

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. oktober 2010*

I sag C-345/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Centrale Raad van Beroep (Nederlandene) ved afgørelse af 26. august 2009, indgået til Domstolen den 27. august 2009, i sagen:

J.A. van Delft

J.C. Ramaer

J.M. van Willigen

J.E. van der Nat

C.M. Janssen

* Processprog: nederlandsk.

O. Fokkens

mod

College voor zorgverzekeringen, har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Rosas, U. Löhmus, A. Ó Caoimh (refererende dommer) og A. Arabadjiev,

generaladvokat: N. Jääskinen
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. maj 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— J.A. van Delft og J.M. van Willigen ved advocaat E. Pijnacker Hordijk

- C.M. Janssen ved advokaten H. Frantzen og H. Ebbink

- O. Fokkens, som selvmøder

- College voor zorgverzekeringen ved M. van Dijen og R.G. van der Wissel, som befuldmægtigede

- den nederlandske regering ved C. Wissels og J. Langer, som befuldmægtigede

- den tjekkiske regering ved M. Smolek og D. Hadroušek, som befuldmægtigede

- den franske regering ved G. de Bergues og A. Czubinski, som befuldmægtigede

- den finske regering ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget

- Europa-Kommissionen ved V. Kreuzschitz og M. van Beek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. juli 2010,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28, 28a og 33 samt bestemmelserne i bilag VI, afdeling R, nr. 1), litra a) og 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 ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006 (EUT L 392, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«), af artikel 29 i Rådets forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1972 I, s. 149), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 311/2007 af 19. marts 2007 (EUT L 82, s. 6, herefter »forordning nr. 574/72«), samt af artikel 21 TEUF og 45 TEUF.
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i en sag, der føres af J.A. van Delft, J.C. Ramaer, J.M. van Willigen, J.F. van der Nat, C.M. Janssen og O. Fokkens (herefter under ét »sagsøgerne i hovedsagen«) mod College voor zorgverzekering (sygeforsikringsrådet, herefter »CVZ«) vedrørende bidrag, som skal betales i henhold til den i Nederlandene gældende lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

- 3 Artikel 13 i forordning nr. 1408/71, som er indeholdt i forordningens afsnit II, der har overskriften »Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«, fastsætter:

»Almindelige regler

1. Med forbehold af artikel 14c og 14f er de personer, der er omfattet af denne forordning, alene undergivet lovgivningen i én medlemsstat. Spørgsmålet om, hvilken lovgivning der skal anvendes, afgøres efter bestemmelserne i dette afsnit.

2. Med forbehold af artikel 14 til 17:

[...]

- f) er en person, som ophører med at være omfattet af en medlemsstats lovgivning, uden at han bliver omfattet af en anden medlemsstats lovgivning i overensstemmelse med en af reglerne i ovenstående litra eller med en af de i artikel 14 til 17

omhandlede undtagelser eller særlige regler, omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat, i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lovgivning alene.«

- 4 Artikel 17a i forordning nr. 1408/71, der er indeholdt i samme afsnit II, og som har overskriften: »Særregler vedrørende personer, som modtager pensioner eller renter efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater«, er affattet således:

»En person, som modtager pension eller rente efter en medlemsstats lovgivning eller pensioner eller renter efter lovgivningen i flere medlemsstater, og som er bosiddende på en anden medlemsstats område, kan på anmodning blive fritaget for at være omfattet af lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat, når han ikke er omfattet af denne lovgivning i kraft af erhvervsudøvelse.«

- 5 Afsnit III i forordning nr. 1408/71 indeholder særlige bestemmelser om de enkelte ydelser, som forordningen finder anvendelse på i medfør af dens artikel 4, stk. 1. Kapitel 1 i nævnte forordnings afsnit III omhandler ydelser i anledning af sygdom og moderskab.
- 6 Nævnte kapitel 1 i forordning nr. 1408/71 har en afdeling 5 — med overskriften »Pensionister eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer« — der indeholder artikel 28, som vedrører »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«, og som bestemmer:

»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

ydelse, 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:

- a) Naturalydelse 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 naturalydelse.

[...]

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

- a) Såfremt pensionisten (rentemodtageren) kun har ret til de nævnte ydelser i medfør af lovgivningen i én medlemsstat, påhviler udgifterne den kompetente institution i denne stat.

[...]«

- 7 I samme afdeling i forordning nr. 1408/71 er indeholdt artikel 28a, som 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«, og som fastsætter:

»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.«

- 8 Af artikel 33 i forordning nr. 1408/71, som ligeledes er indeholdt i forordningens afsnit III, kapitel 1, afdeling 5, og som har overskriften »Bidrag, der påhviler pensionister eller rentemodtagere«, følger:

»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.«

9 I henhold til artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 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, fuldt ud.

10 Nr. 1), litra a)-c), i afdeling R i bilag VI til forordning nr. 1408/71 har følgende ordlyd:

»1. *Sygeforsikring*

a) For så vidt angår retten til naturalydelse i henhold til nederlandsk lovgivning forstås ved ydelsesberettigede personer ved gennemførelsen af afsnit III, kapitel 1 og 4, i denne forordning:

i) personer, der er i henhold til artikel 2 i Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring) har pligt til at tegne en forsikring i en sygeforsikringsinstitution

og

- ii) såfremt de ikke allerede er omfattet af nr. i), familiemedlemmer til militærpersoner i aktiv tjeneste, som er bosiddende i en anden medlemsstat, og personer, der er bosiddende i en anden medlemsstat, og som i henhold til forordningen har ret til sygehjælp i bopælslandet til udgift for Nederlandene.

 - b) De under litra a), nr. i), omhandlede personer skal i henhold til Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring) tegne en forsikring i en sygeforsikringsinstitution, og de under litra a), nr. ii), omhandlede personer skal lade sig registrere i College voor zorgverzekeringswet (sygeforsikringsrådet).

 - c) Bestemmelserne i Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring) og Algemene wet bijzondere ziektekosten (lov om forsikring mod særlige sygdomsudgifter) om bidragspligt finder anvendelse på de under litra a) omhandlede personer og deres familiemedlemmer. Familiemedlemmernes bidrag indbetales af den person, som retten til sygehjælp er afledt af.«
- 11 Artikel 29 i forordning nr. 574/72 — om regler til gennemførelse af forordning nr. 1408/71 — bestemmer under overskriften »Naturalydelse til pensions- eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer, der ikke er bosat i en medlemsstat, efter hvis lovgivning de modtager pension eller rente og har ret til ydelser«:

»1. En pensions- eller rentemodtager skal for at opnå naturalydelser på den medlemsstats område, hvor han er bosat, i medfør af forordningens artikel 28, stk. 1, og 28a, lade sig selv og de familiemedlemmer, der er bosat i samme medlemsstat, registrere ved bopælsstedets institution under fremlæggelse af attest om, at han har ret til disse

ydelse for sig selv og sine familiemedlemmer i medfør af den lovgivning eller en af de lovgivninger, hvorefter han modtager pension eller rente.

