recht op vrij verkeer hebben uitgevoerd. Het instrument dat hiervoor wordt gebruikt, is een verordening.

31. Op grond van artikel artikel 249 EG heeft een verordening algemene strekking en is zij verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks van toepassing in elke Lid-Staat.
32. Aldus is Verordening 1408/71 rechtstreeks van toepassing op personen die onder haar personele toepassingsgebied vallen en op alle wettelijke regelingen betreffende een van de takken van de sociale zekerheid.
33. Artikel 2 van Verordening 1408/71 bepaalt dat deze verordening van toepassing is op werknemers of zelfstandigen en op studenten op wie de wetgeving van één of meer Lid-Staten van toepassing is of is geweest. Personen die niet langer een beroepsactiviteit uitoefenen – gepensioneerden – vallen onder deze definitie.
34. Artikel 4, lid 1 van Verordening 1408/71 somt de traditionele takken van sociale zekerheid op die vallen onder het materiële toepassingsgebied van Verordening 1408/71 voor zover ze gebaseerd zijn op een wettelijke regeling. De Zvw is een wettelijke regeling die betrekking heeft op prestaties bij ziekte en valt bijgevolg onder het materiële toepassingsgebied van Verordening 1408/71.
35. Titel III van Verordening 1408/71 bevat een aantal coördinatie- en conflictregels die de aanspraken op bepaalde prestaties regelen voor personen op wie de verordening van toepassing is en die zich in een grensoverschrijdende situatie bevinden.
36. Artikel 28 heeft als doel er voor te zorgen dat gepensioneerden, die in een andere Lid-Staat wonen dan diegene die hun pensioen betaald en die geen recht hebben op prestaties op grond van de wetgeving van de Lid-Staat op wiens grondgebied zij wonen, recht hebben op prestaties bij ziekte in woonland. Deze personen maken aanspraak op alle prestaties bij ziekte voorzien door de wetgeving van het woonland maar ten laste van de Lid-Staat die het pensioen betaalt op voorwaarde dat zij in deze laatste Lid-Staat recht zouden hebben op prestaties indien ze er zouden wonen.
37. Voor de invoering van de Zvw hadden appellanten geen recht op prestaties bij ziekte indien zij niet via het Ziekenfonds waren verzekerd. De Zvw daarentegen heeft voor iedereen die in Nederland woont een algemeen ziekteverzekering ingevoerd. Indien zij in Nederland zouden wonen, zouden appellanten dus vanaf 1 januari 2006 recht hebben gehad op prestaties bij ziekte.

38. Het doel van artikel 28bis is niet ervoor te zorgen dat gepensioneerden die in een andere Lid-Staat wonen dan de Lid-Staat die het pensioen betaalt, recht te verstrekken op prestaties bij ziekte op het grondgebied van het woonland. Immers, betrokkene heeft recht op prestaties als gevolg van het feit dat hij op het grondgebied van deze Lid-Staat woont. Artikel 28bis heeft ten doel om de Lid-Staat aan te duiden die financieel verantwoordelijk is voor de kosten van deze prestaties bij ziekte die aan de gepensioneerde werden gegeven in zijn woonland.
39. Naar de mening van de Commissie kan dus uit artikelen 28 en 28bis van Verordening 1408/71 de conclusie worden getrokken dat de Lid-Staat die het pensioen betaalt, steeds financieel verantwoordelijk is voor de kosten van de prestaties bij ziekte die in het woonland aan de gepensioneerden worden gegeven. Artikel 36 van dezelfde verordening bepaalt immers dat de kosten voor de prestaties bij ziekte die in woonstaat op grond van artikel 28 en 28bis worden gegeven aan gepensioneerden, steeds volledig dienen te worden vergoed aan de woonstaat.
40. Artikel 33 van Verordening 1408/71 machtigt de Lid-Staat, die financieel verantwoordelijk is voor de kosten van de prestaties bij ziekte aan een gepensioneerde in zijn woonstaat, om premies af te houden van het pensioen dat het betaalt voor zover de nationale wetgeving van deze Lid-Staat voorziet in de afhouding van dergelijke premies. Deze premies dienen te worden berekend volgens de wetgeving van de betrokken Lid-Staat.
41. In aanvulling op hetgeen hiervoor is uiteengezet merkt de Commissie op dat Verordening 574/72 bevat regels die noodzakelijk zijn voor de praktische toepassing van Verordening 1408/71.
42. Artikel 29 van Verordening 574/72 is een maatregel die tot doel heeft artikel 28 en volgende van Verordening 1408/71 uit te voeren. Volgens dit artikel moet een gepensioneerde, om aanspraak te kunnen maken op prestaties in zijn woonland, zich op basis van een formulier E-121, afgegeven door de bevoegde instelling van de Lid-Staat die het pensioen betaalt, laten inschrijven bij de bevoegde instelling van het woonland.
43. Het doel van deze inschrijving is dubbel. Enerzijds wordt door deze registratie de gepensioneerde gelijkgesteld met personen verzekerd onder de wetgeving in het

