

ORIGINEEL

DE BRAUW  
BLACKSTONE  
WESTBROEK**Hof van Justitie van de Europese Unie**Prejudiciële procedure ex artikel 267 VWEU

---

Zaak C-345/09

Prejudiciële verwijzing van de Centrale Raad van Beroep

bij verzoek van 26 augustus 2009 (08/1303 ZFW, 08/1703 AOW, 08/1714 ZFW,  
08/1717 ZFW, 08/1718 ZFW, 08/1721 ZFW, 09/501 ZFW, 09/502 ZFW, 09/504 ZFW)**Schriftelijke Opmerkingen**als bedoeld in artikel 20, tweede alinea, van het Protocol betreffende het Statuut van  
het Hof van Justitie van de Europese Unie

van

de heer [REDACTED] wonende te Alicante, Spanje; en  
de heer [REDACTED] wonende te Alicante, Spanje,appellanten in de basisprocedure (" [REDACTED] "),  
gemachtigde: Mr E.H. Pijnacker Hordijk, advocaat te Amsterdam,

tegen

**Het College voor zorgverzekeringen ("CVZ")**

verweerster in de basisprocedure,

gemachtigden: Mr M.C.D. van der Berg en Mr M. van Dijen

## I. INLEIDING

1. Alvorens een voorstel voor een antwoord te formuleren op de vragen van de Centrale Raad van Beroep (de "**Centrale Raad**"), zullen [REDACTED] eerst het juridisch kader en de achtergrond van het geschil schetsen.
2. Op 1 januari 2006 is in Nederland de nieuwe Zorgverzekeringswet (hierna ook wel aan te duiden de "**Zvw**") in werking getreden waarmee de werknemersverzekering van de Ziekenfondswet (hierna ook wel aan te duiden als de "**Zfw**") is vervangen. De Zorgverzekeringswet voorziet in een verplichte verzekering tegen ziektekosten voor alle ingezetenen (volksverzekering); voordien kende Nederland enkel een sociale zekerheidsregeling inzake ziektekosten voor werknemers in loondienst wier inkomen een zeker plafond (de zogenaamde "Ziekenfondsgrens") niet te boven ging (werknemersverzekering). De overige ingezetenen vielen buiten het bereik van de sociale zekerheidsregeling en waren particulier verzekerd. Voor rechthebbenden op een Nederlands pensioen met woonplaats in een andere lidstaat gold hetzelfde regime (met inbegrip van het verschil tussen Zfw-verzekerden en particulier verzekerden). Op de particulier verzekerden was (ook) het regime van artikel 28 e.v. van Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen ("**Verordening 1408/71**") niet van toepassing. Zij waren bijgevolg particulier verzekerd bij een Nederlandse ziektekostenverzekeraar (in veel gevallen hadden zij bij emigratie hun voordien bestaande Nederlandse verzekering gecontinueerd) of bij een verzekeraar uit een andere lidstaat.
3. Met name deze laatste groep gepensioneerden is buitengewoon sterk benadeeld door het regime van de nieuwe Zorgverzekeringswet, toegepast in samenhang met artikel 28 e.v. van Verordening 1408/71. Het betreft hier een populatie van vele tienduizenden personen.
4. Als gevolg van Nederlandse (overgangs)wetgeving hebben bijna alle Nederlandse verzekeraars de particuliere verzekeringen van de betrokken gepensioneerden

opgezegd.<sup>1</sup> De gepensioneerden werden geacht (als gevolg van de invoering van een volksverzekering in Nederland) zich met ingang van 1 januari 2006 op basis van het regime van de artikelen 28 e.v. van Verordening 1408/71 te kunnen inschrijven bij het ziekenfonds van hun woonplaats. Voor <sup>de</sup> ~~nagenoeg~~ <sup>de</sup> alle particulier verzekerden betekende dit een enorme achteruitgang. De dekking van het basispakket van de ziekenfondsen in de diverse lidstaten is namelijk in bijna alle gevallen vergaand inferieur aan dat van de particuliere ziektekostenverzekeringen (beperkingen van vrije artskeus; beperkingen van de financiële dekking van medische ingrepen en kosten van medicijnen, etc.). Daarnaast was het in verband met leeftijdseisen en/of gezondheidseisen voor deze populatie (waarvan velen ten tijde van de invoering van de Zorgverzekeringswet reeds hoogbejaard waren) in veel gevallen onmogelijk om nog een aanvullende verzekering bovenop het vaak minimale basispakket af te sluiten. Particulier verzekerden met een particuliere verzekering bij een buitenlandse verzekeraar hebben in de regel hun bestaande verzekering na 1 januari 2006 gecontinueerd, omdat deze verzekeringen een veel hoogwaardiger verstrekkingenpakket bieden dan het lokale ziekenfonds.

5. Het staat vast dat de betrokken gepensioneerden op grond van het Unierecht **niet verplicht** zijn zich aan te sluiten bij het ziekenfonds van hun woonplaats. Een en ander zal in het onderstaande nader worden toegelicht. Zij waren en zijn derhalve alleszins gerechtigd hun particuliere verzekeringen te continueren.
6. De Nederlandse overheid heeft gepoogd maximaal profijt te trekken uit het feit dat als gevolg van de invoering van de Zorgverzekeringswet het regime van artikel 28 e.v. van Verordening 1408/71 op in het buitenland wonende rechthebbenden op een Nederlands ouderdomspensioen van toepassing werd. In de eerste plaats is in de Zorgverzekeringswet een verplichting opgenomen voor deze gepensioneerden om zich aan te melden bij geïntimeerde in de basisprocedure (i.e., CVZ) en om een jaarlijkse bijdrage te betalen, en **zulks ongeacht of deze gepensioneerden zich daadwerkelijk bij het ziekenfonds van hun woonplaats hadden aangesloten en daarmee op grond van het bepaalde in**

---

<sup>1</sup> Dit gold niet voor buitenlandse verzekeraars; deze hadden en hebben met de Nederlandse wetgeving niets van doen.

**de artikelen 28 e.v. van Verordening 1408/71 ten laste kwamen van Nederland.** In de tweede plaats heeft de Nederlandse overheid de hoogte van de bijdrage bepaald op een zeer hoog niveau, dat geen enkel verband hield met de hoogte van de (eventueel) door Nederland te betalen bijdrage. Daardoor werd de populatie van gepensioneerden met particuliere verzekering nog eens extra benadeeld.

7. In het kader van een kort na de invoering van de Zorgverzekeringswet opgestart kort geding heeft de nationale rechter in 2006 de regelgeving met betrekking tot de **hoogte** van de bijdrage wegens strijd met algemene rechtsbeginselen grotendeels buiten werking gesteld. Het rechterlijk ingrijpen heeft geleid tot een substantiële verlaging door de Nederlandse overheid van de hoogte van de verplichte bijdrage voor in het buitenland wonende gepensioneerden.
8. Thans zijn nog aanhangig een aantal bodemprocedures (tevens proefprocedures die worden gecoördineerd door een Stichting die is opgericht met het specifieke doel de belangen van de Nederlandse gepensioneerden in het buitenland te behartigen) waarin ter discussie staat de vraag of de Nederlandse overheid gerechtigd is een bijdrage te heffen van gepensioneerden die ervoor gekozen hebben zich niet in te schrijven bij het ziekenfonds van hun woonplaats doch hun particuliere verzekering te continueren en die bijgevolg niet ten laste van Nederland komen. Het is in het kader van deze proefprocedures dat de onderhavige prejudiciële vragen aan Uw Hof zijn voorgelegd. De prejudiciële vragen zijn bedoeld ter beslechting van een tweetal geschilpunten, namelijk (i) de vraag of artikel 33 van Verordening 1408/71 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de heffing van een bijdrage van gepensioneerden die niet ten laste van Nederland komen en (ii) (subsidiair) de vraag of (ingeval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag) de basisbepalingen in het EU-Verdrag inzake het vrije verkeer van personen en werknemers aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de litigieuze regeling in de Zorgverzekeringswet.
9. Zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid, zijn appellanten in de basisprocedure van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag bevestigend moet

worden beantwoord. Daarmee kan de tweede prejudiciële vraag onbeantwoord blijven. Mocht Uw Hof onverhoopt de eerste vraag ontkennend beantwoorden, dan menen appellanten in de basisprocedure dat de tweede prejudiciële vraag alsnog, en wel in bevestigende zin, dient te worden beantwoord.

10. In het vervolg van deze schriftelijke opmerkingen worden eerst het relevante juridische kader en de achtergrond van de zaak geschetst. Vervolgens wordt uitgewerkt op welke wijze de door de Centrale Raad gestelde prejudiciële vragen in de visie van ██████████ moeten worden beantwoord.

