

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

UITSpraak

op de hoger beroepen van:

██████████, wonende te Frankrijk,
██████████, wonende te België,
██████████, wonende te Italië,
██████████, wonende te Ierland,
(hierna ook: appellanten),

tegen de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 31 januari 2008, 07/3445 e.v. en 07/3622 e.v. (hierna: aangevallen uitspraken),

in de gedingen tussen:

appellanten

en

het College voor zorgverzekeringen (hierna: Cvz)

Datum uitspraak: 26 augustus 2009.

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

- 2 -

I. PROCESVERLOOP

Ingevolge artikel II, tweede lid, aanhef en onder b, van de – met ingang van 1 augustus 2008 in werking getreden – Wet van 29 mei 2008 tot wijziging van de Zorgverzekeringswet in verband met de rechtsgang bij inhouding van de bijdrage van verdragsgerechtigden (rechtsgang bronheffing verdragsgerechtigden) (Stb. 278) is Cvz als procespartij in aanhangige gedingen in de plaats getreden van de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (hierna: SvB). In deze uitspraak wordt onder Cvz voor zover nodig tevens begrepen de SvB.

Namens appellanten hebben mr. E.H. Pijnacker Hordijk en mr. W.W. Geursen, beiden advocaat te Den Haag, hoger beroep ingesteld tegen de aangevallen uitspraken.

Cvz heeft een verweerschrift ingediend.

De Raad heeft de zaken ter behandeling gevoegd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 januari 2009. Appellanten hebben zich laten vertegenwoordigen door mr. Pijnacker Hordijk en mr. A.M.E. Voerman, eveneens advocaat te Den Haag. Cvz heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. van Dijen, mr. H.C.D. van der Herberg en drs. N. Stiemer.

De Raad heeft het onderzoek heropend. De Raad heeft appellanten een nadere vraag gesteld, die namens hen is beantwoord. In de zaak van appellant ██████████ heeft Cvz een vraag van de Raad beantwoord, waarop namens appellant ██████████ is gereageerd.

Met toestemming van partijen heeft de Raad vervolgens bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft, waarna het onderzoek is gesloten.

II. OVERWEGINGEN

1.1. Appellanten zijn allen Nederlanders en wonen in een andere lidstaat van de Europese Unie (hierna: EU). Appellanten ██████████, ██████████ en ██████████ zijn gepensioneerd en ontvangen een ouderdomspensioen ingevolge de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW) uit Nederland. Appellant ██████████ ontving ten tijde hier van belang een flexibele pensioenuitkering uit Nederland. Appellant ██████████ was tot 1 januari 2006 voor zijn ziektekosten vrijwillig verzekerd bij de Caisse Primaire d'Assurance Maladie (hierna: CPAM) in zijn woonland Frankrijk en had daarnaast een aanvullende particuliere

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

- 3 -

verzekering bij een Franse verzekeringsmaatschappij. Appellant ██████, woonachtig in België, was tot 1 januari 2006 voor zijn ziektekosten particulier verzekerd bij de Nederlandse verzekeringsmaatschappij CZ. Appellant ██████, woonachtig in Italië, was op 1 januari 2006 voor zijn ziektekosten particulier verzekerd bij de Nederlandse verzekeringsmaatschappij Univé onder een zogeheten wereldpolis. Appellant ██████, woonachtig in Ierland, was op 1 januari 2006 voor zijn ziektekosten als zodanig verzekerd bij de Ierse National Health Service (hierna: NHS) en had daarnaast een aanvullende particuliere verzekering bij een Ierse verzekeringsmaatschappij. Vóór 1 januari 2006 waren appellanten niet verplicht verzekerd op grond van de Nederlandse Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AWBZ).

1.2. Met ingang van 1 januari 2006 is de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw) in werking getreden. Vanaf die datum hebben appellanten op grond van Verordening EG 1408/71 (hierna: Vo 1408/71) recht op zorg in hun woonland, ten laste van Nederland. Voor dit recht op zorg zijn appellanten, die door Cvz zijn aangemerkt als verdragsgerechtigden in de zin van Vo 1408/71, ingevolge artikel 69 van de Zvw een bijdrage Zvw verschuldigd, die wordt ingehouden op het Nederlandse pensioen onderscheidenlijk de Nederlandse uitkering.