woonland (eventueel door de afgifte van een nationale ziekteverzekeringskaart, bijvoorbeeld een SIS-kaart in België, een carte sésame-vitale in Frankrijk en een SIP-kaart in Spanje) zodat de gepensioneerde in het woonland aanspraak kan maken op alle prestaties die zijn voorzien in de wetgeving van het woonland. Anderzijds wordt op basis van deze registratie een inventaris van buitenlandse verzekerden opgesteld die het woonland toelaat de kosten van de verleende prestaties aan de financieel bevoegde Lid-Staat door te rekenen (artikel 95 van Verordening 574/72).

44. Voor de Commissie behelst het door Verordening 1408/71 ingevoerde stelsel een evenwichtig systeem dat de financiële verhoudingen tussen Lid-Staten respecteert en dat verhindert dat bepaalde Lid-Staten (woonland) de financiële last van de prestaties bij ziekte van personen die nooit hebben bijgedragen tot hun ziekteverzekeringstelsel zouden moeten dragen.
45. De Centrale Raad voor Beroep wenst in voorliggende zaak te vernemen of de door artikel 29 van Verordening 574/72 opgelegde inschrijving al dan niet optioneel is en of in geval van niet registratie het stelsel van artikelen 28 en 33 van Verordening 1408/71 automatisch vervalt.
46. Appellanten verwijzen naar het arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2003 in zaak C-156/01, *van der Duin*, Jurispr. blz. I-7045, punt 40, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de registratie van het formulier E-121 bij de ziekteverzekeringsinstelling van de woonplaats niet verplicht zou zijn. Zij beweren dat het mechanisme van artikel 28 van Verordening 1408/71 enkel in werking treedt indien de betrokkene zich heeft laten inschrijven bij de ziekteverzekeringsinstelling van de woonplaats. Bij het ontbreken van een dergelijke instelling kan de betrokkene geen aanspraak maken op prestaties bij ziekte in zijn woonstaat en kan de Lid-Staat die het pensioen betaalt, geen premies van het pensioen afhouden ter compensatie van de kosten die het dient te betalen voor de prestaties die de betrokkene in zijn woonstaat heeft ontvangen.
47. De Commissie kan deze interpretatie van voornoemd arrest niet delen. Immers, in de zaak *van der Duin* heeft het Hof enkel rechtszekerheid willen verschaffen omtrent de Lid-Staat die de in artikel 28 van Verordening 1408/71 bedoelde prestaties moet verlenen en welke wetgeving toepasselijk is in het geval van pensioen- of rentetrekkingen die in een andere Lid-Staat wonen dan de Lid-Staat die het pensioen of de rente

verschuldigd is. In de huidige zaak betreft het echter appellanten die, omdat ze in een andere Lid-Staat wonen en daar, in beginsel, van de zorgverzekering kunnen genieten, willen worden vrijgesteld van de betaling in het pensioenland van een bijdrage als bedoeld in artikel 33 van Verordening 1408/71.