## II. JURIDISCH KADER

### II.1 *Communautair kader*

11. Voor de beoordeling van dit geschil zijn in de eerste plaats een tweetal bepalingen uit het VWEU van belang. Het gaat om artikel 45 VWEU (het vrij verkeer van werknemers) en/of artikel 21 VWEU (het vrij verkeer van EU-burgers). In dat verband is eveneens van belang Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.
12. De regeling die in deze procedure centraal staat, is echter Verordening 1408/71. Voor de beantwoording van de voorliggende prejudiciële vragen zijn met name de artikelen 28, 28 bis en 33 relevant.

#### Aanspraken

13. Artikel 28 van Verordening 1408/71, getiteld "Pensioenen of renten, verschuldigd op grond van de wettelijke regelingen van een of meer Lid-Statens, terwijl in het land van de woonplaats geen recht op prestaties bestaat", luidt als volgt:

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-Statens, 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;
- b) de uitkeringen worden in voorkomend geval verleend door het overeenkomstig lid 2 bepaalde bevoegde orgaan volgens de wettelijke regeling welke door dit orgaan wordt toegepast. Deze uitkeringen kunnen evenwel, in overleg tussen het bevoegde orgaan en het orgaan van de woonplaats, door dit laatste orgaan voor rekening van het eerste worden verleend volgens de wettelijke regeling van de bevoegde Staat.

2. In de in lid 1 bedoelde gevallen komen de verstrekkingen voor rekening van het overeenkomstig de volgende regels vastgestelde orgaan:

- a) indien de rechthebbende krachtens de wettelijke regeling van één Lid-Staat recht op bedoelde verstrekkingen heeft, komen deze voor rekening van het bevoegde orgaan van deze Staat;
- b) indien de rechthebbende krachtens de wettelijke regelingen van twee of meer Lid-Staten recht op bedoelde verstrekkingen heeft, komen deze voor rekening van het bevoegde orgaan van de Lid-Staat aan de wettelijke regeling waarvan de rechthebbende het langst onderworpen is geweest; ingeval de toepassing van deze regel ertoe leidt dat de verstrekkingen voor rekening van meer dan een orgaan komen, komen zij voor rekening van het orgaan, dat de wettelijke regeling toepast waaraan de rechthebbende het laatst onderworpen is geweest.

De kern van artikel 28 van Verordening 1408/71 is dat een gepensioneerde die in zijn woonland geen recht heeft op socialezekerheidsprestaties wegens ziekte, niettemin aanspraak kan maken op die prestaties volgens het recht van het woonland, indien hij recht zou hebben gehad op dergelijke prestaties ingevolge de wetgeving van zijn pensioenland indien hij aldaar gewoond had. Eenzelfde recht

geldt voor de gezinsleden van de gepensioneerde. Artikel 28 van Verordening 1408/71 creëert geen verplichte aansluiting bij het nationale stelsel van het woonland (en bevat dus geen aanwijsregel), maar biedt de pensioengerechtigde en diens gezinsleden de mogelijkheid aanspraak te maken op verstrekkingen in het woonland. Daarnaast is in artikel 28 van Verordening 1408/71 bepaald dat de kosten van deze verstrekkingen voor rekening van het bevoegde orgaan van het pensioenland komen.

In artikel 28 bis van Verordening 1408/71, getiteld "Pensioenen of renten, verschuldigd op grond van de wettelijke regeling van een of meer andere Lid-Staten dan het land van de woonplaats, terwijl in het laatstbedoelde land recht op verstrekkingen bestaat", is bepaald:

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 waar dit orgaan is gevestigd.

De kern van deze bepaling is dat de kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden (en hun gezinsleden) die in hun woonland wel recht hebben op socialezekerheidsprestaties wegens ziekte, eveneens voor rekening van het pensioenland komen.

14. Voorts is van belang Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen ("**Verordening 574/72**"). Daarin zijn de voorwaarden geregeld waaronder buiten het

pensioenland wonende pensioengerechtigden uit hoofde van de artikelen 28 en 28 bis van Verordening 1408/71 aanspraak kunnen maken op verstrekkingen in het woonland (voor zichzelf en hun gezinsleden).

15. Het eerste lid van artikel 29 van Verordening 574/72, getiteld “Verstrekkingen aan pensioen- of rentetrekkingen 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”, luidt als volgt:

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.

16. De kern van het in Verordening 1408/71 en Verordening 574/72 neergelegde systeem is dat een verdragsgerechtigde die aanspraak wil maken op verstrekkingen uit hoofde van artikel 28 respectievelijk artikel 28 bis van Verordening 1408/71 zich op basis van artikel 29 van Verordening 574/72 – in het geval van rechthebbenden op een Nederlands pensioen onder overlegging van een door CVZ afgegeven Formulier E121 – moet inschrijven bij de ziekenkas van zijn woonplaats. Inschrijving is een constitutief vereiste om voor verstrekkingen in aanmerking te kunnen komen en heeft (dan ook) geen terugwerkende kracht.
17. Dit alles impliceert een **keuzerecht** voor de pensioengerechtigde: door zich niet in te schrijven op de voet van artikel 29 van Verordening 574/72 kan hij besluiten geen aanspraak te maken op verstrekkingen uit hoofde van artikel 28 respectievelijk 28 bis van Verordening 1408/71.
18. Het achterwege laten van inschrijving op grond van artikel 29 van Verordening 574/72 heeft tot gevolg dat het regime van het pensioenland van toepassing is c.q. blijft. Onder het regime van de voorganger van de Zorgverzekeringswet, de Ziekenfondswet, waren in het buitenland wonende gepensioneerden met een

inkomen onder de "Ziekenfondsgrens" volwaardig verzekerd krachtens de Ziekenfondswet. Het arrest van Uw Hof in zaak C-156/01, Van der Duin,<sup>2</sup> ging over de uitoefening van het zojuist genoemde keuzerecht in de periode dat de Ziekenfondswet nog gold. Weliswaar betrof de casuspositie een werknemer in actieve loondienst en niet een gepensioneerde, maar met het oog op de onderhavige problematiek (= het keuzerecht) is dat niet van belang omdat de onderscheiden bepalingen in de Verordening 1408/71 en 574/72 op dit punt geen relevante verschillen vertonen: voor beide categorieën werknemers bevatten de Verordeningen geen aanwijsregel en (derhalve) geen verplichte aansluiting bij het ziekenfonds van het woonland.

19. Het ging in het arrest Van der Duin om een Nederlandse Zfw-verzekerde die ook bij de ziekenkas van zijn woonplaats in Frankrijk was ingeschreven. Hij was als migrerend werknemer verzekerd ingevolge de Ziekenfondswet. In het arrest Van der Duin heeft Uw Hof bevestigd dat aanspraken op basis van de artikelen 28 en 28 bis van Verordening 1408/71 pas ontstaan na inschrijving op basis van artikel 29 van Verordening 574/72.
20. Meer in het bijzonder heeft Uw Hof in het arrest Van der Duin bevestigd dat een pensioengerechtigde bij inschrijving bij de ziekenkas van zijn woonland het recht op verstrekkingen uit hoofde van de wetgeving van zijn pensioenland verliest, ook al is hij in dat pensioenland nog (verplicht) sociaal verzekerd. Over de inschrijving bij de ziekenkas van het woonland overweegt Uw Hof in rov. 40 (mijn onderstreping, EHPH):

"Wanneer de rechthebbenden op een pensioen of rente en de leden van hun gezin onder de regeling van artikel 28 van verordening nr. 1408/71 zijn gaan vallen doordat zij zich, overeenkomstig artikel 29 van verordening nr. 574/72, hebben ingeschreven bij het orgaan van de woonplaats, hebben deze rechthebbenden voor zichzelf en voor de leden van hun gezin, zoals reeds uit de bewoordingen van dat artikel 28 blijkt, recht op verstrekkingen die worden verleend alsof de betrokkenen recht hadden op een pensioen of een rente krachtens de wettelijke regeling van de

---

<sup>2</sup> Arrest van 3 juli 2003 in zaak C-156/09, Van der Duin, Jurispr. 2003, blz. I-7045.

lidstaat op het grondgebied waarvan zij wonen en alsof zij krachtens die wettelijke regeling recht hadden op verstrekkingen."

21. De aansluiting bij de Ziekenfondswet leverde Van der Duin dus geen recht op verstrekkingen op, *omdat* hij bij de Franse ziekenkas was ingeschreven. Uw Hof hoefde niet expliciet in te gaan op de voor de onderhavige procedure relevante vraag wat rechtens was indien Van der Duin zich *niet* had ingeschreven bij het lokale ziekenfonds van zijn woonplaats. Op die vraag ging advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer echter *wel* in. In rnr. 25 van zijn conclusie gaat hij in op het karakter van artikel 28 van Verordening 1408/71, en in rnr. 26 onderstreept hij expliciet het bestaan van het al genoemde keuzerecht:

Deze verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de medische prestaties wordt evenwel niet automatisch overgedragen aan het orgaan van de staat van de woonplaats; de overdracht geschiedt niet door de loutere verandering van woonplaats, maar vereist, om effectief te zijn, een wilsuiking van de betrokkene in die zin. In artikel 29 van verordening nr. 574/72 wordt bepaald dat de pensioentrekker, om op het grondgebied van de lidstaat waar hij woont in aanmerking te komen voor verstrekkingen krachtens artikel 28, lid 1, van verordening nr. 1408/71, zich moet doen inschrijven bij het orgaan van zijn woonplaats, onder overlegging van een verklaring waarin wordt bevestigd dat hij recht op genoemde verstrekkingen heeft krachtens de wettelijke regeling op grond waarvan een pensioen verschuldigd is. (...)

