

BEROEPSCHRIFT - VERSNELDE BEHANDELING

(artikelen 116 Zorgverzekeringswet jo. 26 en 36 Wet RvS jo. 8:52 Awb)

BEZORGEN

Aan de Raad van State

Afdeling bestuursrechtspraak

1. Dhr. X, wonende te België, ("**Appellant**"), die mede woonplaats kiest te Zuid-Hollandlaan 7, 2596 AL Den Haag, ten kantore van de advocaten Mr E.H. Pijnacker Hordijk en Mr W.W. Geursen, die voor Appellant als gemachtigden optreden, met het recht van substitutie, stelt beroep in als hierna bedoeld.
2. Het beroep richt zich tegen het besluit van het College voor Zorgverzekeringen ("**CVZ**"), genomen op bezwaar op 10 november 2006, kenmerk nr. Y, waarin de hoogte is vastgesteld van de voor Appellant toepasselijke Woonlandfactor (het "**Besluit**"). Kopieën van het primaire besluit, het daartegen gerichte bezwaarschrift en van het Besluit zijn bij dit beroepschrift gevoegd (**Bijlagen 1, 2 en 3**).
3. Het belang van Appellant is bij het Besluit rechtstreeks betrokken. Appellant wenst daarom tegen het Besluit beroep in te stellen op grond van artikel 116 Zorgverzekeringswet, hetgeen hierbij tijdig geschiedt.

GRIFFIERECHT

4. Het verschuldigde griffierecht ten bedrage van EUR 141,- kan worden verrekend in de rekening-courant van De Brauw Blackstone Westbroek N.V., bij voorkeur onder vermelding van nr. 20276635.

I. INLEIDING

5. Deze proefprocedure ziet op de hoogte van de wettelijke bijdragen die in het buitenland¹ wonende rechthebbenden op een Nederlands ouderdomspensioen op grond van de Zorgverzekeringswet ("**Zvw**") aan de Nederlandse overheid moeten betalen, als tegenprestatie voor het verkrijgen van aanspraken op het basispakket voor verstrekkingen terzake van ziekte(kosten) ingevolge de sociale zekerheidswetgeving van hun *woonland*. Een en ander is geregeld in arti-

¹ Het gaat om gepensioneerden die wonen in een lidstaat van de EG of een andere zogenaamd Verdragsland. Gepensioneerden die wonen in andere landen hebben met de Zorgverzekeringswet niets van doen. Hun verzekeringspositie en het op hen van toepassing zijnde wettelijke regime is door de invoering van de Zvw niet gewijzigd.

kel 69 Zvw j° artikel 6.3.1 Regeling Zorgverzekering.²

6. Aanvankelijk was de bijdrage voor – kort gezegd – in het buitenland wonende gepensioneerden vastgesteld op een bedrag dat de som vormt van de navolgende drie componenten:
 - a. de inkomensafhankelijke bijdrage van de Zvw (grosso modo neerkomend op 6,5% over het AOW-pensioen en 4,4% over het meerdere tot het maximum premie-inkomen van ruim EUR 30.000);
 - b. een bedrag gelijk aan 70% van de premie ingevolge de Algemene wet bijzondere ziektekosten (“**AWBZ**”) (te weten 8,8% van het pensioeninkomen tot een maximum van ruim EUR 30.000);
 - c. een bedrag dat het gemiddelde zou moeten representeren van wat in Nederland woonachtige Zvw-verzekerden daadwerkelijk betalen aan zorgverzekeraars voor een basispolis.

7. Doel van de regeling was in het buitenland wonende gepensioneerden een bijdrage te laten betalen die bij benadering even hoog is als het totaalbedrag dat Nederlandse ingezetenen met een even hoog belastbaar inkomen moeten betalen uit hoofde van de Zvw en de AWBZ. Op dit uitgangspunt werden enkele belangrijke uitzonderingen gemaakt. Enerzijds werd een arbitraire korting van 30% op het AWBZ-premiedeel ter compensatie van het feit dat *“in het aansprakenpakket van de wettelijke regeling inzake ziektekosten van sommige verdragsstaten (...) echter niet opgenomen of beperkter van omvang (zijn) dan de aanspraken ingevolge de AWBZ.”*³ Anderzijds werd geabstraheerd van het feit dat Nederlandse ingezetenen in de inkomstenbelastingssfeer aanspraak kunnen maken op een heffingskorting van EUR 1.990 (stand per 2006), welk bedrag correspondeert met het gehele bedrag aan AWBZ-premie dat verschuldigd is over de eerste IB-schijf (EUR 15.000). Daarnaast werden in het buitenland wonende gepensioneerden benadeeld door het feit dat werd uitgegaan van een verondersteld gemiddelde van de premies die door Nederlandse zorgverzekeraars worden berekend voor basisverzekeringen, welk bedrag aanzienlijk hoger is (2006: EUR 1106) dan wat daadwerkelijk door Nederlandse verzekerden wordt betaald. Ook wordt geen rekening gehouden met de gebruikelijke kortingen voor collectieve verzekeringen, etc.

8. De maximale wettelijke bijdrage kwam aldus uit op een bedrag van circa EUR 4.600 per jaar (voor een ongehuwde), hetgeen aanzienlijk hoger is dan de effectieve premiedruk voor ingezetenen gepensioneerd met een belastbaar inkomen van gelijke hoogte (circa EUR 4.250). Een en ander wordt onderbouwd en toegelicht in **Bijlage 5**.