2. Denne attest udstedes efter pensions- eller rentemodtagerens anmodning af den institution eller en af de institutioner, som det påhviler at udbetale pension eller rente, eller eventuelt af den institution, der er beføjet til at træffe afgørelse vedrørende ret til naturalydelse, så snart den pågældende opfylder betingelserne for opnåelse af ret til disse ydelser. Fremlægger den pågældende ikke denne attest, fremskaffes den af bopælsstedets institution ved henvendelse til den eller de institutioner, som det påhviler at udbetale pension eller rente, eller eventuelt til den institution, der er beføjet til at udstede attesten. Medens bopælsstedets institution afventer modtagelsen af denne attest, kan den foretage en foreløbig registrering af pensions- eller rentemodtageren og de familiemedlemmer, der er bosat i samme medlemsstat, på grundlag af bevisligheder, den har godkendt. Denne registrering er kun bindende for den institution, som det påhviler at udrede naturalydelse, når den har udstedt den i stk. 1 foreskrevne attest.«

- 12 Nævnte forordnings artikel 95 fastsætter, at udgifterne ved naturalydelse, der er udredt i medfør af artikel 28, stk. 1, og artikel 28a i forordning nr. 1408/71, af de kompetente institutioner skal refunderes af institutioner, der har udredt disse ydelser, på grundlag af et fikseret beløb, der i videst muligt omfang svarer til de faktiske udgifter.
- 13 Som det fremgår af afgørelse nr. 153, truffet af De Europæiske Fællesskabers Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring den 7. oktober 1993, om de blanketter, der skal benyttes ved anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 og (EØF) nr. 574/72 (E 001, E 103-E 127) (EFT 1994 L 244, s. 22), som ændret ved afgørelse nr. 202, truffet af De Europæiske Fællesskabers Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring den 17. marts 2005 (EUT 2006 L 77, s. 1), udgør blanket E 121 den attest, der skal anvendes til registrering af pensions- eller rentemodtagere og deres familiemedlemmer ved bopælsstedets

institution i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 28 i forordning nr. 1408/71 og artikel 29 i forordning nr. 574/72.

Nationale retsfor skrifter

- 14 Ziekenfondswet (lov om sygekasser, herefter »ZFW«) foreskrev før den 1. januar 2006 en lovbestemt ordning med tvungen sygeforsikring forbeholdt arbejdstagere med en indkomst under en vis tærskel.

- 15 Denne lovbestemte tvungne ordning fandt på visse betingelser også anvendelse på personer, der ikke havde bopæl i landet, og som var berettigede til en pension i henhold til Algemene Ouderdomswet (den almindelige alderslovslov, herefter »AOW«) eller en rente i henhold til Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lov om forsikring mod uarbejdsdygtighed, herefter »WAO«).

- 16 Personer, der ikke var omfattet af denne ordning, skulle derimod tegne en privat forsikring i et forsikringsselskab for at være dækket af en sygeforsikring.

- 17 Fra den 1. januar 2006 indførte Zorgverzekeringswet (lov om sygeforsikring, herefter »ZVW«) en lovbestemt tvungen forsikringsordning for alle personer med bopæl eller arbejde i Nederlandene.

18 Lovens artikel 69 lyder, i dens gældende affattelse af 1. august 2008, således:

»1. Personer, der bor i udlandet, og som i medfør af en forordning fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber eller i medfør af en forordning, udstedt i henhold til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, eller i henhold til en traktat om social sikring i påkommende tilfælde har ret til lægebehandling eller til godtgørelse af udgifterne herved, således som det følger af bopælslandets lovgivning om sygeforsikring, skal, medmindre de i medfør af denne lov er forsikringspligtige, lade sig registrere hos [CVZ].

2. De i stk. 1 omhandlede personer skal erlægge et bidrag, hvis størrelse fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse, og hvoraf en del, som skal fastsættes i denne bekendtgørelse, anses for præmie for sygeforsikring ved anvendelsen af Wet op de zorgtoeslag (lov om tillægssygeforsikring).

3. Såfremt registrering ikke er sket inden fire måneder efter, at den i stk. 1 omhandlede ret er opstået, pålægger [CVZ] personer, der har undladt at registrere sig, en bøde, der udgør 130% af den del af bidraget, der fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse som omhandlet i stk. 2, og som skal erlægges i en lige så lang periode som perioden mellem den dag, hvor retten opstod, og den dag, hvor registrering sker, dog højst i fem år.

4. [CVZ] skal varetage den administration, der følger af stk. 1 og de der nævnte internationale regler, og skal træffe afgørelserne om bidraget og indeholdelse af bidrag, som omhandlet i stk. 2 [...]«

- 19 Artikel 6.3.1, stk. 1, og 6.3.2, stk. 1, i Regeling zorgverzekering (bekendtgørelse om sygeforsikring) har følgende ordlyd:

»Det bidrag, som en person, der omhandles i artikel 69, stk. 1, i [ZVW], er pligtig at betale, beregnes ved at multiplicere bidragsgrundlaget med et tal, der beregnes ud fra forholdet mellem de gennemsnitlige udgifter til lægebehandling for en person, hvis udgifter hertil afholdes af sygeforsikringen i hans bopælsland, og de gennemsnitlige udgifter til lægebehandling for en person, hvis udgifter hertil afholdes af sygeforsikringen i Nederlandene.

[...]

De bidrag, der omhandles i artikel 6.3.1, og som skal erlægges af en i artikel 69, stk. 1, i [ZVW] nævnt person, der har ret til pension eller rente for sig selv eller sine familiemedlemmer, tilbageholdes af den institution, der udbetaler pensionen eller renten, og overføres til sygekassen.«

- 20 Artikel 2.5.2, stk. 2, i Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekering (lov om indførelse og gennemførelse af lov om sygeforsikring, herefter »IZVW«) fastsætter:

»En aftale vedrørende forsikring af lægebehandling eller omkostningerne herved, som er indgået for eller med en i udlandet bosat forsikret, der i medfør af en forordning fra Rådet for De Europæiske Fællesskaber eller en forordning udstedt med hjemmel i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde eller en traktat om social sikring har ret til lægebehandling eller godtgørelse af omkostningerne hertil i henhold til bopælslandets lovgivning om sygeforsikring, falder bort pr. 1. januar 2006, for så vidt rettighederne efter denne aftale svarer til de rettigheder, som fra dette

tidspunkt tilkommer den pågældende i medfør af en sådan forordning eller traktat, såfremt den pågældende inden den 1. maj 2006 har ladet sig registrere hos [CVZ] i henhold til artikel 69 i [ZVW].«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 21 Sagsøgerne i hovedsagen, som alle er nederlandske statsborgere bosiddende i andre medlemsstater end Kongeriget Nederlandene, i det foreliggende tilfælde henholdsvis i Belgien, i Spanien, i Frankrig og på Malta, er berettigede enten til en pension i henhold til AOW eller til en rente i henhold til WAO.
- 22 Disse sagsøgere havde før den 1. januar 2006 tegnet private sygeforsikringer i forsikringselskaber etableret i henholdsvis Nederlandene og i andre medlemsstater, idet ingen af dem var forsikrede på grundlag af den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning indført ved ZFW.
- 23 Som følge af ikrafttrædelsen af ZVW den 1. januar 2006 vurderede CVZ i lyset af, at sagsøgerne i hovedsagen ville have været omfattet af den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning fastsat i ZVW, hvis de havde haft bopæl i Nederlandene, at de fra da af i overensstemmelse med artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 havde ret til naturalydelse i bopælsstaten betalt af institutionerne i den stat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente til dem, dvs. Kongeriget Nederlandene. Derefter udleverede CVZ blanket E 121 til hver af sagsøgerne i hovedsagen, for at de kunne lade sig registrere ved en sygesikringskasse i deres bopælsstat. J.C. Ramaer, J.F. van der Nat og O. Fokkens lod sig registrere, om end »med forbehold« for sidstnævntes

vedkommende. Derimod afviste J.A. van Delft, J.M. van Willigen og C.M. Janssen at lade sig registrere.

- 24 Ligeledes med virkning fra den 1. januar 2006 faldt de private forsikringer, som nogle sagsøgere i hovedsagen havde tegnet hos et forsikringsselskab etableret i Nederlandene, uden videre bort i medfør af bestemmelser i IZVW. Derimod kunne de sagsøgere i hovedsagen, der havde tegnet en sådan forsikring med et forsikringsselskab etableret i en anden medlemsstat, opretholde deres forsikring.
- 25 I løbet af 2006, henholdsvis 2007 i det enkelte tilfælde, havde CVZ truffet beslutninger om at foretage tilbageholdelse i de til sagsøgerne i hovedsagen udbetalte pensioner eller renter af det bidragspligtige beløb, der er fastsat i artikel 69 i ZVW for at være omfattet af den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning, som er indført ved denne lov.
- 26 Ved domme af 31. januar og 17. december 2008 gav Rechtbank te Amsterdam ikke sagsøgerne i hovedsagen medhold i de søgsmål, som de havde anlagt til prøvelse af disse beslutninger.
- 27 Disse sagsøgere appellerede dommene til Centrale Raad van Beroep.
- 28 Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse har samtlige sagsøgere i hovedsagen i forbindelse med appelsagen gjort gældende, at artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 ikke indeholder bindende bestemmelser til fastlæggelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes, på grundlag af hvilken de uden videre er underlagt den ordning for naturalydelse, der finder anvendelse i bopælsmedlemsstaten. Disse sagsøgere finder derimod, at de har mulighed for enten at vælge at lade sig registrere ved

hjælp af blanket E 121 ved den kompetente institution i bopælsstaten i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 574/72 med henblik på at modtage naturalydelse i henhold til artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 i denne stat, eller at fravælge at lade sig registrere ved den nævnte institution og tegne en privat forsikring. I sidstnævnte tilfælde kan den medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, ikke tilbageholde et bidrag i henhold til artikel 33 i nævnte forordning, da udgifterne ved naturalydelse så ikke skal bæres af en institution i denne stat.

- 29 Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse har samtlige sagsøgere i hovedsagen desuden påberåbt sig en tilsidesættelse af deres rettigheder i henhold til artikel 21 TEUF og 45 TEUF med den begrundelse, at de er tvunget til at betale et bidrag for ydelser, som udredes af bopælsstaten, og som de ikke ønsker at modtage, da ydelserne efter deres opfattelse er mindre favorable. De ønsker derimod opretholdelse af situationen før den 1. januar 2006 for selv at kunne tegne en privat forsikring til dækning af samtlige udgifter i forbindelse med sygdom.
- 30 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at CVZ har gjort gældende, at retten til naturalydelse i henhold til artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 ikke afhænger af registrering hos bopælsstatens kompetente institution, og at selv når de berørte personer ikke har ladet sig registrere hos denne institution og derfor ikke har gjort krav på retten til naturalydelse i henhold til disse bestemmelser, er den medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, berettiget til at tilbageholde en del heraf som bidrag. Var dette ikke tilfældet, ville det være i strid med solidaritetshensynet inden for den sociale sikringsordning, eftersom enhver berørt person så ville kunne vente med at lade sig registrere til det øjeblik, hvor behovet for behandling opstår, og følgelig vente med at være bidragspligtig.
- 31 Den forelæggende ret har anført, at flere forhold synes at indikere, at forordning nr. 1408/71 ikke giver den af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte valgret. Nævnte forordning synes nemlig på bindende vis at fastlægge, hvilken stat der skal bevilge

ydelse til den berørte person, og hvilken stat der skal bære udgifterne til disse ydelser. Når forordning nr. 1408/71 giver en valgret, fremgår dette desuden udtrykkeligt. Derimod kan det udledes af såvel artikel 29 i forordning nr. 574/72 som af dommen af 3. juli 2003 i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekering (sag C-156/01, Sml. I, s. 7045, præmis 40), at det er registrering hos institutionen i bopælsstaten, der udløser anvendelsen af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71. Under disse omstændigheder, hvor sagsøgerne i hovedsagen ikke har ladet sig registrere, kan de ikke få bevilget nogen ydelse, som det påhviler de kompetente institutioner i Kongeriget Nederlandene at bære udgifterne til i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 33 i forordning nr. 1408/71. Derfor er alle de i denne bestemmelse fastsatte betingelser for at tilbageholde et bidrag ikke opfyldt.

32 Såfremt forordning nr. 1408/71 udelukker den af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte valgret, skal det ifølge den forelæggende ret desuden afgøres, om tilbageholdelsen af bidrag i henhold til artikel 69 i ZVW og til nævnte forordnings artikel 33 er i strid med artikel 21 TEUF og/eller 45 TEUF.