22. De relevantie van dit arrest en de conclusie van de advocaat-generaal voor de onderhavige zaak is daarin gelegen dat wordt erkend dat Van der Duin er ook voor had kunnen kiezen zich niet in te schrijven bij de ziekenkas van zijn woonland. Dat is de kern van het hiervoor al genoemde keuzerecht. Als Van der Duin ervoor had gekozen zich niet in te schrijven bij de Franse ziekenkas, was hij volwaardig verzekerd gebleven krachtens de Ziekenfondswet zelf. Hij had dan dus aanspraken op verstrekkingen kunnen doen gelden jegens een Nederlands ziekenfonds op grond van de Nederlandse voorwaarden. Door zich in te schrijven bij de Franse ziekenkas, had Van der Duin zijn rechten onder de Ziekenfondswet echter (voor de periode dat hij ingeschreven was en bleef) opgegeven.
23. Onder het regime van de thans geldende Zorgverzekeringswet zijn in het buitenland wonende gepensioneerden uitdrukkelijk uitgesloten van toepassing

van de Nederlandse sociale zekerheid. Bij het achterwege laten van inschrijving bij de ziekenkas van hun woonland kunnen in het buitenland wonende gepensioneerden dus geen aanspraken aan de Zorgverzekeringswet ontlenen.

24. Zou Van der Duin zijn in de zaak uit 2003 vastgestelde keuzerecht op dit moment – onder het regime van de Zorgverzekeringswet – uitoefenen, dan is hij door uitschrijving (of niet-inschrijving) bij de Franse ziekenkas dus niet langer in Nederland verplicht verzekerd. Dit verschil met de destijds aan uw Hof voorgelegde situatie laat zich uitsluitend verklaren door een wijziging van de *nationale* (Nederlandse) sociale zekerheidswetgeving. Onder het toen geldende regime van de Ziekenfondswet had de Nederlandse wetgever uitdrukkelijk voorzien in de consequentie van niet-inschrijving bij de ziekenkas van het woonland, namelijk in de vorm van verplichte verzekering krachtens de Ziekenfondswet. Onder het thans geldende regime van de Zorgverzekeringswet heeft de wetgever er uitdrukkelijk voor gekozen om buiten Nederland wonende pensioengerechtigden uit te zonderen van de werkingssfeer van de Zorgverzekeringswet.
25. Dat neemt niet weg dat er vanuit Europeesrechtelijk perspectief geen enkele aanleiding is om Verordening 1408/71 en Verordening 574/72 thans anders uit te leggen dan Uw Hof in de zaak Van der Duin heeft gedaan. Dat betekent dat uit het arrest Van der Duin volgt dat [REDACTED] ook nu nog een keuzerecht hebben, op basis waarvan zij er door zich al dan niet in te schrijven bij de ziekenkas van hun woonland voor kunnen kiezen aanspraken aan het recht van hun woonland, bezien in samenhang met artikel 28 resp. 28 bis van Verordening 1408/71, te ontlenen.

#### Premie-/bijdrageplicht

26. Zoals hiervoor reeds aangegeven, komend verstrekkingen aan gemigreerde gepensioneerden door het ziekenfonds van het woonland op grond van de artikelen 28 en 28bis van Verordening 1408/71 in beginsel voor rekening van het pensioenland.

27. Artikel 33 lid 1 van Verordening 1408/71, getiteld "Bijdragen of premies voor rekening van pensioen- of rentetrekkingen", bepaalt in dat verband het volgende:

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 rentetrekking 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 (...) 28, 28 bis (...) voor rekening van een orgaan van bedoelde Lid-Staat komen.

Artikel 33 lid 1 van Verordening 1408/71 bepaalt onder welke voorwaarden het pensioenland bij verdragsgerechtigden een bijdrage mag heffen. Dit is de kern van de zaak. Uit artikel 33 vloeit onmiskenbaar voort dat het pensioenland alleen een bijdrage bij de *verdragsgerechtigde* mag heffen *voorzover verstrekkingen voor rekening van het pensioenland komen*.

28. Artikel 33 van Verordening 1408/71 dient te worden gelezen in samenhang met artikel 95 van Verordening 574/72. Deze bepaling, getiteld "Vergoeding van de verstrekkingen van de ziekte- en moederschapsverzekering, die zijn verleend aan pensioen- of rentetrekkingen 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", luidt als volgt:

1. Het bedrag van de krachtens de artikelen 28, lid 1, en 28 bis van de verordening 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 rentetrekking te vermenigvuldigen met het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkingen 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.

29. Deze bepaling impliceert dat het pensioenland ten aanzien van gemigreerde gepensioneerden uitsluitend de *gemiddelde* kosten – en dus *niet de werkelijke kosten* - van verstrekkingen door de ziekenfondsen van de respectievelijke woonlanden hoeft te vergoeden, en dit uitsluitend voor het gemiddelde aantal gepensioneerden dat in een bepaald jaar daadwerkelijk recht heeft op verstrekkingen ten laste van de organen van het betrokken woonland. Zoals hiervoor reeds is toegelicht, is slechts na inschrijving op grond van artikel 29 van Verordening 574/72 aan deze voorwaarde voldaan.
30. Het verschil tussen een vergoeding van *gemiddelde* kosten en van *werkelijke* kosten is van wezenlijk belang. Immers, in een stelsel waarin werkelijke kosten voor het pensioenland zouden dienen te worden vergoed, zou het pensioenland ook daadwerkelijk het verzekeringsrisico overnemen van het woonland. Ingeval de gemiddelde kosten dienen te worden vergoed – zoals onder Verordening 574/72 het geval is – wordt het werkelijke verzekeringsrisico gelopen door het woonland. De forfaitaire vergoeding die het pensioenland betaalt, is gelijk te stellen met de premieplicht van een verzekerde.
31. In de Parlementaire geschiedenis van de Zorgverzekeringswet heeft de Nederlandse regering (bij monde van de Minister van Volksgezondheid) dan ook

erkend dat de Nederlandse overheid geen vergoeding voor gemiddelde kosten van verstrekkingen hoeft te betalen ten aanzien van gepensioneerden die zich niet bij het ziekenfonds van hun woonplaats hebben ingeschreven (c.q. particulier verzekerd zijn/ blijven).<sup>3</sup>

32. Het is met het oog op de beantwoording van de prejudiciële vragen een vaststaand feit dat Nederland geen enkele bijdrage hoeft te betalen aan woonlanden terzake van verstrekkingen aan gepensioneerden die niet op grond van artikel 29 van Verordening 574/72 bij het ziekenfonds van hun woonplaats zijn ingeschreven.

## **II.2 Nationaal wettelijk kader**

33. De relevante nationale wetgeving bestaat uit de Zorgverzekeringswet en aanverwante regelgeving.
34. Buiten Nederland wonende rechthebbenden op een Nederlands pensioen (hierna ook: "**Verdragsgerechtigden**") zijn niet verzekerd krachtens de Zorgverzekeringswet. Omdat de Zorgverzekeringswet een volksverzekering behelst, kunnen Verdragsgerechtigden ingevolge artikel 28 respectievelijk 28 bis van Verordening 1408/71 in hun woonland, na inschrijving bij het lokale ziekenfonds, aanspraak maken op de basisverstrekkingen conform de socialezekerheidsregelingen van dat land. Dat geldt ongeacht of zij voor 1 januari 2006 Zfw-verzekerd waren.
35. Artikel 69 Zvw ziet specifiek op de Verdragsgerechtigden. De leden 1 tot en met 3 van deze bepaling luiden 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

<sup>3</sup> TK 2005-2006, 29689, nr. 84, p. 3.

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.

Kort samengevat geldt voor alle verdragsgerechtigden de verplichting zich bij CVZ aan te melden, alsmede een financiële bijdrage te betalen (een en ander op straffe van een aanzienlijke, niet voor matiging vatbare boete ingeval van niet-tijdige melding).

