



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

10. oktober 2013*

»Social sikring — forordning (EØF) nr. 1408/71 — artikel 28, stk. 2, litra b) — sygeforsikringsydelser — personer, der har ret til ydelser ved alderdom i flere medlemsstater — bopæl i en anden medlemsstat — erlæggelse af naturalydelser i bopælsstaten — udgifterne ved ydelserne — medlemsstat, af hvis »lovgivning« den pågældende har været omfattet længst — begreb«

I sag C-321/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) ved afgørelse af 27. juni 2012, indgået til Domstolen den 2. juli 2012, i sagen:

F. van der Helder

D. Farrington

mod

College voor zorgverzekering,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. april 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

- F. van der Helder, som møder selv, og advocaat W. Wehmeijer
- D. Farrington, som møder selv
- College voor zorgverzekering ved M. Mulder og advocaat K. Siemeling
- den nederlandske regering ved K. Bulterman og C. Wissels, som befuldmægtigede

* Processprog: nederlandsk.

- den estiske regering ved M. Linntam, som befuldmægtiget
- den finske regering ved S. Hartikainen, som befuldmægtiget
- den svenske regering ved S. Johannesson og C. Meyer-Seitz, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongeriges regering ved H. Walker og C. Murrell, som befuldmægtigede, bistået af barristers R. Palmer og J. Coppel
- Europa-Kommissionen ved M. van Beek og V. Kreuschitz, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. juni 2013, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28, stk. 2, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006 (EUT L 392, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side F. van der Helder og D. Farrington og på den anden side College voor zorgverzekering (sygeforsikringsrådet, herefter »CVZ«) vedrørende betaling af bidrag til den i Nederlandene gældende lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i forordning nr. 1408/71 bestemmer under overskriften »Definitioner«:

»I denne forordning:

[...]

- j) betyder udtrykket »lovgivning« i forhold til enhver medlemsstat bestående og fremtidige love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler vedrørende de i artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte sociale sikringsgrene eller sikringsordninger, eller de i artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige ydelser

[...]

- r) betyder udtrykket »forsikringsperioder« bidrags- eller beskæftigelsesperioder eller perioder med selvstændig virksomhed, der i den lovgivning, hvorefter de er tilbagelagt eller anses for at være tilbagelagt, betegnes eller anerkendes som forsikringsperioder, samt alle dermed ligestillede perioder, for så vidt de efter denne lovgivning anses for ligestillet med forsikringsperioder [...]«

- 4 Denne forordnings artikel 4, der har overskriften »Sagligt anvendelsesområde«, bestemmer i stk. 1:
- »Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:
- ydelser i anledning af sygdom og moderskab
 - ydelser ved invaliditet, herunder ydelser, der tager sigte på at bevare eller forbedre erhvervsevnen
 - ydelser ved alderdom
 - ydelser til efterladte
 - ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme
 - ydelser ved dødsfald
 - ydelser ved arbejdsløshed
 - familieydelser.«
- 5 Nævnte forordnings afsnit III indeholder særlige bestemmelser om de enkelte arter af ydelser. Kapitel 1 i forordningens afsnit III omhandler ydelser i anledning af sygdom og moderskab. Afdeling 5 i dette kapitel, der har overskriften »Pensionister eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer«, indeholder artikel 27-34 i forordning nr. 1408/71.
- 6 Denne forordnings artikel 27, som har overskriften »Ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i flere medlemsstater i tilfælde, hvor der er ret til ydelser i bopælslandet«, er affattet således:
- »En person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i to eller flere medlemsstater, herunder lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende er bosat, og som har ret til ydelser efter lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat, i givet fald under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 18 og bilag VI, modtager, ligesom sine familiemedlemmer, disse ydelser fra bopælsstedets institution og for denne institutions regning, som om den pågældende alene var berettiget til pension eller rente efter den sidstnævnte medlemsstats lovgivning.«
- 7 Nævnte forordnings artikel 28, der har overskriften »Ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i en enkelt eller i flere stater i tilfælde, hvor der ikke er ret til ydelser i bopælslandet«, bestemmer følgende:
- »1. En person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som ikke har ret til ydelser efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor han er bosat, har dog for sig selv og sine familiemedlemmer krav på disse ydelser, for så vidt han, om fornødent under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 18 og bilag VI, vil være berettiget hertil efter lovgivningen i den medlemsstat eller i mindst én af de medlemsstater, som det påhviler at yde pension (rente), såfremt han var bosat i den pågældende stat. Ydelserne skal udredes på følgende vilkår:
- naturalydelser ydes (for den i stk. 2 omhandlede institutions regning) af institutionen på bopælsstedet, som om den pågældende var berettiget til pension eller rente i medfør af lovgivningen i den stat, hvor han er bosat, og havde ret til naturalydelserne