33 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at når anvendelsen af en bopælskoefficient har bevirket, at det bidrag, der skal betales af personer, der ikke har bopæl i landet, er blevet lavere end det bidrag, som personer, der har bopæl i landet, skal erlægge, og når EU-retten ikke giver arbejdstagere nogen garanti for, at det er uden konsekvenser i socialretlig henseende at overflytte sin beskæftigelse eller bopæl til en anden medlemsstat, kunne konsekvensen af ikrafttrædelsen af ZVW for sagsøgerne i hovedsagen, som på det tidspunkt allerede var dækket af en privat forsikring, vel være, at det blev mindre attraktivt for dem fortsat at udøve deres ret til fri bevægelighed og opholde sig uden for Nederlandene. Dels måtte de nemlig afholde flere udgifter til sygeforsikring, dels ville de nyde mindre fordelagtige behandlinger. Mens den nederlandske lovgivers ønske om at fastsætte en tvungen sygeforsikring for alle dem, der har bopæl i Nederlandene, kan anses for begrundet i objektive overvejelser af hensyn

til almenvellet, er det imidlertid uklart, om en bidragspligt selv for dem, der ikke er registreret i bopælsstaten, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

34 Centrale Raad van Beroep har på den baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 28, 28a og 33 i forordning nr. 1408/71, bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, bilag VI, afdeling R, nr. 1), litra a) og b), og artikel 29 i forordning nr. 574/72 fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse som artikel 69 i [ZVW], for så vidt en pensions- eller renteberettiget person, der i princippet kan støtte ret på artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, er forpligtet til at lade sig registrere hos [CVZ], og der i sådanne berettigede personers pension eller rente indeholdes et bidrag, selv om der ikke er sket nogen registrering som omhandlet i artikel 29 i forordning nr. 574/72?

2) Skal artikel [artikel 21 TEUF og 45 TEUF] fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse som artikel 69 i [ZVW], for så vidt en [unions]borger, der i princippet kan støtte ret på artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, er forpligtet til at lade sig registrere hos [CVZ], og der i en sådan borgers pension eller rente indeholdes et bidrag, selv om der ikke er sket nogen registrering som omhandlet i artikel 29 i forordning nr. 574/72?«

35 På den forelæggende rets anmodning har Domstolens præsident besluttet, at sagen skal behandles forud for andre i medfør af artikel 55, stk. 2, første afsnit, i Domstolens procesreglement.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- ³⁶ Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 28, 28a og 33 i forordning nr. 1408/71, sammenholdt med artikel 29 i forordning nr. 574/72, skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats retsforordning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter personer, som i henhold til denne stats lovgivning er berettigede til en pension eller rente, og som i lighed med sagsøgerne i hovedsagen har bopæl i en anden medlemsstat, for dér at kunne få de naturalydelse ved sygdom, som de har ret til for førstnævnte medlemsstats regning, dels skal lade sig registrere ved denne stats kompetente institution, dels i form af tilbageholdelse i nævnte pension eller rente skal betale et bidrag for de nævnte ydelser, selv når de ikke har ladet sig registrere ved bopælsmedlemsstatens kompetente institution.
- ³⁷ Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at dette spørgsmål er rejst inden for rammerne af en sag vedrørende lovligheden af bidrag — som de nederlandske myndigheder har opkrævet hos sagsøgerne i hovedsagen for naturalydelse ved sygdom, der i henhold til artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 er udredt i deres bopælsmedlemsstat for Kongeriget Nederlandenes regning — som følge af ikrafttrædelsen den 1. januar 2006 i denne medlemsstat af en ny lovbestemt tvungen sygeforsikringsordning indført ved ZVW, som fra da af har været gældende for alle personer med bopæl eller arbejde i denne medlemsstat, idet den erstattede den ordning, der før denne dato var fastsat i ZFW for arbejdstagere med en indkomst under en vis tærskel.

- 38 Det bemærkes indledningsvis, at både artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 har karakter af en »lovkonfliktregel«, ud fra hvilken det for en pensions- eller rentemodtager, der har bopæl i en anden medlemsstat end den stat, der udbetaler den pågældende pension eller rente, kan afgøres, hvilken institution der skal udrede ydelserne, og hvilken lovgivning der finder anvendelse (jf. dom af 10.1.1980, sag 69/79, Jordens-Vosters, Sml. s. 75, præmis 12, og af 10.5.2001, sag C-389/99, Rundgren, Sml. I, s. 3731, præmis 43 og 44, samt dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekering, præmis 39).
- 39 I overensstemmelse med artikel 28 i forordning nr. 1408/71 kan personer, som i henhold til en medlemsstats lovgivning er berettigede til en pension eller rente, og som har bopæl i en anden medlemsstat, hvor de ikke har ret til naturalydelser ved sygdom, få sådanne ydelser udredt af den kompetente institution i deres bopælsmedlemsstat og betalt af den stat, der udbetaler den nævnte pension eller rente, 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. dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekering, præmis 40, 47 og 53).
- 40 Artikel 28a i forordning nr. 1408/71 fastsætter en i det væsentlige tilsvarende regel for tilfælde, hvor der i bopælsmedlemsstaten består en ret til naturalydelser ved sygdom, og hvor denne ret ikke er betinget af forsikring eller beskæftigelse, således at de medlemsstater, hvis lovgivning udelukkende giver ret til naturalydelser på grundlag af bopæl på deres område, ikke straffes (jf. Rundgren-dommen, præmis 43 og 45).
- 41 Heraf følger i det forelæggende tilfælde på grund af ikrafttrædelsen af ZVW, at de personer med bopæl i en anden medlemsstat end Nederlandene, som er berettigede til en pension eller rente i henhold til den nederlandske lovgivning, ligesom sagsøgerne i hovedsagen, og som forud for dette tidspunkt ikke var omfattet af bestemmelserne i artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 — idet de på grund af deres indkomstniveau ikke havde ret til ydelser ved sygdom i henhold til den lovbestemte tvungne

sygeforsikring, uanset hvor de havde bopæl — efter den 1. januar 2006 er omfattet af bestemmelserne i de nævnte artikler.