² Artikel 6.3.1 is ingevoegd bij de Wijziging van de Regeling zorgverzekering d.d. 13 oktober 2005, Stcrt. 203, p. 12 e.v. (**Bijlage 4**).

³ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.3.1, Stcrt. 2005, 203, p. 29 (zie **Bijlage 4**).

9. De hoogte van de wettelijke bijdrage heeft een schokgolf veroorzaakt onder in het buitenland wonende gepensioneerden, in het bijzonder diegenen onder hen die tot 2006 particulier verzekerd waren. De invoering van de Zvw ontnam hen in de meeste gevallen niet alleen hun bestaande particuliere verzekering,⁴ maar bracht ook mee dat zij aan de Nederlandse overheid een wettelijke bijdrage moesten gaan betalen die in geen enkele redelijke verhouding stond tot het verstrekkingenniveau krachtens de ziektekostenwetgeving in hun woonplaats (kwantitatief en/of kwalitatief), waarop zij als gevolg van de invoering van de Zvw in de visie van de Nederlandse overheid werden teruggeworpen.
10. Bij vonnis van 31 maart 2006 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank te Den Haag de verplichte bijdrageregeling deels buiten werking gesteld omdat deze regeling onmiskenbaar onverbindend moet worden geacht wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel (gelijke behandeling van manifest ongelijke gevallen). Daarmee gaf de voorzieningenrechter in wezen te kennen dat hij de verplichte bijdrage manifest exorbitant vond in relatie tot de tegenprestatie waarop de gepensioneerden in hun woonland aanspraak zouden kunnen maken. Eisers in de betrokken kortgedingprocedure hadden aangetoond dat het niveau van de verstrekkingen in de respectievelijke woonlanden (i) onderling sterk verschillen maar vooral (ii) in geen enkele verhouding staan tot het niveau van de verstrekkingen waarop gepensioneerden in Nederland uit hoofde van de Zvw en de AWBZ aanspraak kunnen maken. Het vonnis van de voorzieningenrechter wordt overgelegd als **Bijlage 6**.
11. Naar aanleiding van het vonnis in kort geding heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (de "**Minister**") artikel 6.3.1 Regeling zorgverzekering gewijzigd (de "**Wijzigingsregeling**")⁵. De verplichte bijdrage wordt thans bepaald op een bedrag dat kort gezegd gelijk is aan de premies en wettelijke bijdragen die een in Nederland woonachtige gepensioneerde ingevolge de Zvw en de AWBZ verschuldigd zou zijn, vermenigvuldigd met een breuk die de verhouding tussen de gemiddelde kosten van verstrekkingen in het woonland en de gemiddelde kosten van verstrekkingen in het pensioenland representeert (de zogenaamde "woonlandfactor"). Aldus varieert de hoogte van de wettelijke bijdrage van woonland tot woonland. De woonlandfactoren zijn als **Bijlage 7** bij dit beroepschrift gevoegd.
12. Deze nieuwe regeling leidt weliswaar voor gepensioneerden in de meeste verdragslanden tot een aanzienlijke verlaging van de wettelijke bijdrage, maar in

⁴ Deze werden in de meeste gevallen door Nederlandse verzekeraars vervallen verklaard met een beroep op artikel 2.5.2 Invoeringswet Zvw. Later, nadat hierover een kort geding was gevoerd voor de voorzieningenrechter in Den Haag, hebben de meeste verzekeraars alsnog een nieuwe polis aangeboden, zij het doorgaans met een verhoging van de premie met tientallen zo niet honderden procenten.

⁵ Zoals gewijzigd bij Stcrt. 2006, nr. 85, p. 13

sommige gevallen (met Noorwegen als uitschieter) ook tot een verhoging. Waar het in deze beroepschriftprocedure om gaat is dat er nog steeds onverminderd sprake is van een ernstige schending van het gelijkheidsbeginsel. Tevens is sprake van schending van het proportionaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Die schendingen zijn het gevolg van het feit dat de Minister de woonlandfactor heeft gebaseerd op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de *gehele bevolking* en niet op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan *gepensioneerden*. Door deze keuze worden de gepensioneerden wederom – en kennelijk welbewust – zeer sterk benadeeld. Die benadeling vloeit voort uit het feit dat de de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden in Nederland zeer veel hoger uitvallen – mede door toedoen van de AWBZ – dan de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de gehele bevolking, terwijl het verschil in alle andere Europese landen zeer veel kleiner is (omdat die andere landen veel minder socialezekerheidsvoorzieningen voor bejaarden kennen).

De gemiddelde kosten van verstrekkingen belopen (peiljaar 2003) voor de gehele bevolking EUR 2.661, terwijl deze voor 65+-ers blijkens eigen opgaven van Nederland aan de Commissie voor datzelfde peiljaar EUR 8.600 beliepen. Daarvan heeft maar liefst EUR 4.740 betrekking op de kosten van AWBZ-verstrekkingen.

13. Ook Appellant wordt door de nieuwe bijdrageregeling sterk benadeeld. Om die reden heeft hij de onderhavige beroepsprocedure aanhangig gemaakt. Het betreft een door de Stichting Belangenbehartiging Nederlandse Gepensioneerden in het Buitenland (de eisende partij in het eerdergenoemde kort geding) gecoördineerde proefprocedure.