[...]

2. I de i stk. 1 omhandlede tilfælde bestemmes den institution, som det påhviler at afholde udgifterne ved naturalydelse, efter følgende regler:

[...]

b) såfremt pensionisten (rentemodtageren) har ret til de nævnte ydelser i medfør af lovgivningen i to eller flere medlemsstater, påhviler udgifterne herved den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis lovgivning den pågældende har været omfattet længst; hvor anvendelsen af denne regel ville medføre, at udgifterne kom til at påhvile flere institutioner, påhviler udgifterne den institution, som anvender den lovgivning, af hvilken pensionisten (rentemodtageren) senest har været omfattet.«

8 Samme forordnings artikel 28a, der har overskriften »Ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i en eller flere andre medlemsstater end bopælslandet i tilfælde, hvor der er ret til ydelser i sidstnævnte land«, fastsætter følgende:

»Såfremt en person, der har ret til pension eller rente i medfør af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, er bosat i en medlemsstat, efter hvis lovgivning retten til naturalydelse ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, og efter hvis lovgivning den pågældende ikke har ret til pension eller rente, påhviler udgifterne ved naturalydelse udredt til den pågældende og til hans familiemedlemmer den efter reglerne i artikel 28, stk. 2, bestemte institution i en af de medlemsstater, der er kompetent med hensyn til pensioner, for så vidt den nævnte pensionist (rentemodtager) og hans familiemedlemmer ville have haft ret til disse ydelser i medfør af den for nævnte institution gældende lovgivning, såfremt de var bosat i den medlemsstat, på hvis område den nævnte institution er beliggende.«

9 Artikel 33 i forordning nr. 1408/71, der har overskriften »Bidrag, der påhviler pensionister eller rentemodtagere«, fastsætter følgende:

»1. Den institution i en medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, og som efter den lovgivning, der gælder for institutionen, skal tilbageholde bidrag, der påhviler pensionisten eller rentemodtageren til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab, er berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser, beregnet i overensstemmelse med den pågældende lovgivning, i den pension eller rente, som institutionen skal udbetale, for så vidt en institution i den nævnte medlemsstat skal bære udgifterne ved de ydelser, der er udredt i medfør af artikel 27, 28, 28a, 29, 31 og 32.

2. Når en pensions- eller rentemodtager i de i artikel 28a omhandlede tilfælde i kraft af sin bopæl skal indbetale bidrag, eller tilsvarende beløb skal tilbageholdes, til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han har bopæl, kan sådanne bidrag ikke indkræves.«

10 I henhold til denne forordnings artikel 36, stk. 1, refunderes de naturalydelse, der udredes af en medlemsstats institution for en anden medlemsstats institutions regning i medfør af bl.a. bestemmelserne i artikel 28, 28a og 33 i den nævnte forordning, fuldt ud.

11 Artikel 95 i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71, som ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1223/98 af 4. juni 1998 (EFT L 168, s. 1), fastsætter, at udgifterne ved naturalydelse, der er udredt i medfør af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, af de kompetente institutioner skal refunderes de institutioner, der har udredt disse ydelser, på grundlag af et fikseret beløb, der i videst muligt omfang svarer til de faktiske udgifter, hvis beregningsmåder er fastlagt ved denne bestemmelse.