- 42 I henhold til bilag VI, afdeling R, nr. 1), litra a) og b), i forordning nr. 1408/71 skal sådanne pensions- eller renteberettigede personer, der i medfør af forordningens artikel 28 og 28a har ret til naturalydelser ved sygdom i bopælsmedlemsstaten for Kongeriget Nederlandenes regning, lade sig registrere ved CVZ. Desuden skal de for at kunne opnå disse ydelser ifølge artikel 29 i forordning nr. 574/72 også lade sig registrere ved deres bopælsmedlemsstats kompetente institution under fremlæggelse af en attest om, at de har ret til disse ydelser i medfør af lovgivningen i den stat, der udbetaler pensionen eller renten. Denne attest udgøres af blanket E 121.
- 43 Det fremgår af indholdet af sagsakterne fremlagt for Domstolen, at uanset at den pligt til med henblik på opnåelse af naturalydelser ved sygdom i bopælsmedlemsstaten i henhold til artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 at lade sig registrere ved CVZ — der påhviler personer, som i henhold til den nederlandske lovgivning er berettigede til en pension eller rente, og som har bopæl i en anden medlemsstat end Nederlandene — er nævnt i det første præjudicielle spørgsmål, i det foreliggende tilfælde kun er omhandlet af tvisten i hovedsagen i det omfang, pligten strider mod nævnte stats tilbageholdelse i personernes pension eller rente af bidrag, hvis lovlighed er anfægtet.
- 44 På denne baggrund må den forelæggende ret med det første præjudicielle spørgsmål anses for nærmere bestemt at ønske oplyst, om pensions- eller renteberettigede personer, der ligesom sagsøgerne i hovedsagen har bopæl i en anden medlemsstat end den stat, som udbetalingen af deres pension eller rente påhviler, ved at undlade at lade sig registrere ved deres bopælsmedlemsstats kompetente institution kan vælge at unddrage sig anvendelsen af forordning nr. 1408/71 og dermed give afkald på retten til ydelser udredt i denne sidstnævnte medlemsstat i medfør af forordningens artikel 28 og 28a, og om de således ikke har den hermed forbundne pligt til i overensstemmelse

med nævnte forordnings artikel 33 at betale bidrag til den medlemsstat, som udbetalingen af deres pension eller rente påhviler.

- ⁴⁵ Indledningsvis bemærkes, at C.M. Janssen og O. Fokkens imidlertid — i modsætning til det af den forelæggende ret antagne — har anført, at deres situation ikke henhører under artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, men under forordningens artikel 13, stk. 2, litra f), hvorefter de udelukkende og uden nogen valgmulighed er omfattet af bopælsmedlemsstatens lovgivning, da den nederlandske lovgivning ikke længere finder anvendelse på dem, efter at de er ophørt med at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i Nederlandene. Kongeriget Nederlandene har derfor ikke kompetence til at opkræve bidrag med henblik på de omhandlede ydelser.
- ⁴⁶ Hertil bemærkes, at ifølge artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71 er en person, som ophører med at være omfattet af en medlemsstats lovgivning, uden at han bliver omfattet af en anden medlemsstats lovgivning i overensstemmelse med artikel 13, stk. 2, litra a-d), eller med forordningens artikel 14-17, omfattet af lovgivningen i den medlemsstat, på hvis område han er bosat. Ifølge fast retspraksis finder artikel 13, stk. 2, litra f), bl.a. anvendelse på personer, som definitivt er ophørt med enhver erhvervsmæssig beskæftigelse (dom af 11.6.1998, sag C-275/96, Kuusijärvi, Sml. I, s. 3419, præmis 39 og 40, og af 11.11.2004, sag C-372/02, Adanez-Vega, Sml. I, s. 10761, præmis 24).
- ⁴⁷ Denne generelle bestemmelse, som er indeholdt i afsnit II i forordning nr. 1408/71, der har overskriften »Bestemmelse af, hvilken lovgivning der skal anvendes«, finder imidlertid kun anvendelse, i det omfang de særlige bestemmelser om de enkelte arter af ydelser i forordningens afsnit III ikke bestemmer andet (jf. dom af 27.5.1982, sag 227/81, Aubin, Sml. s. 1991, præmis 11).

- 48 Netop denne forordnings artikel 28 og 28a, som er indeholdt i forordningens afsnit III, kapitel 1, der har overskriften »Sygdom og moderskab«, bestemmer imidlertid noget andet, end hvad der følger af de almindelige regler, med hensyn til udredelse af naturalydelse ved sygdom til pensions- eller renteberettigede personer med bopæl i en anden medlemsstat end den stat, som udbetalingen af deres pension eller rente påhviler.
- 49 Det er derfor i en sag som hovedsagen med rette, at den forelæggende ret har afvist anvendelsen af artikel 13, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1408/71 til fordel for anvendelsen af denne forordnings artikel 28 og 28a.
- 50 I denne forbindelse har den forelæggende ret nærmere bestemt spurgt, dels om den obligatoriske karakter af ordningen indført ved artikel 28 og 28a for de pensions- eller renteberettigede personer, der er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde, dels om deres pligt til at betale bidrag med hensyn til de af disse bestemmelser omhandlede ydelser.
- 51 Hvad for det første angår spørgsmålet, om pensions- eller renteberettigede personer, der har bopæl i en anden medlemsstat end den stat, som udbetalingen af deres pension eller rente påhviler, kan give afkald på anvendelsen af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, bemærkes, at bestemmelserne i forordning nr. 1408/71, der fastsætter, hvilken lovgivning der skal anvendes, ifølge fast retspraksis indeholder et sæt udtømmende kollisionsnormer, således at lovgiver i den enkelte medlemsstat herefter ikke er beføjet til at fastlægge rækkevidden af og anvendelsesbetingelserne for national lovgivning for så vidt angår de omfattede personer samt det område, inden for hvilket de nationale forskrifter finder anvendelse (jf. bl.a. dommen i sagen Adanez-Vega, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Da de ved forordning nr. 1408/71 fastsatte kollisionsnormer således pålægges medlemsstaterne på bindende vis, kan det så meget desto mindre være tilladt for

de socialt forsikrede, der henhører under disse bestemmelsers anvendelsesområde, at modarbejde virkningen ved at have en valgret til at unddrage sig denne. Anvendelsen af den lovvalgsordning, der er indført ved forordning nr. 1408/71, afhænger nemlig kun af den objektive situation, som den berørte arbejdstager befinder sig i (jf. i denne retning dom af 12.12.1967, sag 11/67, Couture, Sml. 1965-1968, s. 417, org.ref.: Rec. s. 487, på s. 500, af 13.12.1967, sag 12/67, Guissart, Sml. 1965-1968, s. 431, org.ref.: Rec. s. 551, på s. 562, og af 29.6.1994, sag C-60/93, Aldewereld, Sml. I, s. 2991, præmis 16-20).

- 53 I denne sammenhæng har Domstolen allerede fastslået for så vidt angår vandrende arbejdstagere, at hverken EUF-traktaten, navnlig dens artikel 45, eller forordning nr. 1408/71 giver arbejdstagerne den valgmulighed på forhånd at give afkald på de rettigheder, der er indført navnlig ved nævnte forordnings artikel 28, stk. 1, (dom af 5.3.1998, sag C-160/96, Molenaar, Sml. I, s. 843, præmis 42).
- 54 Hvor forordning nr. 1408/71 giver de socialt forsikrede, der henhører under dens anvendelsesområde, en valgret med hensyn til den anvendelige lovgivning, fremgår dette i øvrigt udtrykkeligt (Aubin-dommen, præmis 19).
- 55 Som fremhævet af J.A. van Delft og J.M. van Willigen, er dette ganske vist tilfældet bl.a. i artikel 17a i forordning nr. 1408/71, der giver en person, som modtager pension eller rente efter lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er bosiddende på en anden medlemsstats område, ret til efter anmodning at blive fritaget for at være omfattet af sidstnævnte medlemsstats lovgivning, når han ikke er omfattet af denne lovgivning i kraft af erhvervsudøvelse.
- 56 Det er imidlertid ubestridt, at denne bestemmelse, som er indeholdt i afsnit II i forordning nr. 1408/71, ikke finder anvendelse i en sag som den i hovedsagen omhandlede, eftersom nævnte forordnings artikel 28 og 28a indeholder særlige

undtagelsesbestemmelser vedrørende ydelser ved sygdom til pensions- og renteberechtigede personer, hvilket J.A. van Delft og J.M. van Willigen har medgivet.