1.3. De bijdrage Zvw is – nader – geregeld in de Regeling zorgverzekering (hierna: Regeling). De bijdrage Zvw bestond aanvankelijk uit:

- a. een inkomensafhankelijke bijdrage, berekend overeenkomstig paragraaf 5.2 van de Zvw,
- b. een inkomensafhankelijke bijdrage ter hoogte van 70% van de premie voor de AWBZ, en
- c. een bijdrage, gelijk aan de niet-inkomensafhankelijke premie voor de Zvw.

1.4. Bij vonnis van 31 maart 2006 (LJN AV7778) heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage uitspraak gedaan in een kort geding tussen de Stichting Belangenbehartiging Nederlandse Gepensioneerden in het Buitenland en enkele belanghebbenden enerzijds, en de Staat der Nederlanden anderzijds. De voorzieningenrechter heeft onder meer overwogen dat met name het heffen van het onder 1.3 bij b genoemde deel van de bijdrage Zvw een structureel gelijke behandeling van ongelijke gevallen inhield, nu sprake was van één, internationaal gezien, hoge heffing bij zeer uiteenlopende niveaus van verstrekkingen, waarvoor Nederland aan de woonlanden vaak een veel lager bedrag betaalde. Dit heeft de voorzieningenrechter tot het oordeel geleid dat de Regeling in zoverre onmiskenbaar onverbindend was wegens strijd met het algemeen rechtsbeginsel dat een dergelijke gelijke behandeling van ongelijke gevallen verbiedt.

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

- 4 -

1.5. Naar aanleiding van dit vonnis is de Regeling, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006, aangepast. In artikel 6.3.1 van de Regeling is nu neergelegd dat de bijdrage Zvw wordt vastgesteld op basis van een grondslag die gelijk is aan de som van de onder 1.3 bij a, b en c genoemde delen, met dien verstande dat bij b de volledige premie voor de AWBZ als uitgangspunt wordt genomen. Deze grondslag wordt vermenigvuldigd "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". Dit is de zogenoemde woonlandfactor.

1.6. De woonlandfactor was voor de landen waarin appellanten woonachtig zijn, voor het jaar 2006 vastgesteld op:

Frankrijk:0,6633

België:0,6186

Italië:0,5845

Ierland:0,9345.

1.7. Bij de door appellanten in beroep bij de rechtbank bestreden besluiten op bezwaar is de door hen verschuldigde bijdrage Zvw voor (een deel van) het jaar 2006 vastgesteld.

2. De rechtbank heeft bij de aangevallen uitspraken, voor zover hier van belang, de beroepen van appellanten ongegrond verklaard.

3.1. In het hoger-beroepschrift zijn de gevolgen voor appellanten van de stelselwijziging per 1 januari 2006 als volgt geschetst.

3.1.1. Appellant **U** heeft zich met het E-121 formulier ingeschreven bij de CPAM en zijn aanvullende particuliere verzekering behouden. Wat de dekking van de verzekering bij de CPAM betreft veranderde er op dat moment niets. In plaats van de premie die hij tot 1 januari 2006 aan de CPAM betaalde, wordt hem nu de bijdrage Zvw in rekening gebracht. **U** stelt dat hij er daardoor in netto inkomen ongeveer 7,5% op is achteruitgegaan.

3.1.2. De Nederlandse particuliere verzekering van appellant **U** is op grond van de nieuwe wetgeving door de verzekeringsmaatschappij opgezegd. **U** is sindsdien aangesloten bij een Belgische mutuelle. Hij stelt dat hij als gevolg van de hem in rekening gebrachte bijdrage Zvw er weliswaar slechts 0,2% in netto inkomen op is achteruitgegaan, maar dat de echte achteruitgang voor hem is gelegen in het feit dat de

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

- 5 -

dekking van zijn nieuwe verzekering aanzienlijk minder is. Hij heeft zich in België voor die vermindering van de dekking niet meer kunnen bijverzekeren. Dit betekent dat hij, als hij daadwerkelijk ziektekosten heeft, zal worden geconfronteerd met een sterke tot zeer sterke achteruitgang van zijn netto inkomen.