Nederlandsk ret

- 12 Ziekenfondswet (lov om sygekasseforsikring, herefter »ZFW«) foreskrev før den 1. januar 2006 en lovbestemt tvungen sygeforsikringsordning forbeholdt arbejdstagere med en indkomst under en vis tærskel. Personer, der ikke var omfattet af denne ordning, skulle derimod tegne en privat forsikring i et forsikringselskab for at være dækket i tilfælde af sygdom.
- 13 Denne lovbestemte tvungne ordning fandt på visse betingelser også anvendelse på personer, der ikke havde bopæl i landet, og som havde ret til en pension i henhold til Algemene Ouderdomswet (lov om almindelig alderdomsforsikring, herefter »AOW«) eller en rente i henhold til Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed).
- 14 Fra den 1. januar 2006 indførte Zorgverzekeringwet (lov om lægebehandlingsforsikring, herefter »ZVW«, i den pr. 1.8.2008 gældende affattelse, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde), en lovbestemt tvungen sygeforsikringsordning for alle personer med bopæl eller arbejde i Nederlandene.
- 15 Denne lovs artikel 69 har følgende ordlyd:
- »1. Personer, der bor i udlandet, og som i henhold til en forordning fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber eller i henhold til en forordning, vedtaget i henhold til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller i henhold til en traktat om social sikring i tilfælde af sygdom har ret til lægebehandling eller godtgørelse af udgifterne herved i henhold til bopælslandets lovgivning om sygeforsikring, skal, medmindre de i medfør af denne lov er forsikringspligtige, melde sig hos [CVZ].
2. De i stk. 1 omhandlede personer skal betale et bidrag, der fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse, og hvoraf en del, som fastsættes ved nævnte bekendtgørelse, betragtes som bidrag til sygeforsikring i henhold til Wet op de zorgtoeslag [(lov om tilskud til lægebehandling)].
- [...]
4. [CVZ] skal gennemføre de bestemmelser, der følger af stk. 1, og de dér nævnte internationale regler, og skal træffe afgørelserne om bidraget og indeholdelse af bidrag som omhandlet i stk. 2 [...]«
- 16 I øvrigt forsikrede Algemene wet bijzondere ziektekosten (almindelig lov om særlige udgifter i anledning af sygdom) både før og efter den 1. januar 2006 hele befolkningen mod særlige sygdomsrisici, såsom navnlig de risici, der ikke er dækket af ZFW og ZVW eller af en privat forsikring.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 17 F. van der Helder er en pensioneret nederlandsk statsborger, der har boet i Frankrig siden 1991. I løbet af sin professionelle karriere boede og arbejdede han i forskellige medlemsstater. Siden august 1997 har han i medfør af den nederlandske lovgivning fået udbetalt en pension i henhold til AOW. Denne pension svarer til den pension, der ydes for 43 afrundede forsikringsår i denne medlemsstat. Disse rettigheder er blevet erhvervet dels i kraft af bopælen, dels i kraft af en frivillig tilknytning til forsikringsordningen. F. van der Helder oppebærer endvidere en alderdomspension, der udbetales i medfør af lovgivningen i Republikken Finland, hvor han var forsikret mellem 1980 og 1987. Han modtager ligeledes en alderdomspension i medfør af lovgivningen i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