48. Veeleer zou de Commissie willen verwijzen naar het arrest van 5 maart 1998 in de zaak C-160/96, *Molenaar*, Jurispr. blz. I-843, punt 42, dat ook is geciteerd door de Centrale Raad van Beroep. Hierin stelt het Hof dat indien een Lid-Staat recht op vrijstelling (van het betalen van bijdragen) aan de verzekerde persoon zou verlenen, dit zou betekenen dat de Lid-Staat van betrokkene verlangt bij voorbaat afstand te doen van de voordelen van het in artikel 28 van Verordening 1408/71 neergelegd mechanisme. Het Hof vervolgt dat een dergelijk gevolg noch uit het Verdrag noch uit de Verordening voortvloeit.
49. De Commissie leest deze rechtsoverweging in de zin dat het Hof voor ogen heeft gehouden dat een Lid-Staat aan een persoon aan wie het een pensioen uitbetaalt en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat woont, geen keuzerecht kan verlenen voor het al dan niet betalen van ziekteverzekeringspremies omdat dit als gevolg heeft dat het mechanisme van artikel 28 van Verordening 1408/71 automatisch zou vervallen en dat dergelijk gevolg niet kan voortvloeien uit het Verdrag noch uit Verordening 1408/71.
50. Met andere woorden: het niet toepassen van artikel 28 is geen optie voor personen die vallen onder het personeel toepassingsgebied van Verordening 1408/71.
51. Reeds in zijn arrest van 13 december 1967, in de zaak 12/67, *Guissart*, Jurispr. blz. 536, had het Hof gesteld dat de toepassing van het stelsel van Verordening nr. 3, welke in 1971 werd vervangen door Verordening 1408/71, op een migrerende werknemer niet afhankelijk is van de vrije keuze van de betrokkene, maar van de objectieve situatie waarin hij zich bevindt. Het arrest *Molenaar* bevestigt deze jurisprudentie.
52. De Commissie concludeert dan ook dat uit voornoemde rechtspraak moet worden afgeleid dat het mechanisme van artikel 28 en volgende van die verordening, dat een geheel van conflictregels vormt, geen keuzerecht geeft aan een persoon die onder het personeel toepassingsveld van Verordening 1408/71 valt, betreffende de toepassing van deze conflictregels op zijn situatie.

53. Betreffende het argument van appellanten dat zij krachtens artikel 13, lid 2, f), van Verordening 1408/71 onderworpen zijn aan de wetgeving van de woonstaat en dus niet verplicht kunnen worden om zich aan te melden bij het CVZ, maakt de Commissie de volgende opmerkingen.
54. Titel II van Verordening 1408/71 bevat een aantal bepalingen die tot doel hebben de wetgeving aan te wijzen die op een persoon die onder het personeel toepassingsgebied van de verordening valt, om te verhinderen dat betrokkene ofwel door geen enkel sociale zekerheidstelsel wordt gedekt ofwel valt onder de wetgeving van verschillende landen waarmee hij/zij een band heeft (zie het arrest van 11 juni 1998, C-275/96 *Kuusijärvi*, Jurispr. blz. I-3419, punt 28). Wat betreft gepensioneerden, bepaalt artikel 13, lid 2, f) van die verordening dat personen die ophouden onderworpen te zijn aan de wettelijke regeling van de Lid-Staat van laatste tewerkstelling, onder de wetgeving van het woonland vallen.
55. Dit betekent inderdaad dat de appellanten in de voorliggende zaak strikt genomen niet onderworpen zijn aan de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving, inclusief de Zvw, maar aan de wetgeving van hun woonland.
56. Titel III van Verordening 1408/71 bevat specifieke conflict- en coördinatieregels eigen aan de verschillende takken van de sociale zekerheid, die, als *lex specialis*, voorrang hebben op de bepalingen van titel II. De bepalingen inzake de aanspraken van gepensioneerden op prestaties bij ziekte in hun woonland vormen dus een uitzondering op de algemene regel dat gepensioneerden onder de sociale zekerheidswetgeving van het woonland vallen. Dit systeem heeft als doel er voor te zorgen dat gepensioneerden aanspraak hebben op prestaties bij ziekte in hun woonland.
57. Ter conclusie meent de Commissie dat artikelen 28, 28bis en 33 van Verordening 1408/71 en artikel 29 van Verordening 574/72 zich niet verzetten tegen een nationale regeling, zoals neergelegd in artikel 69 van de Zvw, die een rechthebbende op een pensioen verplicht zich aan te melden bij het nationale sociale verzekeringsorgaan van het pensioenland, *in casu* het College voor Zorgverzekeringen, en waarbij van die rechthebbende een bijdrage van zijn pensioen of rente wordt ingehouden, ook indien geen inschrijving als bedoeld in artikel 29 Verordening 574/72 heeft plaats gevonden.