36. De hoogte van de jaarlijkse bijdrage is gelijk aan de gemiddelde verzekeringspremie die een in Nederland wonende persoon met eenzelfde belastbaar inkomen als de bijdrageplichtige zou moeten betalen voor een Zvw-verzekering, vermeerderd met de voor die persoon geldende premie ingevolge de Algemene wet bijzondere ziektekosten ("**AWBZ**"). De AWBZ, eveneens een volksverzekering, voorziet in allerlei vormen van materiële en financiële ondersteuning aan verzekerden met gezondheidsproblemen. De AWBZ ziet op "*care*", terwijl de Zorgverzekeringswet op "*cure*" ziet. In andere lidstaten bestaan, op een enkele uitzondering na, geen sociale zekerheidsregelingen die binnen het bereik van Verordening 1408/71 vallen en een vergelijkbaar voorzieningenniveau kennen. De som van de aldus berekende gemiddelde Zvw-premie en de AWBZ-premie wordt met het oog op het bepalen van de hoogte van de bijdrage vermenigvuldigd met een breuk die de verhouding aangeeft tussen de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de totale bevolking in het woonland en die in Nederland. Laatstbedoelde correctiefactor is ingevoerd als gevolg van het kort

geding dat door Verdragsgerechtigden in 2006 is gevoerd, en heeft ten doel de meest apert onbillijke effecten van de nieuwe wettelijke regelingen te ondervangen. Voor alle duidelijkheid: de gemiddelde kosten van verstrekkingen ingevolge de Zvw en de AWBZ zijn veel tot vele malen hoger dan de gemiddelde kosten in nagenoeg alle andere lidstaten.

37. Blijkens de Memorie van Toelichting bij het ontwerp voor de Zorgverzekeringswet is bewust gekozen voor de term "bijdrage" in plaats van "premie", "aangezien de desbetreffende personen niet verzekerd zijn".<sup>4</sup> CVZ is belast met de afgifte van formulieren die gepensioneerden ingevolge de EG-Verordeningen nodig hebben om zich bij de bevoegde ziekenkas in hun woonland aan te melden, alsmede met de betaling aan de andere lidstaten van de financiële compensaties uit hoofde van artikel 95 van Verordening 574/72.

### III. ACHTERGROND

#### *III.1 Voormalig particulier verzekerden*

38. Voordat de Zorgverzekeringswet werd ingevoerd, was een belangrijk deel van de migrerende pensioengerechtigden niet onderworpen aan de Ziekenfondswet. In alle gevallen waren deze in het buitenland wonende pensioengerechtigden tot 1 januari 2006 particulier verzekerd, eventueel in aanvulling op aansluiting bij het socialezekerheidsstelsel van het woonland (indien dit reeds op hen van toepassing was). ██████████ waren ook particulier verzekerd.
39. Een deel van de groep in het buitenland wonende pensioengerechtigden was aangesloten bij een Nederlandse particuliere ziektekostenverzekering. De heer ██████████ was tot 1 januari 2006 verzekerd bij de Nederlandse verzekeringsmaatschappij Delta Lloyd en valt daarom in deze categorie. Hij is thans particulier verzekerd bij de Spaanse verzekeringsmaatschappij Sanitas. Hij heeft zich noch vóór noch na 1 januari 2006 ingeschreven bij de ziekenkas van zijn woonplaats, omdat het voorzieningenniveau zeer ver achterblijft bij dat van

---

<sup>4</sup> TK 2003-2004, 29 763, nr. 3, p. 163.

een particuliere verzekering. Niettemin is hij sedert 2006 ingevolge artikel 69 Zvw een wettelijke bijdrage verschuldigd.

40. Een ander deel van de groep in het buitenland wonende pensioengerechtigden had bij een verzekeraar in het woonland of elders een particuliere verzekering afgesloten. De heer ██████████ is sinds 1 januari 2003 verzekerd bij de Duitse verzekeringsmaatschappij Union Kranken Versicherung. Hij heeft zich niet ingeschreven bij de ziekenkas van zijn woonplaats, ook niet nadat hij per 1 januari 2006 bijdrageplichtig is geworden ingevolge artikel 69 Zvw. Van de Spaanse sociale zekerheid maakt hij geen gebruik.

### **III.2 Keuzerecht**

41. Juist de groep verdragsgerechtigden die onder het regime van de Ziekenfondswet particulier verzekerd was, heeft belang bij het in de Verordeningen 1408/71 en 574/72 besloten liggende keuzerecht, en dit zonder dat de uitoefening daarvan kan worden doorkruist doordat de Nederlandse bijdragen heft zonder dat daar aansluiting bij een verzekering tegenover staat.
42. Het bestaan van dat keuzerecht is als in het voorgaande (nrns. 18-22) reeds besproken erkend in de zaak Van der Duin. Daarnaast kan nog worden gewezen op een uitspraak van het Duitse Landessozialgericht Hamburg van 10 maart 2004.<sup>5</sup> Het ging in die zaak om een Duitse pensioentrekker die naar België geëmigreerd was. In de uitspraak wordt in het licht van het arrest Van der Duin bevestigd dat een geëmigreerde pensioentrekker kan kiezen zich al dan niet in te schrijven bij het ziekenfonds van zijn woonplaats, en dat hij als hij dit niet doet onverminderd aangesloten blijft bij het ziekenfonds van het pensioenland:

Zu einer Eintragung beim belgischen Krankenversicherungsträger ist er nicht verpflichtet. Solange er jedoch bei diesem eingetragen ist, kann er Leistungen im Bundesgebiet nur nach Genehmigung dieses Leistungsträgers und im Umfang beschränkt auf die nach belgischem Recht zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen.

---

<sup>5</sup> Landessozialgericht Hamburg, Az.: L 1 KR 35/03.

Deze uitspraak onderstreept het bestaan van een keuzerecht van [REDACTED]

43. De Centrale Raad is ten onrechte niet overtuigd van het bestaan van het door [REDACTED] bepleite keuzerecht.
44. Zo overweegt de Centrale Raad in rov. 3.5.3 van de verwijzingsuitspraak dat de artikelen 28 en 28 bis van Verordening 1408/71 moeten worden aangemerkt als bijzondere verwijzingsregels ten opzichte van de in artikel 13 lid 2 aanhef en onder f van diezelfde verordening neergelegde algemene regel dat de sociale verzekeringswetgeving van het woonland van toepassing is. In rov. 3.5.5 voegt de Centrale Raad daar onder verwijzing naar het arrest Jordens-Vosters<sup>6</sup> uit 1980 en het arrest Van der Duin aan toe dat de in Verordening 1408/71 gekozen systematiek een keuzerecht als door [REDACTED] bepleit lijkt uit te sluiten.
45. Uit de reeds toegelichte systematiek van Verordening 1408/71 volgt dat deze gevolgtrekking van de Centrale Raad onjuist is. Anders dan de Centrale Raad suggereert, ondersteunt het arrest Van der Duin het betoog van [REDACTED] omtrent het bestaan van een keuzerecht juist. Evenmin valt in te zien waarom het arrest Jordens-Vosters het bestaan van een keuzerecht zou uitsluiten. Uw Hof overwoog in rov. 12 van dat arrest:

12 (...) [Artikel 19 en artikel 28 lid 1] bevatten in wezen enkel "conflictrechtsregels", teneinde met betrekking tot werknemers of pensioen- of rentetrekkingen die in een andere dan de bevoegde lid-staat wonen, te kunnen uitmaken, welk orgaan de daarbedoelde prestaties moet verstrekken en welke wettelijke regeling van toepassing is. Het zou derhalve een miskening van de letter en de geest van de artikelen 19 en 28, lid 1, zijn om deze bepalingen op te vatten als een tot het bevoegde orgaan gericht verbod, aan een werknemer of rentetrekker gunstiger sociale prestaties te verstrekken dan waartoe het krachtens de gemeenschapsregeling gehouden is, wanneer de door dat orgaan toegepaste nationale wettelijke regeling in bijzondere gevallen de toekenning van zo'n aanvullende sociale bescherming toestaat.

---

<sup>6</sup> Arrest van 10 januari 1980 in zaak 69/79, Jordens / Vosters, Jurispr. 1980, blz. I-75.