- 18 D. Farrington er en pensioneret britisk statsborger, der har boet i Spanien siden maj 2004. I løbet af sin professionelle karriere boede og arbejdede han i flere medlemsstater for så vidt angår den foreliggende sag i Det Forenede Kongerige og i Nederlandene. Siden april 2006 har han i medfør af den nederlandske lovgivning fået udbetalt en pension i henhold til AOW. Denne pension svarer til den pension, der ydes for 35 afrundede forsikringsår ved tilknytning til forsikringsordningen i denne medlemsstat. D. Farrington modtager desuden en alderdomspension i medfør af lovgivningen i Det Forenede Kongerige, hvor han arbejdede fra 1957 til 1972.
- 19 Indtil den 1. januar 2006 var hverken F. van der Helder eller D. Farrington tvunget til at være tilsluttet den nederlandske lovbestedte sygeforsikringsordning. De var dækket af en privat sygeforsikring. Både F. van der Helder og D. Farrington var derimod forsikret i medfør af den almindelige lov om særlige udgifter i anledning af sygdom, mens de boede i Nederlandene.
- 20 Efter at ZVW var trådt i kraft den 1. januar 2006, var CVZ af den opfattelse, at eftersom F. van der Helder og D. Farrington, hvis de havde boet i Nederlandene, ville have henhørt under den lovbestedte tvungne sygeforsikringsordning, der er fastsat ved ZVW, og eftersom de ikke havde ret til en alderdomspension i deres bopælsmedlemsstat og i løbet af deres karrierer havde været forsikrede længst i medfør af den nederlandske lovgivning på området for social sikring, skulle de naturalydelse, som de modtog i deres bopælsstat, afholdes af Nederlandene, jf. artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71.
- 21 CVZ besluttede også i de pensioner og renter, der blev udredet til F. van der Helder og D. Farrington, at tilbageholde det bidragsbeløb, der er omhandlet i ZVW's artikel 69, i henhold til den lovbestedte tvungne sygeforsikringsordning, der er indført ved denne lov.
- 22 F. van der Helder og D. Farrington iværksatte appel af de domme, der blev afsagt i første instans af Rechtbank Amsterdam, ved Centrale Raad van Beroep. Centrale Raad van Beroep har bemærket, at eftersom sagsøgerne i hovedsagen har ret til pensioner i mindst to medlemsstater, påhviler udgifterne ved naturalydelse i medfør af artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71 den kompetente institution i den medlemsstat, af hvis »lovgivning« de som pensionsmodtagere har været omfattet længst.
- 23 Denne ret er af den opfattelse, at begrebet »lovgivning« kan fortolkes på mindst tre forskellige måder.
- 24 Ifølge den første fortolkning, som F. van der Helder og D. Farrington støtter, omfatter det nævnte begreb lovgivningen om ydelse ved sygdom og moderskab. Selv om F. van der Helder og D. Farrington ikke har bestridt, at de har arbejdet længst i Nederlandene, og at de har været underlagt den nederlandske lovgivning på området for social sikring længst, har de derimod aldrig været tilsluttet den lovbestedte sygeforsikringsordning i Nederlandene, eller under alle omstændigheder var de tilsluttet denne i en kortere periode end den periode, hvori de var dækket af sygeforsikringen i andre medlemsstater. I det foreliggende tilfælde er de medlemsstater, som det påhviler at afholde udgifterne ved naturalydelse i bopælsmedlemsstaten, således henholdsvis Finland og Det Forenede Kongerige. Denne fortolkning er blevet tiltrådt af Regeringsrätten (Sveriges øverste forvaltningsdomstol) i dom nr. 4381-10 af 14. december 2011, Wehmeyer. Hvis denne tankegang skal følges, vil det være nødvendigt at få oplyst, om der ved bestemmelsen af, hvilken medlemsstats »lovgivning« sagsøgerne i hovedsagen har været omfattet af længst, alene skal tages hensyn til den lovbestedte sygeforsikring eller også forsikring ved sygdom og moderskab samlet set.
- 25 Ifølge den anden fortolkning, som Rechtbank Amsterdam har anvendt, og som den forelæggende ret foretrækker, henviser begrebet »lovgivning« til den pensionsforsikring, der udgør grundlaget for de berørte personers aktuelle pension. Denne fortolkning fremgår af Rundgren-dommen af 10. maj 2001 (sag C-389/99, Sml. I, s. 3731, præmis 44-49). Den ville endvidere være i overensstemmelse med metoden til finansiering af sygeforsikringsordningerne gennem bidrag, der er baseret på de berørtes indkomster, hvilket i pensionisternes tilfælde tager form af en tilbageholdelse i pensionen. Hvis denne

fortolkning skal lægges til grund, skal det desuden afgøres, om der skal tages hensyn til hele den periode, hvori den pågældende har været tilsluttet pensionsforsikringsordningen, uafhængigt af dennes grundlag, og den faktiske betaling af bidrag. Endvidere opstår spørgsmålet, om perioder, hvori den pågældende frivilligt har været tilsluttet forsikringsordningen, skal fradrages.