VERZOEK OM VERSNELDE BEHANDELING

14. Appellant verzoekt om versnelde behandeling van het beroep overeenkomstig artikel 36 Wet op de Raad van State jo. artikel 8:52 Algemene wet bestuursrecht, aangezien het belang van Appellant een onverwijlde beslissing vordert. Hieraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag:
 - a) Appellant is één van vele belanghebbenden die bezwaar heeft aangetekend tegen de vaststelling van de hoogte van de op hem toepasselijke woonlandfactor. Tegen het aan hem gerichte Besluit is de beroepschriftprocedure opgestart. Andere belanghebbenden hebben ook bezwaar aangetekend tegen de vaststelling van de woonlandfactor door het CVZ. Die bezwaarschriftprocedures zijn aangehouden totdat de afdeling heeft beslist op dit beroepschrift en enige beroepschriften in parallelle bij u aanhangige zaken. Ook na het kortgedingvonnis van 31 maart 2006 heerst nog steeds onzekerheid over de juistheid van de aangepaste Zorgverzekeringswet- en

regelgeving en bij de uitvoering ervan vinden nog steeds grove onregelmatigheden/achterstanden plaats. Zo wordt er op dit moment nog steeds meer ingehouden op de pensioenen van Verdragsgerechtigden dan wettelijk is toegestaan op grond van de Wijzigingsregeling. Pas volgend jaar krijgen de Verdragsgerechtigden het teveel ingehouden bedrag teruggestort. Nu de uitkomst van deze en parallelle beroepschriftprocedures voor velen zullen gelden en een einde kunnen maken aan de onzekerheden rond de inhoudingen op hun AOW- en pensioenuitkeringen, verzoekt belanghebbende u om versnelde behandeling, opdat spoediger de gewenste duidelijkheid kan worden bereikt.

- b) Bovendien heeft dit geschil rechtstreeks invloed op de hoogte van de door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) op de AOW-uitkering in te houden bijdragen op grond van de zorgverzekeringswet. Juist de hoogte van deze bijdrage heeft al veel mensen gedwongen naar Nederland terug te keren.
- c) De kring van personen die door de aangevochten interpretatie van de Zorgverzekeringswet worden getroffen, omvat de oudsten en zwaksten in de samenleving, waarvan velen door ouderdom en lichamelijke gebreken niet meer in staat zijn voor hun rechten op te komen. Vertraging bij de afhandeling van deze principezaak brengt mee dat velen bij een voor hen positieve uitspraak geen baat meer zullen kunnen hebben.
- d) Daarnaast is de Reparatiewet VWS 2006 op 9 oktober jl. door de Eerste Kamer aangenomen waarin artikel 116 van de Zorgverzekeringswet zodanig is gewijzigd dat niet meer uw afdeling, maar de sector bestuursrecht van de rechtbank te Amsterdam bevoegd zal worden beroepschriftprocedures te behandelen tegen besluiten van CVZ op grond van artikel 69 Zwv.⁶ Bij Koninklijk besluit zal de inwerkingtreding worden vastgesteld; tot op heden heeft die vaststelling nog niet plaatsgevonden. Versnelde behandeling zal kunnen voorkomen dat deze zaak zal dienen te worden overgedragen aan de rechtbank te Amsterdam, met alle eventuele ongewenste vertraging van dien.

II. FEITEN

- 15. Appellant woont in België. Hij heeft recht op zorgverstrekkingen van zijn woonland, omdat hij zich aldaar heeft ingeschreven met een zogenaamd E-121 formulier. Appellant heeft zich moeten bijverzekeren bij een particuliere verzekeraar, omdat hospitalisatiekosten niet worden gedekt door het woonlandpakket. Daarnaast worden personen die gebruik maken van het Belgische woonlandpakket zogenaamde remgelden in rekening gebracht. Remgelden zijn hoge eigen risico's die inkomensafhankelijk zijn. Een verdere aanvullende verzekering is Appellant geweigerd omdat hij ouder dan 70 jaar is.

⁶ Staatsblad 2006 644

16. Appellant ontvangt vanuit Nederland een AOW-uitkering. Met de overige Nederlandse sociale zekerheidswetgeving, waaronder de zorgverzekering, had Appellant tot de invoering van de Zvw per 1 januari 2006 niets te maken. Het CVZ heeft Appellant naar aanleiding van de invoering van de Zvw aangemerkt als zogenaamde verdragsgerechtigde en als bijdrageplichtige. Daarom houdt de SVB een Zvw-bijdrage in op zijn AOW-uitkering.