46. Nog daargelaten dat het hier om een geheel andere situatie ging, namelijk de situatie waarin het pensioenland sociale prestaties aan een verdragsgerechtigde wilde toekennen waarop de verdragsgerechtigde krachtens de op hem toepasselijke wettelijke regeling van het woonland geen recht had, sluiten de overwegingen van Uw Hof in dit arrest het bestaan van een keuzerecht geenszins uit. In het arrest Van der Duin is bevestigd dat inschrijving bij de ziekenkas van het woonland ex artikel 29 van Verordening 574/72 een constitutief vereiste is voor het kunnen effectueren van uit de artikelen 28 en 28 bis van Verordening 1408/71 voortvloeiende aanspraken. Zo lang die inschrijving bij de ziekenkas van het woonland niet heeft plaatsgevonden, wordt aan toepassing van artikel 28 respectievelijk artikel 28 bis van Verordening 1408/71 niet toegekomen. Het arrest Jordens-Vosters biedt dan ook geen steun aan de opvatting dat een keuzerecht ontbreekt.
47. De Centrale Raad wijst er verder op dat in Verordening 1408/71 voor enkele specifieke situaties wel (uitdrukkelijk) is voorzien in een keuzerecht. Verwezen wordt naar de artikelen 17 bis en 71 lid 1 aanhef en onder b. Ook dat biedt echter geen steun voor de opvatting dat een keuzerecht als door ██████████ bepleit ontbreekt. De Centrale Raad miskent namelijk het feit dat inschrijving bij de ziekenkas van het woonland uit hoofde van artikel 29 van Verordening 574/72 een constitutief vereiste is voor het kunnen effectueren van uit de artikelen 28 en 28 bis van Verordening 1408/71 voortvloeiende aanspraken. Het uitdrukkelijk opnemen van een keuzerecht in artikel 28 of 28 bis van Verordening 1408/71 was daarom niet nodig.
48. De Centrale Raad wijst ook op het arrest Molenaar van Uw Hof.<sup>7</sup> Ook dit arrest biedt geen steun aan de opvatting dat een keuzerecht ontbreekt. Het ging in dat arrest primair om de vraag of de Duitse Pflegeversicherung binnen het bereik van Verordening 1408/71 viel. Uw Hof beantwoordde die vraag bevestigend. Uw Hof oordeelde voorts dat het door Duitsland gestelde woonplaatsvereiste in strijd is met Verordening 1408/71. De overweging van Uw Hof dat het bieden van de keuze aan migrerende werknemers om bij voorbaat afstand te doen van de

---

<sup>7</sup> Arrest van 5 maart 1998 in zaak C-160/96, Molenaar, Jurispr. 1998, blz. I-843.

voordelen van – onder meer – artikel 28, niet voortvloeit uit Verordening 1408/71 of het VWEU (toen nog het EG-Verdrag) is onlosmakelijk verbonden met het gegeven dat Molenaar daadwerkelijk aangesloten was bij en verzekerd ingevolge de Duitse Pflegeversicherung (d.w.z. de wetgeving van diens werkland). Omdat de Duitse wetgeving de verlening van verstrekkingen aan niet ingezeten verzekerden uitsloot, wenste Molenaar ook geen premies te betalen. Uw Hof overwoog weliswaar dat Molenaar niet met een beroep op het vrij verkeer kon ontkomen aan zijn verplichting om premies te betalen ingevolge de sociale verzekering waarbij hij was aangesloten, maar zulks moet worden gezien in samenhang met het feit dat Uw Hof in dezelfde uitspraak oordeelde dat Duitsland Verordening 1408/71 had geschonden door niet-ingezetenen uit te sluiten van het recht op aanspraken. De onderhavige casus is wezenlijk anders, nu tegenover de door Nederland geheven bijdrage geen enkele aanspraak staat en niet in geding is dat de lidstaat Nederland niet gehouden is niet-ingezeten gepensioneerden toe te laten tot de nationale sociale zekerheidswetgeving inzake ziektekosten.

### ***III.3 Heffingsrecht van Nederland***

49. De vraag die vervolgens rijst is wat de betekenis is van artikel 33 van Verordening 1408/71 in het geval waarin een verdragsgerechtigde ervoor kiest zich niet op de voet van artikel 29 van Verordening 574/72 in te schrijven bij de ziekenkas van zijn woonland. Dat is de kern van de aan Uw Hof door de Centrale Raad voorgelegde prejudiciële vragen.

#### IV. VRAAG 1: VERENIGBAARHEID VAN ARTIKEL 69 ZORGVERZEKERINGSWET MET VERORDENING 1408/71 EN VERORDENING 574/72

##### IV.1 Inleiding

50. De eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter luidt als volgt:

“Moeten de artikelen 28, 28bis en 33 van Vo 1408/71, het bepaalde in Bijlage IV bij Vo 1408/71, onder R, 1a 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?”

51. Kort samengevat wenst de Centrale Raad te vernemen of het communautaire recht eraan in de weg staat dat Nederland een bijdrage heft in het geval waarin een gepensioneerde zich niet heeft ingeschreven bij de ziekenkas van zijn woonplaats en bijgevolg niet ten laste komt van Nederland.

52. ██████████ menen dat deze vraag bevestigend dient te worden beantwoord. Indien Nederland met een beroep op artikel 33 van Verordening 1408/71 een bijdrage zou mogen heffen van pensioentrekkers die niet te haren laste komen, zou dit niet alleen Nederland een ongerechtvaardigd financieel voordeel opleveren, het zou ook het in de toepasselijke Verordeningen besloten liggende keuzerecht doorkruisen.

##### IV.2 Geen inschrijving, geen heffing

53. De uit artikel 69 lid 1 Zvw voortvloeiende (onvoorwaardelijke en zelfs met een aanzienlijke boete gesanctioneerde) verplichting tot aanmelding door verdragsgerechtigden bij CVZ valt niet te rijmen met het keuzerecht waarover verdragsgerechtigden beschikken. Waar het echter om gaat is dat de in artikel 69 Zvw opgenomen aanmeldplicht louter instrumenteel is aan het heffen van een bijdrage bij verdragsgerechtigden. Dat brengt ons bij de kernvraag: staat het Nederland vrij ook in het geval waarin een verdragsgerechtigde zich niet heeft

ingeschreven bij de ziekenkas van zijn woonland een bijdrage als bedoeld in artikel 69 Zvw in te houden?

54. Het antwoord op die vraag ligt besloten in artikel 33 van Verordening 1408/71, dat bepaalt dat het pensioenland een dergelijke bijdrage uitsluitend mag heffen als is voldaan aan de voorwaarde dat er ook daadwerkelijk verstrekkingen ten laste van het pensioenland komen. Aan die voorwaarde wordt niet voldaan als geen inschrijving op de voet van artikel 29 van Verordening 574/72 heeft plaatsgevonden. In dat verband is van wezenlijk belang dat de overheid van het woonland geen aanspraak kan maken op betaling door Nederland van de forfaitaire bijdrage voor de periode waarin verdragsgerechtigden niet staan ingeschreven bij een ziekenkas in dat woonland. Met andere woorden, zolang een verdragsgerechtigde zich niet heeft ingeschreven bij de ziekenkas van het woonland, komen er met betrekking tot die verdragsgerechtigde geen verstrekkingen ten laste van het pensioenland. Het heffen van een bijdrage door het pensioenland zonder dat daar kosten tegenover staan, is onverenigbaar met artikel 33 van Verordening 1408/71.
55. Voor de goede orde merken [REDACTED] op dat gelet op de *bewoordingen* van artikel 33 van Verordening 1408/71 bovenstaande uitleg voor de hand ligt. Immers: ingevolge de bewoordingen van de Verordeningsbepaling mag het pensioenland slechts een bijdrage heffen "voor zover" verstrekkingen uit hoofde van de artikelen 28 e.v. te zijnen laste komen. Daarnaast is de door [REDACTED] voorgestane uitleg in lijn met de bedoeling van artikel 33 van Verordening 1408/71. Immers, deze bepaling kan moeilijk geacht worden ten doel te hebben lidstaten een inkomstenbron te verschaffen in situaties waarin deze geen risico's lopen en ook geen met deze risico's verbonden kosten dragen.
56. CVZ heeft hiertegen ingebracht dat indien Nederland geen bijdrage zou mogen heffen bij pensioengerechtigden die zich niet hebben ingeschreven bij de ziekenkas van hun woonland, de onwenselijke situatie zou ontstaan dat iedere verdragsgerechtigde ervoor zou kunnen kiezen zich voorlopig niet in te schrijven bij het woonland, en zich pas in te schrijven op het moment dat hij zorg nodig heeft. Met andere woorden, een dergelijk systeem zou "speculatief gedrag" in de

hand werken. Dit is een gewrongen argument en in ieder geval niet een belang dat het pensioenland zich zou dienen aan te trekken.