- 26 Endelig går den tredje fortolkning, som CVZ støtter, ud på, at begrebet »lovgivning« henviser til den samlede socialsikringslovgivning. Ifølge CVZ har artikel 28, stk. 2, i forordning nr. 1408/71 til formål at pålægge den medlemsstat, til hvis sociale sikringsordning en person har indbetalt bidrag længst, at afholde udgifterne til behandlinger afholdt under pensioneringen. Denne fortolkning underbygges af denne forordnings artikel 1, litra j), som definerer ordet »lovgivning« ved en henvisning til forordningens artikel 4. Hvis denne tankegang skal følges, opstår spørgsmålet, om der skal tages hensyn til perioder, hvor den pågældende frivilligt har været tilsluttet forsikringsordningen.
- 27 Centrale Raad van Beroep har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Sigtes der med udtrykket »af hvis lovgivning den pågældende har været omfattet længst« i artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning [...] nr. 1408/71 til lovgivningen om ydelser ved sygdom og moderskab, lovgivningen om ydelser ved alderdom eller til enhver lovgivning om sociale sikringsgrene som omhandlet i forordningens artikel 4, der har fundet anvendelse på grundlag af forordningens afsnit II?«
- 28 På den forelæggende rets anmodning har Domstolens præsident besluttet, at sagen skal pådømmes forud for andre i medfør af artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement.

Om det præjudicielle spørgsmål

- 29 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den »lovgivning«, af hvilken pensionisten (rentemodtageren) har været omfattet længst som omhandlet i denne bestemmelse, er lovgivningen om ydelser ved sygdom og moderskab, lovgivningen om pensioner eller renter eller enhver lovgivning om sociale sikringsgrene som omhandlet i forordningens artikel 4, der har fundet anvendelse.
- 30 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at spørgsmålet er blevet rejst inden for rammerne af en tvist vedrørende lovligheden af de nederlandske myndigheders afgørelser om fradrag af bidrag i pensioner, som de udreder til en nederlandsk statsborger og en britisk statsborger, der har ret til pensioner i medfør af lovgivningen i flere medlemsstater, som ikke er Den Franske Republik eller Kongeriget Spanien, hvor de har bopæl, for naturalydelse ved sygdom, der i henhold til artikel 28 i forordning nr. 1408/71 udredes i deres bopælsmedlemsstat, hvor de ikke har ret til disse ydelser. Afgørelserne er blevet truffet, efter at den nye tvungne sygeforsikringsordning, der blev indført ved ZVW, trådte i kraft i Nederlandene den 1. januar 2006, og denne ordning har fra da af har været gældende for alle personer med bopæl eller arbejde i denne medlemsstat, idet den har erstattet den ordning, der før denne dato var fastsat ved ZFW for arbejdstagere med indkomster under en vis tærskel.
- 31 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 28 i forordning nr. 1408/71 har karakter af en »lovkonfliktregel«, ud fra hvilken det bl.a. for modtagere af pensioner eller renter, der skal betales i henhold til lovgivninger i flere medlemsstater, som har bopæl i en anden medlemsstat, hvori de pågældende ikke har ret til ydelser ved sygdom og moderskab, kan bestemmes, hvilken institution der skal udrede de nævnte ydelser, og hvilken lovgivning der finder anvendelse (jf. i denne retning dom af 10.1.1980, sag 69/79, Jordens-Vosters, Sml. s. 75, præmis 12, Rundgren-dommen, præmis 43 og 44, dom af 3.7.2003, sag C-156/01, van der Duin og ANOZ Zorgverzekering, Sml. I, s. 7045, præmis 39, og dom af 14.10.2010, sag C-345/09, van Delft m.fl., Sml. I, s. 9879, præmis 38).