3.1.3. De Nederlandse particuliere verzekering van appellants [REDACTED] onder een zogeheten wereldpolis is op en na 1 januari 2006 voortgezet. [REDACTED] stelt dat hij als gevolg van de hem in rekening gebrachte bijdrage Zvw er in netto inkomen ongeveer € 6.000,- op is achteruitgegaan.

3.1.4. Appellant [REDACTED] heeft zich met het E-121 formulier ingeschreven bij de NHS en heeft zijn aanvullende particuliere verzekering behouden. Wat de dekking van de verzekering bij de NHS betreft veranderde er op dat moment niets. Sindsdien wordt hem de bijdrage Zvw in rekening gebracht. [REDACTED] stelt dat hij er in netto inkomen ongeveer 16% op is achteruitgegaan, terwijl hij daarnaast via de Ierse inkomstenbelasting nog steeds bijdraagt aan de NHS.

3.2. In hoger beroep hebben appellanten allereerst aangevoerd dat de bijdrage Zvw een belasting is. Op grond van de toepasselijke belastingverdragen heeft Nederland geen heffingsbevoegdheid ter zake van deze belasting. Hierbij is onder andere verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof) van 3 april 2008 in de zaak C-103/06 (Derouin). Dit betekent dat er geen rechtsgrondslag is voor inhouding van de bijdrage Zvw.

3.3. De Raad onderschrijft, met Cvz, niet het standpunt van appellanten dat de bijdrage Zvw moet worden aangemerkt als een belasting. De Raad stelt daarbij voorop dat de Zvw zelf de bijdrage Zvw niet als een belasting kwalificeert. Op grond van artikel 33 van Vo 1408/71 is Nederland bevoegd een bijdrage te heffen overeenkomstig zijn eigen wetgeving. Het gaat derhalve om een bijdrage in de zin van Vo 1408/71 die is geconcretiseerd in de Nederlandse wetgeving. Een dergelijke bijdrage moet naar het oordeel van de Raad, mede gelet op de arresten van het Hof van 15 februari 2000 in de zaken C-34/98 en C-169/98 (Commissie-Frankrijk), worden gekwalificeerd als een sociale bijdrage bestemd voor de financiering van (een deel van) het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel. De bijdragen worden immers toegevoegd aan het Zorgverzekeringsfonds, waaruit Nederland de kosten in verband met de Zvw op grond van internationale verdragen betaalt. Nu geen sprake is van een belasting, komt de Raad aan bespreking van hetgeen in dit verband voor het overige is aangevoerd, niet toe.

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

- 6 -

3.4. De Raad stelt bij zijn verdere beoordeling voorop dat de gemachtigde van appellanten desgevraagd heeft medegedeeld dat in deze zaken niet wordt betwist dat het Nederlandse uitvoeringsorgaan (Cvz) op zichzelf gerechtigd is ingevolge (het stelsel van) Vo 1408/71 (artikelen 28a, 28bis, 33 en Bijlage VI, onder R, onder 1 a en b) een bijdrage Zvw in rekening te brengen en dat evenmin wordt aangevoerd dat de hoogte van de ingehouden bijdrage Zvw en de ondervonden inkomensachteruitgang een belemmering vormen van het vrij verkeer van werknemers dan wel het recht van burgers van de EU vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat, bedoeld in de artikelen 39 en 18 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Dit betekent dat in deze zaken uitsluitend nog ter verdere beoordeling staat of de hoogte van de woonlandfactor (en de wijze waarop deze is vastgesteld) in strijd is met het gelijkheidsbeginsel dan wel het verbod van willekeur, zoals namens appellanten ook in hoger beroep is betoogd.