**B. MET BETREKKING TOT DE TWEDE VRAAG**

58. Ter beantwoording van de tweede vraag van de Centrale Raad van Beroep, verwijst de Commissie vooraleerst naar het arrest van 16 juli 2009 in de zaak C-208/07, *Von Chamier-Glisczinski*, nog niet gepubliceerd.
59. In dit arrest stelt het Hof dat de vaststelling dat een nationale maatregel in overeenstemming is met een instrument van afgeleid recht, *in casu* Verordening 1408/71, niet noodzakelijkerwijs tot gevolg heeft dat deze maatregel niet aan de verdragsbepalingen mag worden getoetst (punt 66).
60. Het Hof stelt verder dat de Raad bij de vaststelling van Verordening 1408/71, in aanmerking nemende de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij beschikt bij de keuze van de maatregelen waarmee het in artikel 42 EG beoogde resultaat het best kan worden bereikt, in beginsel heeft voldaan aan de verplichting die voortvloeit uit de hem bij dit artikel opgedragen taak om een stelsel in te voeren dat werknemers in staat stelt om de hindernissen uit te weg te ruimen die voor hen zou kunnen voortvloeien uit de nationale voorschriften inzake sociale zekerheid (punt 64).
61. De Commissie meent dat, naar analogie van hetgeen het Hof heeft gesteld in punt 65, eerste zin, kan gesteld worden dat het mechanisme dat door artikel 28 en volgende van Verordening 1408/71 is ingesteld, de wil van de gemeenschapswetgever weergeeft om voorrang te geven aan een oplossing waarbij de verzekerden, wat de verstrekkingen bij ziekte betreft, in de woonstaat toegang wordt gegeven tot de voor hun gezondheidstoestand passende zorg onder dezelfde voorwaarden als de verzekerden die zijn aangesloten bij het stelsel van sociale zekerheid van de woonstaat.
62. Wat betreft de toetsing van de onderhavige regeling aan het verdrag, namelijk artikel 18 EG en artikel 39 EG, is de Commissie van mening dat, *in casu*, artikel 39 EG niet van toepassing is. Immers, op grond van de Commissie ter beschikking staande informatie, vallen appellanten in onderhavige zaak onder de categorie "werknemers" in de zin van artikel 39 EG, gezien zij noch reële en daadwerkelijke arbeid verrichten noch op zoek zijn naar een dienstbetrekking in een andere Lid-Staat (zie punten 68, 69 en 70 van het arrest *Von Chamier-Glisczinski*).

63. Derhalve is de Commissie van mening dat de situatie van appellanten wordt beheerst door artikel 18 EG inzake het recht van burgers van de Europese Unie om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan diegene waarvan zij onderdaan. Artikel 18 EG verleent echter geen onbeperkt recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de Lid-Staten. Dit recht kan worden onderworpen aan beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn gesteld.
64. Uit een vaste rechtspraak<sup>1</sup> van het Hof volgt dat de door artikel 18 EG toegekende rechten niet hun volle werking kunnen ontplooiën indien een burger van een Lid-Staat zou kunnen worden ontmoedigd deze rechten uit te oefenen doordat zijn verblijf in een andere Lid-Staat wordt belemmerd door een regeling van zijn Lid-Staat van herkomst, die hem benadeelt wegens het enkele feit dat hij deze rechten heeft uitgeoefend.
65. Appellanten beweren dat het inhouden van een bijdrage op grond van artikel 69 Zvw en artikel 33 van Verordening 1408/71 een belemmering vormt van het recht van burgers van de EU om vrij te reizen en in een andere Lid-Staat te verblijven. Zij menen dat de verschuldigde bijdragen hoger zijn dan gerechtvaardigd is te achten gelet op de aard en de omvang van de zorg die zij in hun woonland kunnen ontvangen in vergelijking met de in Nederland verleende zorg. Appellanten stellen dat toen de Zvw werd ingevoerd, zij reeds woonden in een andere Lid-Staat en dat zij zich vanaf hun migratie hadden ingesteld op het regelen van ziekteverzekering door middel van een particuliere verzekering.
66. Evenwel, naar de mening van de Commissie volgt uit de punten 84 en 85 van voornoemd arrest *Von Chamier-Glisczinski* dat, aangezien artikel 42 EG enkel voorziet in een coördinatie en niet in een harmonisatie van de wettelijke sociale zekerheidsrechtstelsels van de Lid-Staten, artikel 18 EG niet aan een verzekerde kan garanderen dat een verplaatsing naar een andere Lid-Staat voor de sociale zekerheid neutraal is, met name het niveau van de prestaties bij ziekte. Een dergelijke verplaatsing