57. Deze stelling valt allereerst niet te rijmen met de feiten. ██████████ waren voor invoering van de Zorgverzekeringswet immers particulier verzekerd. Dat *moesten* zij ook wel zijn, omdat zij nu eenmaal van de Nederlandse sociale zekerheidsregeling waren uitgesloten vanwege de hoogte van hun inkomen uit (voormalige) arbeid. De Nederlandse wetgever is er tot 2006 altijd van uitgegaan dat de betrokken groepen werknemers (inclusief gepensioneerde werknemers) voor hun eigen ziektekostenverzekering konden (en ook moesten) zorgdragen.
58. Vervolgens zijn bij een groot aantal gemigreerde gepensioneerden als gevolg van specifiek ingrijpen van de Nederlandse overheid deze particuliere verzekeringen in veel gevallen (te weten voor zover het verzekeringen bij Nederlandse verzekeraars betref) beëindigd. In andere gevallen (te weten voor zover het verzekeringen bij niet-Nederlandse verzekeraars betref) zijn de particuliere verzekeringen in beginsel gewoon gecontinueerd. Tegen deze achtergrond is de verdachtmaking inzake vermeend speculatief gedrag hoe dan ook misplaatst. Niet valt in te zien waarom ██████████ gedacht zouden kunnen worden speculatief gedrag te kunnen gaan vertonen doordat zij hun bestaande particuliere verzekeringen na 1 januari 2006 wensden te continueren (resp. de opgezegde particuliere verzekering bij een Nederlandse verzekeraar door een andere particuliere verzekering wensden te vervangen).
59. Dergelijk speculatief gedrag zou hoe dan ook niet te verklaren zijn. Het zou immers inhouden dat gemigreerde gepensioneerden welbewust het risico zouden willen lopen om niet tegen ziektekosten verzekerd te zijn (noch particulier noch via de band van artikel 28 van Verordening 1408/71 door aansluiting bij de ziekenkas van hun woonplaats). Dat zou een volkomen irrationele handelwijze zijn. Immers, de gezondheidsrisico's nemen als bekend sterk toe naarmate de leeftijd toeneemt. Aansluiting met terugwerkende kracht bij een ziekenkas (laat staan een particuliere ziektekostenverzekering) is in beginsel niet mogelijk. Anders gezegd; in acute gevallen heeft de onverzekerde gepensioneerde geen recht op zorg en kan hij dit recht niet alsnog tijdig verkrijgen. Het is in dit licht ongerijmd te

veronderstellen dat gemigreerde gepensioneerden die geen gebruik maken van het recht tot inschrijving bij de ziekenkas van de woonplaats dit zouden doen met het oogmerk iedere verzekeringsdekking tegen ziektekosten te ontlopen. Er kan voor dergelijk gedrag maar één redelijke verklaring te geven zijn: de wil de particuliere verzekering te continueren.

60. Daaraan moet worden toegevoegd dat het door CVZ aangevoerde "risico" – als dat al zou bestaan – niet voor rekening van het pensioenland, maar voor rekening van het woonland komt. Het is immers het woonland dat verantwoordelijk is voor de verstrekkingen aan de verdragsgerechtigde die na inschrijving zorg nodig heeft en het werkelijke verzekeringsrisico draagt. Het bedrag dat het woonland daarvoor ontvangt van het pensioenland is gebaseerd op de *gemiddelde* kosten van verstrekkingen aan alle verzekerde gepensioneerden en niet op de kosten van *daadwerkelijke verstrekkingen*. Het pensioenland daarentegen heeft gedurende de periode waarin de verdragsgerechtigde niet stond ingeschreven bij de ziekenkas van zijn woonland niets aan het woonland hoeven betalen, en loopt dus in het geheel geen risico. De bijdrage die Nederland betaalt aan de respectieve woonlanden is equivalent aan een verzekeringspremie.
61. In dit verband is frappant dat geen enkel woonland gepensioneerden met een pensioen uit een andere lidstaat dwingt om zich in te schrijven bij de nationale ziekenfondsen en aldus daadwerkelijk gebruik te maken van het regime van artikel 28 e.v. van Verordening 1408/71. Indien er daadwerkelijk sprake zou zijn van een risico van speculatief gedrag van gepensioneerden als door CVZ bepleit, zou het namelijk op de weg van de woonlanden liggen om inschrijving (bij nationale wet) verplicht te stellen. Immers, niet het pensioenland, maar het woonland loopt de financiële risico's die de vermeend speculerende gepensioneerden op de overheid zouden trachten af te wentelen. Het woonland (in casu Nederland) draagt als gezegd dat risico niet.
62. Dat betekent dat met een heffing op basis van artikel 69 Zvw in gevallen waarin geen inschrijving bij de ziekenkas van het woonland heeft plaatsgevonden geen rechtens te respecteren belang van Nederland wordt gediend. In dat verband zij

verwezen naar het arrest *Gourmetterie Van den Burg van Uw Hof*.<sup>8</sup> In de casus die aan dat arrest ten grondslag lag, ging het om toepassing van Nederlandse wetgeving ter bescherming van (in Nederland) zeldzame vogelsoorten op een Schots sneeuwhoen, dat in Schotland was geschoten en door een poelier in Nederland te koop werd aangeboden. Het Schotse sneeuwhoen komt in Nederland in het geheel niet voor, maar is in de natuurlijke habitat Schotland geen bedreigde diersoort. Er was geen enkel aanknopingspunt voor de gedachte dat het dier in Schotland op onrechtmatige wijze was geschoten. In de daarop volgende procedure werden uiteindelijk prejudiciële vragen aan Uw Hof gesteld over het in Nederland geldende verbod om Schotse sneeuwhoenders in te voeren. Uw Hof achtte het invoerverbod niet gerechtvaardigd in het licht van het toenmalige artikel 36 EEG-Verdrag. In feite overwoog Uw Hof daarmee dat het niet de taak van Nederland is om de stand van buiten Nederland levende vogelsoorten te beschermen wanneer de lidstaat/lidstaten waar deze vogelsoorten wél voorkomen deze (met inachtneming van de toepasselijke EG-Richtlijnen) niet als beschermde soort hebben aangemerkt.

63. Op dezelfde wijze meet de Nederlandse overheid zich in de onderhavige zaak als pensioenland de vermeende belangen van de woonlanden aan. Nederland beweert met artikel 69 Zvw een belang te beschermen dat haar eigen belang niet is. Het door CVZ opgevoerde risico dat de heffing ex artikel 69 Zvw beweerdelijk beoogt te bestrijden is immers, zoals hiervoor is uiteengezet, geen risico van het pensioenland (lees: Nederland), maar van het woonland. Nederland trekt zich de belangen aan van de lidstaten waarin Nederlandse verdragsgerechtigden woonachtig zijn, echter zonder daartoe een bevoegdheid te hebben. Dit onderstreept de onverenigbaarheid van artikel 69 Zvw met artikel 33 van Verordening 1408/71, voorzover op basis van artikel 69 Zvw een bijdrage wordt geheven van verdragsgerechtigden die zich niet hebben ingeschreven bij de ziekenkas van hun woonland. Nederland zou vertrouwen moeten stellen in de woonlanden om uitvoering te geven aan Verordening 1408/71. Het voorgaande laat overigens onverlet dat het Nederland met artikel 69 Zvw in werkelijkheid niet

---

<sup>8</sup> Arrest van 23 mei 1990 in zaak C-169/89, *Gourmetterie Van den Burg*, Jurispr. 1990, blz. I-2143.

te doen is om vermeend speculatief gedrag tegen te gaan, maar om de inkomsten die op basis van artikel 69 Zvw kunnen worden geïncasseerd.

#### **IV.3 Antwoord op de eerste vraag**

64. [REDACTED] geven Uw Hof in overweging de eerste vraag als volgt te beantwoorden:

“De artikelen 28, 28bis en 33 van Vo 1408/71, het bepaalde in Bijlage IV bij Vo 1408/71, onder R, 1a en b, en artikel 29 van Vo 574/72 moeten aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als artikel 69 van de Zorgverzekeringswet, 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 kan worden ingehouden op zijn pensioen of rente.”

#### **V. VRAAG 2: VERENIGBAARHEID VAN ARTIKEL 69 ZORGVERZEKERINGSWET MET ARTIKEL 45 VWEU (OUD ARTIKEL 39 EG) DAN WEL ARTIKEL 21 VWEU (OUD ARTIKEL 18 EG)**

##### **V.1 Inleiding**

65. De tweede prejudiciële vraag van de verwijzende rechter luidt als volgt:

“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?”

66. Kort samengevat wenst de Centrale Raad te vernemen of het inhouden van een bijdrage bij een pensioengerechtigde die zich niet op de voet van artikel 29 van Verordening 574/72 heeft ingeschreven bij de ziekenkas van zijn woonland, in strijd is met artikel 45 VWEU (oud artikel 39 EG) dan wel artikel 21 VWEU (oud artikel 18 EG).
67. [REDACTED] menen dat deze vraag slechts bevestigend kan worden beantwoord. Dit wordt als volgt toegelicht.

## **V.2 *Het vrij verkeer***

68. Het vrij verkeer van werknemers is gewaarborgd in artikel 45 VWEU (oud artikel 39 EG). Uit het arrest Van Pommeren-Bourgondiën<sup>9</sup> van Uw Hof blijkt dat deze bepaling ook van toepassing is op AOW-gerechtigden die in hun post-actieve periode emigreren. In rov. 45 van het arrest overwoog Uw Hof:

Derhalve moet aan de verwijzende rechter worden geantwoord dat artikel 39 EG eraan in de weg staat dat een lidstaat een wettelijke regeling toepast op grond waarvan iemand die iedere beroepswerkzaamheid op zijn grondgebied heeft stopgezet, voor bepaalde takken van sociale zekerheid slechts verplicht verzekerd blijft indien hij aldaar zijn woonplaats behoudt, terwijl die persoon ingevolge de wetgeving van deze lidstaat voor andere takken van sociale zekerheid verplicht verzekerd blijft, ook indien hij in een andere lidstaat woont, wanneer de voorwaarden voor vrijwillige verzekering voor de takken van sociale zekerheid waarvoor de verplichte verzekering is geëindigd, minder gunstig zijn dan die voor de verplichte verzekering.