- 32 I overensstemmelse med denne forordnings artikel 28, stk. 1, kan disse modtagere af pensioner eller renter få sådanne ydelser ved sygdom og moderskab udredet af den kompetente institution i deres bopælsmedlemsstat, for så vidt som de ville have ret til ydelserne i medfør af lovgivningen i den stat, der udbetaler den nævnte pension eller rente, hvis de havde bopæl dér (jf. i denne retning dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekeringen, præmis 40, 47 og 53, og dommen i sagen van Delft m.fl., præmis 39).
- 33 Det fremgår af artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71, at når flere medlemsstater er kompetente på området for pensioner, påhviler udgifterne ved naturalydelser ved sygdom og moderskab en af disse medlemsstater i forhold til det tidsrum, hvori vedkommende har været omfattet af hver af disse medlemsstaters lovgivning, idet udgifterne herved påhviler den kompetente institution i den medlemsstat, »af hvis lovgivning den pågældende har været omfattet længst«.
- 34 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at CVZ anser sig selv for at være kompetent til at afkræve sagsøgerne i hovedsagen betaling af bidrag i forbindelse med naturalydelser ved sygdom, der i overensstemmelse med artikel 28 i forordning nr. 1408/71 udredes i deres bopælsmedlemsstat, med den begrundelse, at de har været omfattet længst af den nederlandske sociale sikringsordning, jf. artikel 28, stk. 2, litra b). Denne fortolkning deles i den foreliggende sag af den nederlandske og den svenske regering.
- 35 Sagsøgerne i hovedsagen har derimod i deres indlæg igen givet udtryk for, at den nævnte bestemmelse vedrører lovgivningen om ydelser ved sygdom og moderskab. Den estiske regering, den finske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen er for deres vedkommende af den opfattelse, at man skal henholde sig til den nationale lovgivning om pensioner og renter.
- 36 Ifølge fast retspraksis er det nødvendigt ved fortolkningen af en EU-retlig regel både at tage hensyn til dens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og dens formål (jf. bl.a. Rundgren-dommen, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Hvad angår ordlyden af artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71 er det rigtigt, som F. van der Helder har gjort gældende, at denne bestemmelse i den første del af den første sætning henviser til lovgivningen om ydelser ved sygdom og moderskab.
- 38 En sådan omstændighed kan imidlertid ikke nødvendigvis være afgørende for det svar, der skal gives den nationale ret. Denne del af den første sætning tilsigter nemlig alene at henvise til arten af de ydelser, der er genstand for afsnit III i forordning nr. 1408/71, mens ordet »lovgivning«, der er indeholdt i den anden del af denne sætning, som er genstand for det foreliggende spørgsmål, vedrører bestemmelsen af den medlemsstat, som det påhviler at afholde udgifterne ved disse ydelser i det særlige tilfælde for modtagere af pensioner eller renter, der skal betales i medfør af »lovgivning[en]« i en eller flere medlemsstater.
- 39 Selv om det er rigtigt, at artikel 1, litra j), i forordning nr. 1408/71 definerer ordet »lovgivning« som i det væsentlige omfattende de nationale ordninger vedrørende de i denne forordnings artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte sociale sikringsgrene eller sikringsordninger samt de i denne forordnings artikel 4, stk. 2a, omhandlede særlige ikke-bidragspligtige ydelser, kan det endvidere ikke deraf udledes, at anvendelsen af dette ord i andre bestemmelser i forordningen henviser systematisk til samtlige sociale sikringsgrene eller sikringsordninger.
- 40 Som den finske regering med rette har gjort gældende, har artikel 1, litra j), og artikel 4, stk. 1-2a i forordning nr. 1408/71 nemlig alene til formål at afgrænse denne forordnings materielle anvendelsesområde, idet den bl.a. udelukker overenskomstmæssige bestemmelser. Disse bestemmelser kan derimod på ingen måde fastlægge de særlige regler, der finder anvendelse på de enkelte arter af ydelser, som er opregnet i samme forordnings afsnit III.