- 57 Som generaladvokaten har anført i punkt 47 i forslaget til afgørelse, giver artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 derimod ifølge deres ordlyd ikke nogen valgret for pensions- og renteberechtigede personer, der er omfattet af disse bestemmelser. Denne forordnings artikel 28 fastsætter nemlig ufravigeligt, at når en person, der har ret til en pension eller rente efter lovgivningen i en medlemsstat, er bosat i en anden medlemsstat, hvor han ikke har ret til ydelser, har han ikke desto mindre »krav på« naturalydelser udredt af den kompetente institution i denne medlemsstat, for så vidt han ville have ret til ydelserne, såfremt han var bosat i den stat, som det påhviler at yde ham en pension eller rente. Når bopælsmedlemsstaten giver ret til naturalydelser, pålægger denne forordnings artikel 28a tilsvarende og entydigt den medlemsstat, som det påhviler at yde en pension eller rente, at bære udgifterne til disse ydelser, ligeledes for så vidt som den nævnte pensionist eller rentemodtager ville have ret til ydelserne, såfremt han var bosat i den medlemsstat, som det påhviler at yde ham en pension eller rente.
- 58 Sagsøgerne i hovedsagen har dog henvist til, at en pensions- eller rentemodtager ifølge artikel 29 i forordning nr. 574/72 »for at opnå« naturalydelser i sin bopælsmedlemsstat i medfør af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 skal lade sig registrere ved denne stats kompetente institution under fremlæggelse af en attest — i form af blanket E 121 — om, at han har ret til disse ydelser i medfør af den lovgivning, hvorefter han modtager pension eller rente.
- 59 Disse sagsøgere har i denne forbindelse hævdet, at Domstolen i præmis 40, 47 og 53 i dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekeringen har fastslået, at det først er, »når« en pensionist eller rentemodtager har samtykket i den ordning, der er indført ved artikel 28 i forordning nr. 1408/71 ved at lade sig registrere ved bopælsstatens institution, at denne pensionist har krav på naturalydelser i sidstnævnte stat. De

mener, at det følger heraf, at undladelse af at lade sig registrere ved bopælsmedlemsstatens kompetente institution giver en person, som har ret til en pension eller rente i henhold til en anden medlemsstats lovgivning, ret til at give afkald på naturalydelse i bopælsmedlemsstaten.

- 60 Denne argumentation kan imidlertid ikke tiltrædes.
- 61 Ved at udstede blanket E 121 erklærer den kompetente institution i en medlemsstat nemlig blot, at den berørte socialt forsikrede i medfør af denne medlemsstats lovgivning ville have ret til naturalydelse, såfremt han var bosat dér (jf. analogt dom af 10.2.2000, sag C-202/97, FTS, Sml. I, s. 883, præmis 50, og af 30.3.2000, sag C-178/97, Banks m.fl., Sml. I, s. 2005, præmis 53).
- 62 Eftersom en sådan blanket udelukkende er erklærende, kan fremlæggelsen heraf for en medlemsstats kompetente institution med henblik på registrering af den berørte socialt forsikrede i sidstnævnte medlemsstat ikke udgøre en betingelse for, at der opstår ret til ydelse i denne medlemsstat.
- 63 Heraf følger, at registreringen ved bopælsmedlemsstatens kompetente institution, som er foreskrevet i artikel 29 i forordning nr. 574/72, alene udgør en administrativ formalitet, som det er nødvendigt at opfylde for at sikre den faktiske udredelse af naturalydelse i denne medlemsstat i henhold til artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71. Det er i dette lys, at man skal forstå præmis 40, 47 og 53 i dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekeringen, hvori Domstolen har fastslået, at det først er, når de pensions- eller renteberettigede personer har ladet sig registrere ved nævnte institution, at de i overensstemmelse med artikel 28 i forordning nr. 1408/71 og artikel 29 i forordning nr. 574/72 har krav på naturalydelse udredt af selv samme institution.

- 64 Som en konsekvens heraf finder den lovkonfliktregel, der er fastsat i artikel 28 og 28a forordning nr. 1408/71, anvendelse på en person, der har ret til en pension eller rente efter lovgivningen i en medlemsstat, når denne henhører under den objektive situation, der er beskrevet i nævnte artikler, uden at personen kan give afkald herpå ved at undlade at lade sig registrere i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 574/72 ved bopælsmedlemsstatens kompetente institution.
- 65 Følgelig har artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 en obligatorisk karakter for de socialt forsikrede, der henhører under deres anvendelsesområde.
- 66 Hvad for det andet angår pligten til at betale bidrag til den medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente, har C.M. Janssen og O. Fokkens gjort gældende, at under alle omstændigheder kan anvendelsen af artikel 28 og 28a forordning nr. 1408/71 ikke begrunde, at de har en pligt til at betale bidrag til den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning, der er indført ved ZVW, eftersom de ikke inden for rammerne af denne nye lovgivning uden bopæl eller arbejde i Nederlandene har ret til naturalydelse ved sygdom i denne medlemsstat. I modsætning til ZFW udelukker ZVW nemlig udtrykkeligt dem, der ikke har bopæl i landet, fra sit anvendelsesområde.
- 67 Denne argumentation tager imidlertid ikke hensyn til, at artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, som anført i denne doms præmis 37-41, indeholder en »lovkonfliktregel«, hvorefter for en pensions- eller rentemodtager, der har bopæl i en anden medlemsstat end den udbetalende stat, for den udbetalende stats regning har ret til naturalydelse ved sygdom i sin bopælsmedlemsstat, for så vidt som han ville være berettiget dertil i medfør af lovgivningen i den stat, der udbetaler pensionen eller renten, hvis han havde bopæl på sidstnævnte medlemsstats område.