III. GRONDEN VAN HET BEROEP

17. In zijn bezwaarschrift heeft appellant aangevoerd waarom de woonlandfactor als vervat in het gewijzigde artikel 6.3.1 Regeling zorgverzekering onverenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Het aldaar gestelde dient hier herhaald en ingelast te worden beschouwd. Ter aanvulling merkt appellant nog het volgende op.
18. Door te kiezen voor niet uit een objectieve bron afkomstige cijfers, die bovendien manifest niet representatief zijn voor de werkelijke kosten van verstrekkingen aan de bevolkingsgroep waar het hier om gaat, heeft de Minister niet alleen het gelijkheidsbeginsel, maar ook het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod van willekeur geschonden.
19. Het nadeel dat gepensioneerden ondergaan doordat de woonlandfactor wordt gebaseerd op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de gehele bevolking in plaats van de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan verzekerden van 65 jaar en ouder blijkt duidelijk uit **Bijlage 8** bij dit beroepschrift. In nagenoeg alle gevallen beloopt het verschil vele tientallen procenten. Het lijkt geen twijfel dat de Minister zich van dit verschil bewust moet zijn geweest. Het is immers ondenkbaar dat het Ministerie niet tevens de gevolgen heeft doorgerekend van de keuze voor de wél voor de hand liggende woonlandfactor. De Minister zal zich ook hebben moeten realiseren dat het verschil zijn primaire oorzaak vindt in het ontbreken van een equivalent van de AWBZ in andere lidstaten, als gevolg waarvan het verschil tussen de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de gehele bevolking en van de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden voor andere EG-lidstaten doorgaans veel lager is dan voor Nederland.
20. De keuze voor de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de gehele bevolking is eens te meer onaanvaardbaar, omdat tussen de lidstaten in het kader van Verordening 1408/71 terzake van verstrekkingen aan gepensioneerden wordt afgerekend op basis van gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden. Bij de keuze voor een woonlandfactor gerelateerd aan de grondslag voor de onderlinge verrekeningen tussen gepensioneerden wordt derhalve afgerekend op een basis die rechtstreeks samenhangt met de hoogte van de betalingen die Nederland dient te verrichten terzake van bijdrageplicht-

tigen. Doordat de Minister heeft gekozen voor een nadelige en niet-representatieve woonlandfactor komt het onverminderd voor dat Nederland "winst" maakt op de bijdragen die aan gepensioneerden in rekening worden gebracht.

De verschillen tussen hetgeen de in verdragslanden wonende Nederlandse pensioentrekkers moeten betalen op grond van de Zvw en de premies die ingezetenen van die verdragslanden moeten betalen zijn in veel gevallen exorbitant. Zo zijn Spaanse ingezetenen in de meeste gevallen geen enkele premie verschuldigd (de publieke ziektekostenregeling wordt gefinancierd uit de algemene middelen, dat wil zeggen de belastingopbrengsten), terwijl de gerechtigden tot een Nederlands pensioen voor diezelfde verstrekkingen een bijdrage moeten betalen die oploopt tot meer dan EUR 2.000 per jaar.

21. Het feit dat onder de Wijzigingsregeling gepensioneerden in sommige landen zelfs meer moeten gaan betalen dan onder de oorspronkelijke regeling (en zelfs meer dan in Nederland wonende verzekerden), terwijl de gemiddelde waarde van de verstrekkingen waarop zij aanspraak kunnen maken minder is dan de gemiddelde waarde van verstrekkingen aan gepensioneerde verzekerden in Nederland, valt uitsluitend en geheel toe te schrijven aan de keuze voor een manifest foute grondslag voor de berekening van de woonlandfactor. Indien de Minister had gekozen voor de woonlandfactor gebaseerd op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden, zou in geen enkel geval een gepensioneerde méér zijn gaan betalen. **Bijlage 8** geeft wederom de cijfermatige onderbouwing voor deze feiten en constatering. Het is immers onverminderd een vaststaand feit dat de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden in Nederland veel tot vele malen hoger zijn dan in eender welk ander Europees land. Als gezegd valt dat bijna geheel toe te schrijven aan de AWBZ.
22. De keuze voor een woonlandfactor gebaseerd op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden had voorts eens te meer voor de hand gelegen, omdat die factor eenvoudig valt te berekenen op basis van de cijfers die door de Administratieve Commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers worden geverifieerd en goedgekeurd en die algemeen bekend worden gemaakt door middel van publicatie in het Publicatieblad van de EU. De Minister had zich de bijzondere inspanningen om gemiddelde kosten van verstrekkingen van de diverse woonlanden aan de totale bevolking te (re)construeren eenvoudig kunnen besparen door de openbare, door de Administratieve Commissie geaccordeerde cijfers te gebruiken. Een woonlandfactor gebaseerd op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden is eenvoudig te berekenen op basis van de cijfers die door de Administratieve Commissie worden geverifieerd en goedgekeurd én niet eenzijdig door Neder-

land zijn te beïnvloeden, zoals dat nu wel het geval is.

23. CVZ gaat in de redenering in punten 1 en 2 van het Besluit overigens (ook nog) geheel voorbij aan de reden van de invoering van de woonlandfactor. De woonlandfactor is immers ingevoerd om rekenschap te geven van de verschillen in verstrekkingniveau van de woonlandpakketten waarop gepensioneerden in hun respectievelijke woonlanden, mede bezien in vergelijking met de Nederlandse situatie, aanspraak kunnen maken. De woonlandfactor dient een einde te maken aan – zoals de kortgedingrechter dat verwoordde: – "*een structureel gelijke behandeling (één, internationaal gezien, hoge heffing) van ongelijke gevallen (zeer uiteenlopende niveaus van verstrekkingen, waarvoor de woonlanden zelf aan Nederland vaak veel lagere bedragen in rekening brengen).*"

De woonlandfactor is dus geen rekenkundig model waarin vergelijkbare grootheden heilig zijn. Het is een rekenkundig model dat inzicht moet verschaffen in het verstrekkingniveau van *cure* en *care* waar Verdragsgerechtigden in hun woonland recht op hebben in vergelijking tot elkaar én in vergelijking tot het verstrekkingniveau van *cure* (=Zorgverzekering) en *care* (=AWBZ-zorg) waar AOW-gerechtigden in Nederland recht op hebben. Verdragsgerechtigden vergelijken met alle ingezetenen is pas wat men zou kunnen noemen het vergelijken van verschillende grootheden.