- 41 Under disse omstændigheder skal man ved fastlæggelsen af rækkevidden af begrebet »lovgivning«, af hvilken pensionisten (rentemodtageren) har været omfattet længst, der fremgår af artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71, henholde sig til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og dens formål.
- 42 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 28 i forordning nr. 1408/71, ligesom artikel 27 og 28a, indgår i afsnit III, kapitel 1, afdeling 5, i den nævnte forordning vedrørende pensionister eller rentemodtageres ret til ydelser ved sygdom og moderskab.
- 43 Artikel 27 i forordning nr. 1408/71 vedrører situationen for en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i flere medlemsstater, herunder lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den pågældende er bosat, og som har ret til ydelser i sidstnævnte medlemsstat. Denne forordnings artikel 28 vedrører, således som det allerede er anført i denne doms præmis 31 og 32, situationen for en person, der har ret til pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, der ikke er bopælsstaten, og som ikke har ret til ydelser i sidstnævnte stat. Hvad angår nævnte forordnings artikel 28a regulerer denne bestemmelse en situation, der kan sammenlignes med den situation, som er omhandlet i forordningens artikel 28, men med den forskel, at der består en ret til naturalydelser i bopælsstaten (Rundgren-dommen, præmis 43).
- 44 I henhold til den ordning, der således er indført ved forordningens artikel 27, 28 og 28a, er den institution, som det påhviler at afholde udgifterne til naturalydelser ved sygdom og moderskab, altid en institution i en medlemsstat, der er kompetent med hensyn til pensioner, i det omfang den person, der har ret til pension eller rente, ville have ret til disse ydelser i medfør af lovgivningen i denne medlemsstat, hvis han havde bopæl i den (jf. i denne retning Rundgren-dommen, præmis 46).
- 45 I denne henseende fastsætter artikel 28a i forordning nr. 1408/71, der omhandler den situation, hvor pensionistens eller rentemodtagerens bopælsstat ikke underlægger retten til naturalydelser betingelser om forsikring eller beskæftigelse, i øvrigt udtrykkeligt, at »[udgifterne ved disse ydelser] påhviler [...] den [...] institution i en af de medlemsstater, der er kompetent med hensyn til pensioner«, således at de ikke afholdes af den medlemsstat, hvor den pågældende har bopæl, blot fordi den pågældende har bopæl dér. Formålet med denne bestemmelse er således ikke at straffe de medlemsstater, hvis lovgivning giver mulighed for, at en ret til naturalydelser kan erhverves udelukkende på grundlag af bopæl på dens område, ved at udpege den institution, der skal afholde udgiften til naturalydelser, som udredes i disse stater efter bestemmelser, der er enslydende med dem, der finder anvendelse efter forordningens artikel 28, i det tilfælde, hvor medlemsstater ikke anerkender en sådan rettighed (jf. i denne retning Rundgren-dommen, præmis 45).
- 46 Domstolen har således allerede udtalt, at institutionen på bopælsstedet i henhold til disse bestemmelser udreder naturalydelserne til de personer, der har ret til pension eller rente, på vegne af og påhvilende institutionen i en af de medlemsstater, der er kompetent med hensyn til pensioner (jf. Rundgren-dommen, præmis 45, og dommen i sagen van Delft m.fl., præmis 39).
- 47 Det følger heraf, at den ordning, der er indført ved artikel 27, 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, etablerer en forbindelse mellem kompetencen til at udrede pensionerne eller renterne og forpligtelsen til at afholde udgifterne til naturalydelserne ved sygdom og moderskab, idet denne forpligtelse er accessorisk til en effektiv kompetence med hensyn til pensioner eller renter (jf. Rundgren-dommen, præmis 47).
- 48 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 48-51 i forslaget til afgørelse, kan en sådan ordning – i overensstemmelse med det formål, der forfølges med artikel 28a i forordning nr. 1408/71, som anført ovenfor i denne doms præmis 45 – forhindre, at medlemsstater, hvis lovgivning giver en ret til ydelser ved sygdom og moderskab alene på grundlag af bopælen på deres område, straffes.