3.5.1. Namens appellanten is in dit verband allereerst naar voren gebracht dat na de introductie van de woonlandfactor verdragsgerechtigde gepensioneerden en rentetrekkingen weliswaar niet langer gelijk worden behandeld als personen die – in Nederland – verzekerd zijn voor de Zvw en de AWBZ, maar dat zij ten onrechte niet zo ongelijk worden behandeld als de mate van hun ongelijkheid vereist. Met de woonlandfactor zou volgens appellanten de onevenwichtigheid moeten worden weggenomen tussen de bijdragen die appellanten opbrengen en de kosten die door de lidstaat Nederland voor hen worden gemaakt. Deze kosten betreffen een forfaitair bedrag, gebaseerd op de kosten voor zorg van gepensioneerden in het woonland. Deze zijn substantieel lager dan de gemiddelde kosten voor zorg van gepensioneerden in Nederland, voornamelijk als gevolg van de AWBZ waarop door ouderen nu eenmaal meer en vaker aanspraak wordt gemaakt dan door jongeren. Deze gemiddelde kosten zou Nederland kwijt zijn geweest als de verdragsgerechtigde gepensioneerden in Nederland zouden hebben gewoond. Dit kostenvoordeel dient te worden verdisconteerd in de bijdrage Zvw. Het ligt daarom in de rede voor de vaststelling van de woonlandfactor aansluiting te zoeken bij de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden in Nederland enerzijds en in de woonlanden anderzijds, en dus niet bij de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de gehele Nederlandse bevolking. Dit klemmt temeer, nu verdragsgerechtigde gepensioneerden na jarenlang hoge AWBZ-premies te hebben betaald, geen aanspraak kunnen maken op de verstrekkingen van de AWBZ. Het voorgaande kan worden geïllustreerd door de zogenoemde premie-kostenverhouding van Nederland te vergelijken met die in de andere lidstaten van de EU. Daaruit komt naar voren dat deze per inkomensgroep aanzienlijk verschilt per land en in alle woonlanden voor gepensioneerde verdragsgerechtigden telkens aanzienlijk hoger uitpakt dan in Nederland. Volgens appellanten zou de premie-kostenverhouding per inkomensgroep in alle landen dezelfde moeten zijn als die in Nederland. Daarmee wordt een vrijwel identiek resultaat bereikt.

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

- 7 -

3.5.2. Voorts is namens appellanten naar voren gebracht dat de cijfers die de lidstaten op grond van artikel 95 van Verordening EG 574/72 (hierna: Vo 574/72) dienen te rapporteren, moeten betreffen de gemiddelde kosten van zorgverstrekkingen aan gepensioneerden en rentetrekkingen gezamenlijk. Nederland heeft die cijfers echter niet voorhanden en rapporteert daarom de gemiddelde kosten voor de groep personen van 65 jaar en ouder en de groep personen jonger dan 65 jaar. Dit betekent dat de door Nederland geproduceerde cijfers minder goed verifieerbaar en daarmee minder goed bruikbaar zijn.

3.6.1. Met betrekking tot de hoogte van de woonlandfactor heeft Cvz vooropgesteld dat het op grond van artikel 33 van Vo 1408/71 aan Nederland is om de hoogte van de bijdrage vast te stellen. Door de hoogte van de bijdrage Zvw te relateren aan de gemiddelde zorgkosten in het woonland gedeeld door de gemiddelde uitgaven voor zorg per verzekerde in Nederland, wordt – in voldoende mate – gedifferentieerd naar de verschillende verstrekkingenniveaus in de woonlanden. De Nederlandse regelgever is aldus bij het opstellen van dit algemeen verbindende voorschrift niet buiten de hem toekomende beleids- en beoordelingsmarges getreden. Dat ook andere mogelijkheden aanwijsbaar zijn, maakt dit niet anders.

3.6.2. Voorts heeft Cvz erop gewezen dat bij de berekening van de woonlandfactor gebruik is gemaakt van op officiële gegevens gebaseerde cijfers, die zijn goedgekeurd door de rekencommissie, bedoeld in artikel 101 van Vo 574/72.

3.7.1. De Raad overweegt met betrekking tot het beroep op het gelijkheidsbeginsel allereerst dat dit algemene rechtsbeginsel ertoe verplicht gelijke gevallen gelijk te behandelen en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van hun ongelijkheid. Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad doet discriminatie op de grond dat ongelijke gevallen onevenredig ongelijk worden behandeld, zich slechts voor bij een overduidelijke onevenredigheid (onder andere de arresten van 19 mei 1993, LJV ZC5353, en 16 februari 2007, LJV ZA8572). De Raad sluit zich bij deze rechtspraak aan.