24. Om de ongelijkheid te bepalen tussen de verschillende woonlandpakketten onderling waarop Verdragsgerechtigden aanspraak kunnen maken én het Nederlandse verstrekkingniveau voor AOW-gerechtigden, dient het zorgniveau voor Verdragsgerechtigden te worden vergeleken en niet het zorgniveau voor *alle* ingezetenen van een lidstaat. Een in de praktijk moeilijke vergelijking, maar de woonlandfactor lijkt op zich een praktische manier om tot het gewenste vergelijk te komen. Het zorgniveau voor Verdragsgerechtigden laat zich dan vergelijken door kosten van de zorg te nemen die de lidstaten onderling verrekenen op grond van artikel 95 van Verordening 574/72.
25. In punt 3 van de beslissing op bezwaar geeft CVZ nota bene zelf aan dat de strekking van het kortgedingvonnis er "*primair op [is] gericht om de bijdrage die [de Verdragsgerechtigde] in Nederland verschuldigd is in evenwicht te brengen met de bedragen die Nederland verschuldigd is aan het land waar u woont.*" Daarmee erkent CVZ dat juist moet worden uitgegaan van de bedragen die Nederland verschuldigd is op grond van artikel 95 van Verordening 574/72 aan de woonlanden. *Die cijfers zijn immers representatief voor het zorgniveau waarop Verdragsgerechtigden aanspraak kunnen maken in verhouding tot het in Nederland geboden zorgniveau.*

IV NADERE REACTIE OP DE GRONDEN VAN DE BESLISSING OP BEZWAAR

26. In de beslissing op bezwaar gaat CVZ in wezen niet in op de in het bezwaar-

schrift aangevoerde gronden, maar worden volledige nieuwe argumenten aangedragen ter onderbouwing van de keuze van een woonlandfactor die is gebaseerd op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de *totale* bevolking. Deze argumenten zijn opgenomen in de toelichting van de Minister op de Wijzigingsregeling (zie **Bijlage 7**). Hierna zal worden ingegaan op de drie punten die CVZ in zijn beslissing op bezwaar naar voren brengt. Nu die door CVZ genoemde argumenten alle geen hout snijden, dient te worden geconcludeerd tot vernietiging van het Besluit.

IV.a. Verkeerde vergelijkbare grootheden

27. In de punten 1 en 2 van de beslissing op bezwaar geeft CVZ aan dat de teller en de noemer van de woonlandfactor vergelijkbare grootheden moeten zijn. CVZ is van mening dat de gemiddelde zorgkosten per verzekerde in het woonland en het pensioenland vergelijkbare grootheden zijn. Wat daarvan zij, deze stelling is om vier redenen irrelevant.
- Ten eerste geldt dat de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden in het woonland en het pensioenland evenzeer vergelijkbare grootheden zijn, zodat het gestelde feit geen bijzondere reden vormt om uit te gaan van de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan *alle* verzekerden.
 - Ten tweede geldt dat de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel een veel passender maatstaf opleveren dan de gemiddelde kosten van verstrekking aan de gehele bevolking.
 - Ten derde geldt dat onjuist is de suggestie dat de door de Minister berekende gemiddelde kosten van verstrekkingen in Nederland een groot aantal woonlanden een objectievere maatstaf zouden vormen dan de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden. De “woonlandfactor” als vastgesteld in de Wijzigingsregeling is de resultante van door de Minister verzamelde en op een niet door onafhankelijke derden geverifieerde wijze verwerkte gegevens over tal van individuele landen, terwijl voor de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden voor alle EG-landen geldt dat deze zijn vastgesteld c.q. akkoord bevonden door de Administratieve Commissie; dat wil zeggen een met het oog op de onderhavige materie onafhankelijke autoriteit die deskundig is en die specifiek toeziet op de uniforme uitleg en toepassing van de toepasselijke Europeesrechtelijke normen. Ook om die reden is er geen enkele rechtvaardiging voor de door de Minister gemaakte keuze.
 - Ten vierde geldt – zoals reeds bij herhaling benadrukt maar door CVZ in het bestreden Besluit genegeerd – dat de kosten van verstrekking aan gepensioneerden tussen de lidstaten worden verrekend op basis van de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden. Dit volgt uitdrukkelijk uit artikel 95 van Verordening 574/72.

28. CVZ tracht verwarring te zaaien met de (nieuwe) stelling dat de categorie gepensioneerden waarop de bijdrageregeling van toepassing is niet enkel 65+ers omvat maar ook jongere gepensioneerden, terwijl dat onderscheid niet zou worden gemaakt in de zorgstatistieken. Dit is een onjuiste en misleidende argumentatie.
29. Op grond van artikel 95 lid 2 van Verordening 574/72 mag Nederland slechts "de gemiddelde jaarlijkse kosten per pensioen- of rentetrekker te vermenigvuldigen met het gemiddelde jaarlijkse aantal pensioen- of rentetrekkers waarmede rekening moet worden gehouden" aan de andere lidstaten in rekening brengen. Voor andere lidstaten gelden (uiteeraard) dezelfde regels. CVZ voert geen enkel inhoudelijk argument aan waarom deze gemiddelde kosten (die van jaar tot jaar worden berekend, door de Administratieve Commissie akkoord bevonden en vervolgens gepubliceerd) niet in aanmerking zouden kunnen worden genomen voor het bepalen van de woonfactor.