- 49 Det følger heraf, at den »lovgivning«, af hvilken pensionisten (rentemodtageren) har været omfattet længst som omhandlet i artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71, er lovgivningen om pensioner eller renter.
- 50 Når de berørte – ligesom i tvisten i hovedsagen – er personer, der har ret til pensioner eller renter efter lovgivningen i flere medlemsstater, og de har bopæl i en anden medlemsstat, hvor de ikke har ret til naturalydelse ved sygdom og moderskab, påhviler udgifterne ved disse ydelser i medfør af denne bestemmelse følgelig den medlemsstat, der er kompetent med hensyn til pensioner eller renter, af hvis lovgivning disse berørte i denne henseende har været omfattet i den længste periode.
- 51 Denne fortolkning støttes af artikel 33 i forordning nr. 1408/71, idet denne bestemmelse netop tillader den medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, og som efter den lovgivning, der gælder, skal tilbageholde bidrag til dækning af ydelser ved sygdom og moderskab, at foretage disse tilbageholdelser i de pensioner eller renter, som den skal udbetale, når den skal udrede udgifterne ved disse ydelser i pensionistens (rentemodtagerens) bopælsmedlemsstat i medfør af denne forordnings artikel 27, 28 og 28a.
- 52 Det bekræftes endvidere af artikel 95 i forordning nr. 574/72, som ændret og ajourført ved forordning nr. 118/97, som ændret ved forordning nr. 1223/98, hvoraf det i overensstemmelse med artikel 36 i forordning nr. 1408/71 fremgår, at naturalydelserne ved sygdom og moderskab, der udredes til pensionister eller rentemodtagere i deres bopælsmedlemsstat, under alle omstændigheder refunderes af en medlemsstat, som det påhviler at udbetale pension, idet denne grundlæggende bærer risikoen forbundet med udredelsen af naturalydelser ved sygdom i den medlemsstat, hvor pensionisten eller rentemodtageren har bopæl (jf. i denne retning dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekering, præmis 44, og dommen i sagen van Delft m.fl., præmis 79).
- 53 I præmisserne i forelæggelsesafgørelsen har den forelæggende ret endvidere rejst spørgsmålet, om det kun er de tvungne forsikringsperioder og de forsikringsperioder, der har givet anledning til betaling af bidrag, der skal tages i betragtning med henblik på anvendelsen af artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71, således at frivillige forsikringsperioder og perioder, der ikke har givet anledning til betaling af noget bidrag, udelukkes.
- 54 Det fremgår imidlertid ikke af de oplysninger, der er indgivet til Domstolen, at svaret på dette spørgsmål – således som F. van der Helder, den nederlandske regering og Kommissionen har bekræftet under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Domstolen – er af en sådan art, at det i hovedsagen kan få betydning for bestemmelsen af den medlemsstat, som det påhviler at betale udgifterne ved de omhandlede ydelser, idet den lovgivning om pensioner eller renter, af hvilken sagsøgerne i hovedsagen har været omfattet længst, under alle omstændigheder er den nederlandske lovgivning.
- 55 Eftersom dette spørgsmål er hypotetisk, er det under disse omstændigheder unødvendigt at besvare det (jf. i denne retning dom af 22.6.2010, forenede sager C-188/10 og C-189/10, Melki og Abdeli, Sml. I, s. 5667, præmis 27).
- 56 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 28, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1408/71 skal fortolkes således, at den »lovgivning«, af hvilken pensionisten (rentemodtageren) har været omfattet længst som omhandlet i denne bestemmelse, er lovgivningen om pensioner eller renter.

Sagens omkostninger

- ⁵⁷ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 28, stk. 2, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006, skal fortolkes således, at den »lovgivning«, af hvilken pensionisten (rentemodtageren) har været omfattet længst som omhandlet i denne bestemmelse, er lovgivningen om pensioner eller renter.

Underskrifter