69. Artikel 21 VWEU (oud artikel 18 EG) waarborgt het recht van EU-burgers om vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat. Dit betekent dat het vrij verkeer van toepassing is, ongeacht het feit of zij (economisch) actief zijn (geweest) of niet.

## **V.3 *Verenigbaarheid artikel 69 Zorgverzekeringswet met het vrij verkeer van personen/werknemers***

### **V.3.1 *Inbreuk op het vrij verkeer***

70. De vraag van de Centrale Raad betreft de verenigbaarheid van artikel 69 Zvw met het vrij verkeer, voorzover een bijdrage wordt ingehouden van een pensioengerechtigde zonder dat deze zich op de voet van artikel 29 van Verordening 572/74 heeft ingeschreven.

---

<sup>9</sup> Arrest van 7 juli 2005 in zaak C-227/03, Van Pommeren-Bourgondiën, Jurispr. 2005, blz. I-6101.

71. Bij de beantwoording van de vraag van de Centrale Raad moet voorop worden gesteld dat de verslechtering van de leefsituatie van ██████████ in dit geval uitsluitend het gevolg is van de stelselwijziging in Nederland. Dat betekent dat het arrest Piatkowski<sup>10</sup> waarnaar de Centrale Raad verwijst op de onderhavige zaak niet van toepassing is. In de zaak Piatkowski overwoog Uw Hof dat "(...) het EG-Verdrag een werknemer of zelfstandige niet waarborgt dat de uitbreiding van zijn werkzaamheden naar meer dan één lidstaat of de verlegging daarvan naar een andere lidstaat, voor de sociale zekerheid neutraal is." Het ging in die zaak dus uitdrukkelijk over de situatie waarin de verslechtering van de leefsituatie van de betrokkene het gevolg was van emigratie, althans van een verlegging of uitbreiding van werkzaamheden naar een andere lidstaat. In de voorliggende zaak daarentegen wordt de verslechtering van de leefsituatie uitsluitend veroorzaakt door de stelselwijziging in Nederland. ██████████ waren al geëmigreerd op het moment dat de verslechtering van hun leefomstandigheden intrad.
72. In de Nederlandse stelselwijziging waarop deze procedure betrekking heeft, worden "verworven en in wording zijnde rechten en voordelen" van Verdragsgerechtigden als ██████████ niet gerespecteerd. In het buitenland woonachtige pensioengerechtigden die hun particuliere verzekeringen met het bijbehorende dekkingsniveau wensen te continueren, worden verplicht om naast de premie voor hun particuliere verzekering een bijdrage aan de Nederlandse overheid te betalen. Die bijdrage kan voor een alleenstaande oplopen tot EUR 6.109 en voor een echtpaar tot EUR 12.052 per jaar,<sup>11</sup> terwijl daar niets tegenover staat. De betrokken gepensioneerde heeft kortom geen enkele baat bij het betalen van de bijdrage. Het enige alternatief dat de gepensioneerde heeft, is het beëindigen van de particuliere verzekering en het "overstappen" op aansluiting bij het ziekenfonds van het woonland. Dit alternatief resulteert in de relevante gevallen echter in een zeer aanzienlijke verslechtering van het verstrekkingenpakket ten opzichte van de bestaande particuliere verzekering, en

---

<sup>10</sup> Arrest van 9 maart 2006 in zaak C-493/04, Piatkowski, Jurispr. 2006, blz. I-2369.

<sup>11</sup> Deze bedragen moeten nog vermenigvuldigd worden met de in rnr. 36 genoemde correctiefactor die is ingevoerd als gevolg van het kort geding dat door Verdragsgerechtigden in 2006 is gevoerd. De hoogte van deze correctiefactor verschilt per woonland.

dit tegen betaling van een bijdrage aan Nederland die in veel gevallen aanzienlijk hoger is dan de premie van de bestaande particuliere verzekering. Daar komt bij dat als gevolg van leeftijdsgrenzen en gezondheidseisen de aansluiting bij een particuliere verzekering in aanvulling op het basispakket van de sociale zekerheid voor de ouderen onder de pensioentrekkingen ofwel uitgesloten ofwel prohibitief duur is.

73. Dit betekent dat sprake is van een inbreuk op het vrij verkeer. Onder de hiervoor geschetste omstandigheden worden in het buitenland wonende gepensioneerden in de meer schrijnende gevallen – gepensioneerden die aan chronische ziektes lijden of ten tijde van of na de stelselwijziging kostbare medische behandelingen moesten ondergaan die onder de vóór 1 januari 2006 geldende particuliere verzekeringen volledig plachten te worden vergoed – namelijk in feite gedwongen terug te keren naar Nederland. Dit is voor hen de enige mogelijkheid om tegen aanvaardbare voorwaarden in aanmerking te komen voor een verstrekkingenpakket dat vergelijkbaar is met het verstrekkingenpakket dat zij hebben onder hun thans lopende buitenlandse particuliere verzekering, of hadden onder hun inmiddels beëindigde Nederlandse particuliere verzekering, zonder een bijdrage aan Nederland verschuldigd te zijn waar niets tegenover staat. Bij terugkeer in Nederland kunnen zij zich bij een Nederlandse (particuliere) Zvw-verzekering aansluiten. Voor basisverzekeringen geldt in Nederland een acceptatieplicht. De daarvoor verschuldigde premie komt in concurrentie tot stand. Het verstrekkingenpakket van de Nederlandse basisverzekeringen is aanzienlijk uitgebreider dan het verstrekkingenpakket van de verschillende woonlanden (en correspondeert met het verstrekkingenpakket van vóór 2006 bestaande particuliere ziektekostenverzekeringen bij Nederlandse verzekeraars).
74. De door de Centrale Raad aangehaalde omstandigheid dat sprake is van een overgangsprobleem specifiek voor de groep in een andere lidstaat wonende gepensioneerden die vóór 1 januari 2006 particulier verzekerd waren voor ziektekosten en op wie de Ziekenfondswet toen niet van toepassing was, maakt het probleem extra acuut. De Verdragsgerechtigden waar het hier om gaat zijn op hoge tot zeer hoge leeftijd met een Nederlandse stelselwijziging geconfronteerd.

Op het moment van die stelselwijziging waren zij al – in veel gevallen jaren eerder – geëmigreerd.

De verzoekers in de diverse proefprocedures zijn relatief "jong". Dat hangt rechtstreeks samen met het feit dat de gepensioneerden die actief deelnemen aan de activiteiten van de Stichting die de belangen van in het buitenland wonende gepensioneerde Nederlanders behartigt tot het vitaalste deel behoren van de populatie wier rechten in het geding zijn.

75. Anders dan verdragsgerechtigden die nu overwegen te emigreren, wisten zij op het moment van emigratie niet dat het Nederlandse zorgstelsel zou wijzigen op de manier waarop het is gewijzigd. Zij konden dat ook niet voorzien. Het overgangsprobleem voor deze groep is des te schrijnender nu Nederland zoals gezegd de "verworven en in wording zijnde rechten en voordelen" van Nederlandse ingezetenen wél heeft gerespecteerd bij de stelselwijziging. De wetgever heeft immers bij de overgang een eenmalige acceptatieplicht ingevoerd voor de zorgverzekeraars voor zowel de basisverzekering als de aanvullende verzekering.

#### *V.3.2 Inbreuk op het vrij verkeer niet gerechtvaardigd*

76. Vervolgens rijst de vraag of de hiervoor geschetste inbreuk op het vrij verkeer gerechtvaardigd is. Deze vraag moet worden beantwoord aan de hand van in de rechtspraak van Uw Hof neergelegde criteria.

#### Maatstaf

77. De Centrale Raad overweegt dat volgens vaste rechtspraak van Uw Hof een belemmering van het vrij verkeer uit het oogpunt van gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd kan zijn als zij is gebaseerd op "objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen, en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel". De Centrale Raad overweegt dat twee overwegingen als gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang lijken te kunnen worden aangemerkt: (i) de wens van de Nederlandse wetgever om te komen tot een ziektekostenverzekering voor alle ingezetenen van Nederland, ongeacht hun nationaliteit en (ii) de overweging dat uit het oogpunt van solidariteit binnen het sociaal

verzekeringssysteem moet worden voorkomen dat iedere verdragsgerechtigde ervoor zou kunnen kiezen zich eerst in te schrijven in het woonland op het moment dat de betrokkene zorg nodig heeft (zodat pas vanaf dat moment een bijdrage verschuldigd zou zijn).