Nederland schijnt in de praktijk bij de verrekeningen ingevolge artikel 95 van Verordening 574/72 een verschil te maken tussen pensioentrekkingen jonger dan 65 jaar en pensioentrekkingen ouder dan 65 jaar. Daarmee onderscheidt Nederland zich van nagenoeg alle andere EU-lidstaten, die dit onderscheid niet maken. Bovendien biedt de tekst van artikel 95 geen basis voor het gemaakte onderscheid. Als Nederland evenals de andere lidstaten de Verordening correct zou toepassen, zou zij over gemiddelde cijfers voor de totale populatie van gepensioneerden moeten beschikken). Het is evident dat die gemiddelde cijfers onverkort zeer veel hoger zijn dan de gemiddelde kosten van de totale bevolking.

30. CVZ laat onweersproken dat de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden, althans in Nederland, zeer veel hoger zijn dan de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de totale bevolking. Dit laat zich voor een belangrijk deel verklaren door het feit dat de AWBZ-verstrekkingen (die meer dan de helft van de totale kosten vertegenwoordigen van de zorg van personen van 65 jaar en ouder) voor het overgrote deel uitsluitend aan gepensioneerden ten goede komen. Juist op dat punt onderscheidt het Nederlandse zorgstelsel zich van het buitenland.

Kosten per verzekerde in 2003	Jonger dan 65 jaar	65 jaar en ouder
Ziekenfonds	1.117,12	3.860,58
AWBZ	534,53	4.739,55
Totaal	1.651,65	8.600,13

31. Uit bovenstaande berekening blijkt dat de zorgkosten voor de *cure* (de kosten onder de oude ziekenfondsverzekering) van 65 jaar en ouder meer bijna vier maal zo hoog waren als voor ziekenfondsverzekerden van jonger dan 65 jaar. De AWBZ-kosten (de *care*) voor AWBZ-verzekerden van 65 jaar en ouder waren zelfs bijna negen maal zo hoog als voor AWBZ-verzekerden jonger dan 65 jaar. De totale zorgkosten per verzekerde beliepen in 2003 meer dan vijf maal zoveel voor verzekerden van 65 jaar en ouder als voor verzekerden van jonger dan 65 jaar. Aangenomen moet worden dat die verhoudingen nauwelijks zullen zijn veranderd.
32. Een in Nederland wonende gepensioneerde mag er, na jarenlang hoge AWBZ-premies te hebben betaald, op vertrouwen dat hij aanspraak kan maken op het volledige AWBZ-pakket. De in het buitenland wonende gepensioneerde, die eveneens jarenlang AWBZ-premies heeft betaald (daarom valt hij immers onder de regeling), mag dat niet, omdat zijn woonland simpelweg niet in vergelijkbare *care* / AWBZ-achtige verstrekkingen voorziet.
33. Door de woonlandfactor te baseren op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan de gehele bevolking, benadeelt de Minister met de Wijzigingsregeling derhalve wederom specifiek de gepensioneerden.

IV.b. Geen AWBZ-zorg in woonland, dan ook geen AWBZ-premie aan pensioenland

34. In het Besluit erkent CVZ (na rnr. 3) dat de woonlandfactor dient ter uitvoering van het kortgedingvonnis van 31 maart 2006. Het in het dictum genoemde artikel 6.3.1. lid 1 aanhef en sub b Regeling zorgverzekering heeft betrekking op de zogenaamde AWBZ-component in de verplichte bijdrage. De voorzieningenrechter achtte deze bepaling, die in het buitenland wonende gepensioneerden verplichtte een bijdrage te betalen ten belope van 70% van de AWBZ-premie, onmiskenbaar onverbindend vanwege het feit dat, kort gezegd, in de meeste woonlanden geen of nagenoeg geen *care* / AWBZ-achtige verstrekkingen bestaan en de in te houden bijdrage in veel gevallen aanzienlijk hoger is dan het bedrag dat Nederland terzake van de verstrekkingen aan de betrokken gepensioneerde aan de bevoegde instanties van diens woonland dient te betalen.
35. Direct gevolg van de uitspraak is dat de Staat een korting moet toepassen ten belope van de totale AWBZ-component van de oorspronkelijke bijdrage ten aanzien van pensioengerechtigden in landen die dergelijke verstrekkingen niet kennen (althans niet AWBZ-achtige verstrekkingen die onder het regime van Verordening 1408/71 vallen). Voorbeelden zijn Spanje, Frankrijk en België; ook het woonlandpakket waar Appellant aanspraak op kan maken bevat geen *care* / AWBZ-achtige verstrekkingen. De Wijzigingsregeling leidt evenwel tot een korting op de oorspronkelijke bijdrage die aanzienlijk minder is dan het bedrag van de AWBZ-component, waardoor Appellant nog steeds een AWBZ-achtige

bijdrage betaalt. Doordat de Staat voorts in het geheel niet (eens) heeft gepoogd om aan te tonen dat aan de eisen van het kortgedingvonnis is voldaan, staat voldoende vast dat de Staat het dictum van het vonnis schendt.