- 68 Selv om det ganske vist er rigtigt og ubestridt, at ZVW ikke finder anvendelse på de personer, som har ret til en pension eller rente efter den nederlandske lovgivning, og som i lighed med sagsøgerne i hovedsagen har bopæl i en anden medlemsstat end Nederlandene, forholder det sig som følge af ovenstående sådan, at når disse sagsøgere ville være berettigede naturalydelse ved sygdom i Nederlandene i medfør af ZVW, hvis de havde bopæl i denne medlemsstat, har de i henhold til ordningen indført ved artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 for denne medlemsstats regning ret til disse ydelser i deres bopælsmedlemsstat.
- 69 Det bemærkes, at ifølge artikel 33, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 er 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, som det påhviler pensionisten eller rentemodtageren at betale til dækning af ydelser ved sygdom, berettiget til at foretage sådanne tilbageholdelser i den pension eller rente, som institutionen skal udbetale, for så vidt som en institution i den nævnte medlemsstat skal bære udgifterne ved de ydelser, der er udredt i medfør af nævnte forordnings artikel 28 og 28a.
- 70 Det er i dette tilfælde ubestridt, at den nederlandske lovgivning, i henhold til hvilken sagsøgerne i hovedsagen har ret til pension eller rente, foreskriver en sådan tilbageholdelse af bidrag.
- 71 Inden for rammerne af den ordning, der er indført ved artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, udredes naturalydelse imidlertid til en pensionist eller rentemodtager af bopælsmedlemsstatens kompetente institution og betales af den medlemsstat, der udbetaler pensionen eller renten.
- 72 På denne baggrund bemærkes — som det fremgår af det foregående — at eftersom pensionister og rentemodtagere, der er omfattet af artikel 28 eller 28a i forordning nr. 1408/71, i betragtning af den obligatoriske karakter af den ved disse bestemmelser indførte ordning ikke kan vælge at give afkald på retten til naturalydelse i deres

bopælsmedlemsstat ved at undlade at lade sig registrere ved denne medlemsstats kompetente institution, kan en sådan manglende registrering ikke bevirke fritagelse fra pligten til at betale bidrag til den stat, som udbetalingen af deres pension eller rente påhviler, eftersom det under alle omstændigheder forholder sig således, at udgifterne påhviler sidstnævnte stat, som ikke kan unddrage sig ordningen fastsat ved nævnte forordning.

73 Vel kan en socialt forsikret, som undlader at lade sig registrere ved bopælsmedlemsstatens kompetente institution, ikke nyde godt af faktisk udredte ydelser i denne stat, og den socialt forsikrede forårsager derfor ingen udgifter, der af den medlemsstat, som udbetalingen af hans pension eller rente påhviler, skal refunderes til bopælsmedlemsstaten i henhold til artikel 36 i forordning nr. 1408/71, sammenholdt med artikel 95 i forordning nr. 574/72.

74 Denne omstændighed ændrer imidlertid ikke ved, at der består en ret til disse ydelser, og følgelig består en hertil svarende pligt over for de kompetente institutioner i den medlemsstat, hvis lovgivning er grundlaget for, at der består en sådan ret, til at betale bidrag som modydelse for den risiko, som denne medlemsstat bærer i medfør af bestemmelserne i forordning nr. 1408/71. Således har Domstolen nemlig allerede fastslået, at EU-retten ikke indeholder bestemmelser, hvorefter en medlemsstats kompetente institution skal undersøge, om en socialt forsikret faktisk er berettiget til samtlige ydelser fra en sygeforsikringsordning, før den optager ham som medlem af ordningen og opkræver de hertil svarende bidrag (Molenaar-dommen, præmis 41).

75 Som anført af den nederlandske regering og Europa-Kommissionen, indgår en sådan bidragspligt, som beror på, at der består en ret til ydelser, selv når der ikke faktisk opnås sådanne ydelser, i det solidaritetsprincip, der er forbundet med de nationale sociale forsikringsordninger, eftersom de forsikrede i fravær af en sådan pligt kunne

tilskyndes til først at bidrage til finansieringen af denne ordning, når forsikringsbegivenheden indtræder.

- 76 Den omstændighed, som J.A. van Delft og J.M. van Willigen har påberåbt sig, hvorefter de — som var og vedbliver at være forsikrede mod risikoen for sygdom gennem private forsikringsaftaler — i betragtning af deres alder ingen interesse har i at udvise en sådan form for spekulativ adfærd, er i denne sammenhæng irrelevant, eftersom det er ubestridt, at risikoen for en sådan adfærd ikke kan udelukkes for så vidt angår i det mindste en del af de socialt forsikrede, som er omfattet af den omhandlede sociale forsikringsordning. For at undgå, at ordningen mister sit grundlæggende indhold, må solidariteten inden for en sådan ordning nemlig sikres på bindende vis for alle socialt forsikrede, der er omfattet heraf, uafhængigt af den individuelle adfærd, som den enkelte kan udvise på baggrund af personlige forhold.
- 77 I øvrigt har J.A. van Delft og J.M. van Willigen med urette gjort gældende, at den medlemsstat, som udbetalingen af pensionen eller renten påhviler, ikke kan støtte sin argumentation på solidariteten inden for den omhandlede ordning, eftersom medlemsstaten ikke bærer risikoen for udredelse af naturalydelse ved sygdom i bopælsmedlemsstaten.
- 78 Selv om bopælsmedlemsstatens institution i medfør af artikel 95 i forordning nr. 574/72 i princippet får udgiften til ydelser udredt i henhold til artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 refunderet af den kompetente institution i den medlemsstat, som udbetalingen af pensionen eller renten påhviler, i form af et fast beløb, forholder det sig nemlig sådan, at beløbet er bestemt til at dække samtlige de naturalydelser, der skal udredes til de pågældende, og beløbet beregnes på grundlag af den gennemsnitlige årlige udgift til lægebehandling af en pensionist eller rentemodtager henhørende under bopælsmedlemsstaten, idet det faste beløb ifølge bestemmelsens ordlyd

»i videst muligt omfang svarer til de faktiske udgifter« (jf. i denne retning dommen i sagen van der Duin og ANOZ Zorgverzekering, præmis 44).

- 79 Heraf følger, at den medlemsstat, som det påhviler at udbetale en pension eller rente til en berettiget person med bopæl i en anden medlemsstat, grundlæggende bærer risikoen forbundet med udredelsen af naturalydelse ved sygdom i den medlemsstat, hvor den berettigede har sin bopæl.
- 80 Henset til det foregående, skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 28, 28a og 33 i forordning nr. 1408/71, sammenholdt med artikel 29 i forordning nr. 574/72, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats retsforordning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter personer, som i henhold til denne stats lovgivning er berettigede til en pension eller rente, og som har bopæl i en anden medlemsstat, hvor de i medfør af artikel 28 og 28a har ret til naturalydelse ved sygdom udredt af denne medlemsstats kompetente institution, skal betale et bidrag for disse ydelser i form af tilbageholdelse i nævnte pension eller rente, selv når de ikke har ladet sig registrere ved deres bopælsmedlemsstats kompetente institution.