---

<sup>1</sup> In *Von Chamier-Glisczinski*, punt 82, zijn geciteerd: arrest van 23 oktober 2007, *Morgan en Bucher*, C-11/06 en C-12/06, Jurispr. blz. I – 9161, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 4 december 2008, *Zablocka-Weyhermuller*, C-221/07, nog niet gepubliceerd, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

kan, rekening houdend met de verschillen tussen de Lid-Staten, naargelang het geval, meer of minder voordelig zijn voor de betrokken persoon, naargelang de combinatie van de nationale regeling die krachtens Verordening 1408/71 van toepassing is.

67. In dit opzicht merkt de Commissie op dat haar inziens het feit dat, sinds de introductie van de woonlandfactor (met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006) in de Nederlandse sociale zorgwetgeving, de hoogte van de te betalen bijdragen wordt berekend op basis van de in het woonland ter beschikking staande pakket van prestaties bij ziekte. In praktijk betekent dit dat, in de meeste gevallen, voor personen die in een andere Lid-Staat wonen, het bedrag van de te betalen premie lager is dan het bedrag aan premies dat moet worden betaald door verzekerden die in Nederland wonen. Het bedrag van de premie die de appellanten aldus moeten betalen, komt min of meer overeen met het jaarlijkse forfaitaire bedrag dat de Nederlandse overheid op basis van de artikelen 36 van Verordening 1408/71 en 95 van Verordening 574/72 aan het woonland van betrokkene dient te betalen. De aan appellanten opgelegde premie kan bijgevolg niet worden bestempeld als een belemmering van het vrij verkeer van personen noch als een belasting zoals appellanten aangeven.
68. Op basis van het voorgaande, is de Commissie van mening dat op de tweede vraag van de Centrale Raad van Beroep dient te worden geantwoord dat artikel 18 EG zich niet verzet tegen een nationale regeling, in het pensioenland, zoals voorzien in artikel 69 van de Zvw, waarbij de hoogte van de te betalen bijdragen wordt berekend op basis van het in het woonland ter beschikking staande pakket van prestaties bij ziekte en een rechthebbende op een pensioen wordt verplicht zich aan te melden bij het nationale sociale verzekeringsorgaan van het pensioenland, de CVZ, en waarbij van die rechthebbende een bijdrage van zijn pensioen of rente wordt ingehouden, ook als geen inschrijving als bedoeld in artikel 29 van Verordening 574/72 heeft plaats gevonden.

## V. CONCLUSIE

69. In het licht van het vorenstaande stelt de Commissie het Hof voor als volgt op de gestelde vragen te antwoorden:

- 1) **De artikelen 28, 28bis en 33 van Verordening 1408/71 en artikel 29 van Verordening 574/72 verzetten zich niet tegen een nationale regeling in het pensioenland, die een rechthebbende op een pensioen verplicht zich aan te melden bij het nationale sociale verzekeringsorgaan van het pensioenland en waarbij van die rechthebbende een bijdrage van zijn pensioen of rente wordt ingehouden, ook indien geen inschrijving als bedoeld in artikel 29 van Verordening 574/72 heeft plaatsgevonden.**
- 2) **Artikel 18 EG verzet zich niet tegen een nationale regeling waarbij, in het pensioenland, de hoogte van de te betalen bijdragen wordt berekend op basis van het in het woonland ter beschikking staande pakket van prestaties bij ziekte en een rechthebbende op een pensioen wordt verplicht zich aan te melden bij het nationale sociale verzekeringsorgaan van het pensioenland, en waarbij van die rechthebbende een bijdrage van zijn pensioen of rente wordt ingehouden, ook als geen inschrijving als bedoeld in artikel 29 van Verordening 574/72 heeft plaatsgevonden.**

Michel van BEEK

Viktor KREUSCHITZ

Gemachtigden van de Commissie