3.7.2. Vaststaat dat appellanten ten opzichte van in Nederland woonachtige premieplichtigen niet als gelijke gevallen kunnen worden aangemerkt. Zij worden ten opzichte van deze groep ook ongelijk behandeld, nu op de door hen te betalen bijdrage Zvw de woonlandfactor van toepassing is, die doorgaans – en in elk geval bij appellanten – tot een lagere bijdrage leidt dan de premie die vergelijkbare in Nederland woonachtige personen betalen. Derhalve ligt – slechts – de vraag voor of bij de ongelijke behandeling

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

- 8 -

van bijdrageplichtigen zoals appellanten, sprake is van overduidelijke onevenredigheid. De Raad beantwoordt deze vraag ontkennend.

3.7.3. De Raad neemt hierbij in aanmerking dat bij de Zvw sprake is van een volksverzekering, in die zin dat de Zvw beoogt een ziektekosten- en zorgverzekeringsstelsel te bieden voor de gehele bevolking. Zoals bij alle sociale verzekeringen speelt solidariteit in dit stelsel een belangrijke rol. Dit komt tot uitdrukking in de premieheffing voor de Zvw, die uitsluitend is gedifferentieerd naar draagkracht. Leeftijd, de mate van risico of enige andere in de persoon van de verzekerde gelegen factor (zoals de in het verleden gemaakte aanspraken op zorg of de in het verleden betaalde premies) spelen bij de vaststelling van de premie geen rol. De Raad ziet geen grond waarom dit uitgangspunt ook niet zou mogen worden toegepast bij de vaststelling van de hoogte van de bijdrage Zvw voor verdragsgerechtigden. Dit in aanmerking nemend en voorts overwegend dat bij de vaststelling van de woonlandfactor is aangesloten bij het algemene verstrekkingenniveau per land en in (het stelsel van) Vo 1408/71 geen rechtsgrondslag is gelegen voor het aannemen van de rechtsplicht om een – volledig – evenwicht te realiseren tussen de voor de groep gepensioneerden en rentetrekkingen gemaakte kosten enerzijds en de aan hen in rekening te brengen bijdragen anderzijds, kan naar het oordeel van de Raad niet worden gezegd dat sprake is van een overduidelijke onevenredigheid bij de ongelijke behandeling van appellanten. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat de Nederlandse regelgever niet (ook) had kunnen kiezen voor de namens appellanten bepleite alternatieve wijze(n) van vaststelling van de woonlandfactor of een variant daarop. Dat is echter niet de toetsingsmaatstaf die hier moet worden aangelegd.

3.7.4. Met Cvz kent de Raad betekenis toe aan het – door appellanten niet betwiste – gegeven dat de door de lidstaat Nederland gerapporteerde cijfers door de rekencommissie, bedoeld in artikel 101 van Vo 574/72, zijn goedgekeurd. Dit wordt bevestigd door het besluit tot wijziging van de Regeling door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 23 mei 2006 (Stcrt. 104), waarbij de woonlandfactoren voor het jaar 2006 zijn vastgesteld. Op grond hiervan moet worden aangenomen dat Nederland op juiste wijze heeft voldaan aan de in artikel 95 van Vo 574/72 neergelegde verplichting.

3.8. Uit het onder 3.3, 3.4 en 3.7 overwogene volgt dat de Raad van oordeel is dat geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel en evenmin met het verbod van willekeur.

3.9. Dit betekent dat de aangevallen uitspraken, voor zover aangevochten, voor bevestiging in aanmerking komen.

08/1299 ZFW
08/1302 ZFW
08/1713 ZFW
08/1716 ZFW
08/1720 ZFW

- 9 -

3.10. Voor een veroordeling in de proceskosten is geen aanleiding.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;


Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraken voor zover aangevochten.

Deze uitspraak is gedaan door T.G.M. Simons als voorzitter en M.M. van der Kade en T.L. de Vries als leden, in tegenwoordigheid van W. Altenaar als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 26 augustus 2009.

(get.) T.G.M. Simons.

(get.) W. Altenaar.



IA