Dit zou anders zijn geweest indien de Minister een woonlandfactor gebaseerd op de gemiddelde kosten van verstrekkingen aan gepensioneerden zou hebben genomen.

36. Nu de Wijzigingsregeling én de daarin opgenomen woonlandfactor volgens CVZ uitvoering geven aan het kortgedingvonnis, dienen die ervoor te zorgen dat wanneer de Verdragsgerechtigde is gevestigd in een woonland zonder AWBZ-zorg, hij ook geen AWBZ-achtige bijdrage is verschuldigd aan zijn pensioenland Nederland. Het is immers in strijd met het gelijkheidsbeginsel om wél een AWBZ-achtige bijdrage van die Verdragsgerechtigde in te houden op zijn Nederlandse AOW-uitkering.
37. Uit **Bijlage 8** blijkt dat Nederland zelfs nog steeds "winst" maakt op Verdragsgerechtigden. Nederland ontvangt immers meer van de Verdragsgerechtigde, dan het moet betalen aan het woonland. Dat toont aan dat de woonlandfactor niet een het gewenste evenwicht brengt tussen de Zvw-bijdragen en de bedragen die Nederland is verschuldigd aan het woonland.

Bovendien is dat strijdig met de solidariteit waar CVZ zijn mond vol van heeft. Het is immers ontoelaatbaar dat Nederland dermate hoge premies heft van personen van 65 jaar en ouder, dat er zelfs winst wordt gemaakt. Sociale zorgverzekeringen ten behoeve van personen van 65 jaar en ouder kunnen immers per definitie geen winst opleveren in een solidair systeem. Zoals de berekening in paragraaf 30 hierboven immers aantoont zijn de kosten voor zorg voor personen van 65 jaar en ouder meer dan vijf maal zo hoog als voor verzekerden van jonger dan 65 jaar. In een solidair systeem wordt er "winst" gemaakt op de premies van de jongere verzekerden ten behoeve van de dekking van de zorgkosten van de oudere verzekerden. Zeker wordt er in een solidair systeem geen winst gemaakt op de premies van AOW-ers.

38. De Wijzigingsregeling én de daarin opgenomen woonlandfactoren voorkomen dus niet dat Verdragsgerechtigden meer betalen aan hun pensioenland Nederland dan Nederland aan hun woonland moet betalen op grond van artikel 28 van Verordening 1408/71, noch voorkomen zij dat Verdragsgerechtigden, als Appellant, toch een AWBZ-achtige bijdrage dienen te betalen, ondanks het feit dat Appellant in zijn woonland in het geheel geen aanspraak kan maken op AWBZ-achtige / *care*-verstrekkingen.
39. Dat is (ook) strijdig met het vrije verkeer van personen. Dat blijkt uit de beantwoording van de Europese Commissie van een parlementaire vraag dienaangaande. Het betrof de vraag of "de beslissing van de Nederlandse regering om Nederlanders die in het buitenland per 1 januari 2000 [woonachtig waren] uit te sluiten van de AWBZ-voorzieningen in strijd [was] met het Europese basisbe-

ginsel over het vrije verkeer van personen binnen de Unie?" Deze vraag werd ingegeven door een wijziging van de AWBZ, die per 1 januari 2000 werd doorgevoerd. Deze wijziging had enkel betrekking op niet-Ziektenfondswet verzekerden (met andere woorden: de particulier verzekerden). De Europese Commissie concludeerde dat er geen sprake was van een belemmering van het vrije verkeer van personen, "[a]angezien deze personen bovendien [waren] vrijgesteld van de betaling van [AWBZ-premies], [en] zij, als zij dat wens[t]en, in de lidstaat een aanvullende, al dan niet particuliere, verzekering [konden] sluiten ter dekking van deze bijzondere ziektekosten, door het betalen als verzekeringspremie van de premies die vroeger aan het Nederlandse socialezekerheidssysteem zijn betaald. Bijgevolg vormt de wijziging van de Nederlandse wetgeving in kwestie geen belemmering voor het vrije verkeer van inactieve Nederlandse onderdanen" (cursivering toegevoegd). Voorts wijst de Commissie er in haar antwoord op dat "de door de Nederlandse wetgeving bedoelde uitsluiting betrekking heeft op *bijzondere ziektekosten die in verscheidene lidstaten niet worden gedekt*" (cursivering toegevoegd).