78. De Centrale Raad lijkt hiermee te doelen op de rechtspraak van Uw Hof over een beperking van het vrij verkeer van EU-burgers. In het arrest De Cuyper<sup>12</sup> heeft Uw Hof in rov. 40 overwogen dat een dergelijke beperking uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd is indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel.
79. ██████████ stellen zich op basis van het reeds aangehaalde arrest Van Pommeren-Bourgondiën primair op het standpunt dat op hen het vrij verkeer van werknemers van toepassing is. Een belemmering van het vrij verkeer van werknemers is ingevolge vaste rechtspraak van Uw Hof slechts gerechtvaardigd indien met de belemmerende nationale maatregelen een met het Verdrag verenigbaar doel wordt nagestreefd, deze hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen, en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.<sup>13</sup> Omdat de beperking niet moet zijn gebaseerd op "objectieve overwegingen van algemeen belang", maar sprake moet zijn van een rechtvaardiging in "dwingende redenen van algemeen belang", is deze maatstaf strikter dan de door de Centrale Raad genoemde maatstaf voor een beperking van het vrij verkeer van EU-burgers.

---

<sup>12</sup> Arrest van 18 juli 2006 in zaak C-406/04, De Cuyper, Jurispr. 2006, blz. I-6947.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld de arresten van 16 oktober 2008, Renneberg, C 527/06, Jurispr. 2008, blz. I-7735, 11 december 2007, International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union, C 438/05, Jurispr. 2007, blz. I-10779, en 11 januari 2007, Kaj Lyyski, C 40/05, Jurispr. 2007, blz. I-99.

Geen objectieve overwegingen respectievelijk dwingende redenen van algemeen belang

80. De door de Centrale Raad genoemde overwegingen kwalificeren niet als objectieve overwegingen van algemeen belang.
81. Zo kan de wens van de Nederlandse wetgever om te komen tot een ziektekostenverzekering voor alle ingezetenen van Nederland, ongeacht hun nationaliteit, niet als objectieve overweging van algemeen belang voor de beperking van het vrij verkeer worden gekwalificeerd. Met de invoering van de Zorgverzekeringswet heeft de Nederlandse wetgever beoogd om de reikwijdte van het sociale zekerheidsstelsel uit te breiden tot de totale Nederlandse bevolking. Dat kan als zodanig echter geen rechtvaardiging opleveren om in het buitenland wonende gepensioneerden van toepassing van de Zorgverzekeringswet uit te sluiten (zulks nota bene in tegenstelling tot wat onder de vóór 2006 geldende Ziekenfondswet gold voor in het buitenland wonende rechthebbenden op een Nederlands ouderdomspensioen). De wens van de wetgever om te komen tot een ziektekostenverzekering voor alle ingezetenen van Nederland kan a fortiori geen rechtvaardiging opleveren voor de verplichting van in het buitenland wonende gepensioneerden om aan Nederland een bijdrage te betalen in gevallen waarin dezen niet ten laste van Nederland komen. Gelet op het voorgaande is van een objectieve overweging van algemeen belang geen sprake.
82. Ook de overweging dat uit het oogpunt van solidariteit binnen het sociaal verzekeringssysteem moet worden voorkomen dat iedere verdragsgerechtigde ervoor zou kunnen kiezen zich eerst in te schrijven in het woonland op het moment dat de betrokkene zorg nodig heeft (zodat pas vanaf dat moment een bijdrage verschuldigd zou zijn), levert geen objectieve overweging van algemeen belang op. In rnr. 56 tot en met 59 is uiteengezet dat de zorg dat verdragsgerechtigden (zonder particuliere verzekering) ervoor zouden kunnen kiezen zich pas bij de ziekenkas van hun woonland in te schrijven op het moment dat zij zorg nodig hebben (en daarmee welbewust onverzekerd te blijven), geen reële zorg is. Het welbewust onverzekerd blijven tot het moment dat behoefte aan

zorg ontstaat, zou zeker in het geval van ouderen een volkomen irrationele handelwijze zijn.<sup>14</sup> In acute gevallen zou de gepensioneerde geen recht op zorg hebben en dat recht ook niet tijdig kunnen verkrijgen. Aan het feit dat de door de Centrale Raad genoemde zorg niet reëel is, kan worden toegevoegd dat het niet aan Nederland om het belang te behartigen dat hier wordt behartigd. Het beweerde risico dat verdragsgerechtigden ervoor kunnen kiezen zich niet in te schrijven bij de ziekenkas van het woonland, is immers geen risico van Nederland als pensioenland, maar van de woonlanden. Dat is uiteengezet in rnr's. 62 en 63. Bij gebreke aan een bevoegdheid van Nederland om zich de belangen van de woonlanden aan te trekken, kan dit voor Nederland in de nationaalrechtelijke context onmogelijk een objectieve overweging van algemeen belang opleveren.

83. Nu de door de Centrale Raad aangehaalde omstandigheden niet kwalificeren als objectieve overwegingen van algemeen belang, kwalificeren zij per definitie evenmin als dwingende redenen van algemeen belang die de beperking op het vrij verkeer kunnen rechtvaardigen. De drempel van het begrip dwingende reden van algemeen belang ligt immers hoger dan die voor het begrip objectieve overweging van algemeen belang.

Niet evenredig en niet geschikt

84. Zelfs als wel sprake zou zijn van een objectieve overweging van algemeen belang respectievelijk een dwingende reden van algemeen belang, is de beperking van het vrij verkeer niet gerechtvaardigd.
85. Bij toepassing van de voor het vrij verkeer van EU-burgers geldende maatstaf komt het – ook volgens de Centrale Raad – aan op de vraag of artikel 69 Zvw evenredig is te achten. Die vraag moet ontkennend worden beantwoord. Daarbij zij opnieuw gewezen op het feit dat in de Nederlandse stelselwijziging "verworven en in wording zijnde rechten en voordelen" van in het buitenland woonachtige pensioengerechtigden als [REDACTED] niet worden gerespecteerd. [REDACTED] moeten enerzijds meer betalen dan in het verleden en worden anderzijds

<sup>14</sup> Daarbij moet worden bedacht dat voor gepensioneerden met een laag pensioeninkomen de bijdrage zeer beperkt is. Voor deze groep spelen de kosten van aansluiting bij de sociale

teruggeworpen op het veelal aanzienlijk lagere verstrekkingenniveau van hun woonland. Dit is niet evenredig te achten, gegeven het feit dat Nederland de "verworven en in wording zijnde rechten en voordelen" van Nederlandse ingezetenen wél heeft gerespecteerd bij de stelselwijziging.

86. Bij toepassing van de voor het vrij verkeer van werknemers geldende maatstaf spitst het probleem zich – als aangenomen zou worden dat sprake is van een dwingende reden van algemeen – toe op de vragen of de regels geschikt zijn voor het bereiken van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan nodig is. Van die vragen moet de eerste reeds ontkennend worden beantwoord: artikel 69 Zvw is niet geschikt voor het bereiken van het nagestreefde doel. Volgens de Centrale Raad is het doel van de Zorgverzekeringswet te komen tot een ziektekostenverzekering voor alle ingezetenen van Nederland, ongeacht hun nationaliteit. Het is evident dat artikel 69 Zvw niet geschikt is om dat doel te realiseren. Sterker, artikel 69 Zvw is per definitie nu juist niet van toepassing op ingezetenen van Nederland. Dat betekent dat aan de laatste vraag niet wordt toegekomen, en dat artikel 69 Zvw een niet gerechtvaardigde schending is van het vrij verkeer van werknemers.

#### Conclusie

87. Uit het voorgaande volgt dat de strijdigheid van artikel 69 Zvw met het vrij verkeer van EU-burgers dan wel werknemers niet gerechtvaardigd is.

#### **V.4 Antwoord op de tweede vraag**

88. [REDACTED] geven Uw Hof in overweging de tweede vraag als volgt te beantwoorden:

“Artikel 45 VWEU (oud artikel 39 EG) en artikel 21 VWEU (oud artikel 18 EG) moeten aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als artikel 69 van de Zorgverzekeringswet, 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

---

zekerheid dan ook geen rol.

van Vo 574/72 heeft plaatsgevonden, een bijdrage moet worden ingehouden op zijn pensioen of rente.”

## VI. BEANTWOORDING VAN DE VRAGEN

89. Gelet op het bovenstaande geven [REDACTED] Uw Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Centrale Raad als volgt te beantwoorden:

- (1) “De artikelen 28, 28bis en 33 van Vo 1408/71, het bepaalde in Bijlage IV bij Vo 1408/71, onder R, 1a en b, en artikel 29 van Vo 574/72 moeten aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als artikel 69 van de Zorgverzekeringswet, voor zover een rechthebbende op pensioen of rente die in beginsel aanspraken aan de artikelen 28 en 28bis van Vo 1408/71 kan ontlennen, 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) “Artikel 45 VWEU (oud artikel 39 EG) en artikel 21 VWEU (oud artikel 18 EG) moeten aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is een nationale bepaling als artikel 69 van de Zorgverzekeringswet, voor zover een burger van de EU die in beginsel aanspraken aan de artikelen 28 en 28bis van Vo 1408/71 kan ontlennen, 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.”

Amsterdam, 30 december 2009

  
E.H. Pijnacker Hordijk  
Advocaat

**ORIGINEEL**