40. Het gaat hier met name om de gecursiveerde passage: de betrokken particulier verzekerden waren niet alleen niet onderworpen aan premieheffing in Nederland, maar ook via een speciale bepaling in Bijlage VI van Verordening 1408/71, uitgesloten van het toepassingsbereik van de artikelen 28 e.v. van de Verordening. Zij werden dus ook niet onderworpen aan een (Nederlandse) bijdrage ter dekking van kosten van non-existente voorzieningen in het woonland. De vraag en het antwoord zijn aangehecht als **Bijlage 9**.
41. Andersom is het dus wél in strijd met het vrije verkeer om van inactieve Nederlandse onderdanen, zoals Appellant, AWBZ-achtige bijdragen in te houden op hun AOW-uitkering, nu er geen recht bestaat op AWBZ-achtige verstrekkingen in hun woonland. Als gevolg van de stelselwijziging heeft de voormalig particulier verzekerde als voorheen geen aanspraak op AWBZ-achtige voorzieningen in het woonland. Met andere woorden: aan de aansprakenkant verandert er niets. Daarentegen wordt hij als gevolg van de stelselwijziging onderworpen aan een bijdrage waarvann een belangrijk deel is gebaseerd op de kosten van AWBZ-verstrekkingen.
42. Dit betekent dat de nieuwe regeling wél een inbreuk op het vrij verkeer van werknemers c.q. van personen oplevert, doordat Nederland in de bijdragegrondslag de kosten van de AWBZ meeneemt, terwijl daar geen aanspraken op AWBZ-achtige verstrekkingen in het woonland tegenoverstaan.
43. Dit gegeven vormt een separate en op zichzelf staande grond voor vernietiging van het Besluit waarin de woonlandfactor voor Appellant is vastgesteld.

IV.c. Het bezwaar is overigens tijdig ingediend, althans de eventuele termijnover-

schrijding is verschoonbaar

44. Tot slot verdient de opmerking van CVZ over het al dan niet tijdig ingediend zijn van het bezwaarschrift nog enige aandacht. Het Besluit is gedagtekend "juni 2006". Uit niets blijkt dat – zoals CVZ stelt – er daadwerkelijk verzending op 1 juni jl. heeft plaatsgevonden, waardoor het bezwaarschrift uiterlijk op 13 juli jl. ter post had moeten zijn bezorgd. Appellant betwist dat verzending op 1 juni heeft plaatsgevonden.
45. Appellant heeft zijn bezwaarschrift ter post aangeboden op 16 juli 2006. Binnen een week na het aanbieden ter post, is het bezwaarschrift van Appellant ontvangen door het CVZ. Appellant heeft zijn bezwaarschrift dus binnen zes weken na de dagtekening "juni 2006" ingediend. Appellant is dan ook van oordeel dat hij het bezwaarschrift tijdig heeft ingediend.
46. Mocht u net als het CVZ tot de conclusie komen dat het bezwaarschrift toch onverhoopt buiten de termijn is ingediend, dan is Appellant met CVZ van oordeel dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is, omdat (a) de dagtekening aan duidelijkheid te wensen overlaat en Appellant dus niet kon bepalen op welke dag de termijn voor het indienen van zijn bezwaarschrift aanving en (b) omdat het CVZ zijn mededelingsplicht niet is nagekomen.

VI. VERGOEDING VAN SCHADE - OMVANG NOG ONBEKEND

47. Appellant heeft door het primaire besluit schade geleden, waarvan de omvang op dit moment nog niet goed is te bepalen. Appellant verzoekt de Afdeling bestuursrechtspraak, nadat zij het beroep gegrond zal hebben bevonden, het onderzoek te heropenen ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent vergoeding van die schade door CVZ, althans de door de Afdeling aan te wijzen rechtspersoon.

OP DEZE GRONDEN VERZOEKT APPELLANT DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

om met versnelde behandeling:

- a) het in punt 2 genoemde Besluit geheel te vernietigen en primair zelf in de zaak te voorzien door te bepalen dat de uitspraak van de Afdeling in de plaats treedt van het bestreden Besluit; subsidiair CVZ een termijn te stellen om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling; meer subsidiair CVZ een termijn te stellen om een nieuw besluit te nemen;
- b) te bepalen dat het onderzoek wordt heropend ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent vergoeding van de schade die door Appellant is geleden door CVZ, althans de door de Afdeling aan te wijzen rechtspersoon;

- c) aan Appellant door CVZ, althans de door de Afdeling aan te wijzen rechtspersoon, het griffierecht te laten vergoeden;
- d) CVZ, althans de door de Afdeling aan te wijzen rechtspersoon, te veroordelen tot vergoeding van de kosten die door Appellant in deze procedure zijn gemaakt.

[**]

Den Haag, 21 december 2006

Advocaat-gemachtigden

Deze zaak wordt behandeld door Mr E.H. Pijnacker Hordijk en Mr W.W. Geursen, De Brauw Blackstone Westbroek N.V., Postbus 90851, 2509 LW Den Haag, T +31 70 328 5565, F +31 70 328 4089, E wessel.geursen@debrauw.com.

Lijst van bijlagen

1. Primair besluit
2. Bezwaarschrift
3. Beslissing op bezwaar
4. Wijziging van de Regeling zorgverzekering d.d. 13 oktober 2005, Stcrt. 203, p. 12
5. Berekening van de effectieve premie- en bijdrage druk voor ingezeten gepensioneerden in vergelijking tot Verdragsgerechtigden
6. Vonnis van de President van de rechtbank 's-Gravenhage van 31 maart 2006 (LJN: AU8874)
7. Overzicht van woonlandfactoren
8. Overzicht van vergoedingen die lidstaten elkaar betalen op grond van art. 95 van Vo. 572/74 en berekening van woonlandfactoren op grond van die vergoedingen
9. Schriftelijke vraag P-1545/00 van Bart Staes (Verts/ALE) aan de Commissie betreffende de Wijziging van Nederlandse AWBZ-wetgeving en het vrije verkeer van personen in de EU (Pb C72E/73)