Det andet spørgsmål

- 81 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 21 TEUF og 45 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats retsforordning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter personer, som i henhold til denne stats lovgivning er berettigede til en pension eller rente, og som har bopæl i en anden medlemsstat, hvor de i medfør af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 har ret til naturalydelse ved sygdom udredt af sidstnævnte medlemsstats kompetente institution,

dels skal lade sig registrere ved den kompetente institution i den medlemsstat, som udbetalingen af denne pension eller rente påhviler, dels skal betale et bidrag for de nævnte ydelser i form af tilbageholdelse i nævnte pension eller rente, selv når de ikke har ladet sig registrere ved deres bopælsmedlemsstats kompetente institution.

⁸² Som allerede anført i denne doms præmis 43, er pligten — der påhviler de nævnte pensionister eller renteberettigede personer til at lade sig registrere ved CVZ for at kunne opnå naturalydelser ved sygdom i henhold til artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 — ikke som sådan omhandlet af tvisten i hovedsagen.

⁸³ På denne baggrund må det andet spørgsmål forstås således, at det hermed nærmere bestemt tilsigtes oplyst, om artikel 21 TEUF og 45 TEUF er til hinder for en national retsforordning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter det i overensstemmelse med artikel 28, 28a og 33 i forordning nr. 1408/71 er fastsat, at pensionister eller renteberettigede personer med bopæl i en anden medlemsstat end den medlemsstat, som udbetalingen heraf påhviler, er pligtige at betale bidrag til sidstnævnte stat for få naturalydelser ved sygdom udrett i deres bopælsmedlemsstat, selv når de ikke har ladet sig registrere ved denne stats kompetente institution.

⁸⁴ Det bemærkes, at det af såvel Domstolens retspraksis som af artikel 168, stk. 7, TEUF fremgår, at EU-retten ikke begrænser medlemsstaternes kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger og navnlig træffe bestemmelser med henblik på organisation og levering af ydelser vedrørende sundhedstjenesten og medicinsk behandling. I mangel af en harmonisering på EU-plan tilkommer det den enkelte medlemsstat i sin lovgivning at fastsætte betingelserne for tildeling af sociale sikringsydelser. Under udøvelsen af denne kompetence skal medlemsstaterne imidlertid overholde EU-retten, navnlig traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og om den ret i øvrigt, der tilkommer enhver unionsborger til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område (jf. i denne retning navnlig dom af 16.7.2009, sag C-208/07, von Chamier-Glisczinski, Sml. I, s. 6095, præmis 63 og den

deri nævnte retspraksis, og af 15.6.2010, sag C-211/08, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5267, præmis 53).

- ⁸⁵ Da det forholder sig således, skal den af Domstolen anlagte fortolkning af forordning nr. 1408/71 som svar på det første spørgsmål forstås med forbehold for den løsning, som måtte følge af den eventuelle anvendelse af bestemmelser i primærretten. Konstateringen af, at en national foranstaltning er i overensstemmelse med en bestemmelse i den afledte ret - i nærværende sag forordning nr. 1408/71 - bevirker nemlig ikke nødvendigvis, at foranstaltningen ikke er omfattet af traktatens bestemmelser (jf. bl.a. dom af 16.5.2006, sag C-372/04, Watts, Sml. I, s. 4325, præmis 47, dommen i sagen von Chamier-Glisczinski, præmis 66, og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 45).
- ⁸⁶ Heraf følger, at anvendelsen af artikel 28, 28a og 33 i forordning nr. 1408/71 på en situation som den i hovedsagen foreliggende ikke i sig selv udelukker, at sagsøgerne i hovedsagen i henhold til primærretten kan gøre indsigelse mod den tilbageholdelse af bidrag, der er foretaget af den kompetente institution i den medlemsstat, som udbetalingen af deres pension eller rente påhviler, med henblik på naturalydelse ved sygdom udrett af den kompetente institution i deres bopælsmedlemsstat (jf. analogt dommen i sagen von Chamier-Glisczinski, præmis 66).
- ⁸⁷ I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis efterprøves, hvorvidt en situation som den, der er omhandlet i hovedsagen, reelt henhører under anvendelsesområdet for de i det andet spørgsmål nævnte bestemmelser, nemlig artikel 21 TEUF og 45 TEUF.
- ⁸⁸ Hvad indledningsvis angår anvendelsen af artikel 45 TEUF skal det for det første påpeges, at indholdet af begrebet »arbejdstager« i henhold til EU-retten ikke er entydigt,

men afhænger af det retsområde, der er tale om. Begrebet »arbejdstager«, som det anvendes inden for rammerne af artikel 45 TEUF, er således ikke nødvendigvis sammenfaldende med det, som gælder på området for artikel 48 TEUF og forordning nr. 1408/71 (jf. dommen i sagen von Chamier-Glisczinski, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

⁸⁹ Hvad angår artikel 45 TEUF følger det af fast praksis, at begrebet »arbejdstager« i denne artikels forstand er et selvstændigt EU-retligt begreb og ikke må fortolkes indskrænkende. Enhver person, der udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den udgør et rent marginalt supplement, skal anses for arbejdstager. Det afgørende kriterium for, om der foreligger et arbejdsforhold, er ifølge denne retspraksis, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger (jf. dommen i sagen von Chamier-Glisczinski, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

⁹⁰ Mens artikel 45, stk. 3, litra d), TEUF og artikel 17, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77) giver en person ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at være ophørt med at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse i den medlemsstat, som vedkommende rejste til med henblik på at udøve beskæftigelse dér, fremgår det desuden af retspraksis, at en person, som udelukkende har haft hele sin beskæftigelse i den medlemsstat, i hvilken vedkommende er statsborger, og som kun har gjort brug af retten til ophold i en anden medlemsstat efter at være gået på pension uden at have til hensigt på nogen måde dér at udøve lønnet beskæftigelse, ikke kan påberåbe sig princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed (dom af 9.11.2006, sag C-520/04, Turpeinen, Sml. I, s. 10685, præmis 16, og af 23.4.2009, sag C-544/07, Rüffler, Sml. I, s. 3389, præmis 52).

- 91 I det foreliggende tilfælde indikerer dele af indholdet af de sagsakter, der er forelagt Domstolen, at sagsøgerne i hovedsagen, der alle har nået pensionsalderen, er nederlandske statsborgere, som er berettigede til en pension eller rente efter henholdsvis AOW og WAO, og at de har haft hele deres beskæftigelse i Nederlandene, hvorefter de har bosat sig i en anden medlemsstat, hvor de ikke udøver nogen beskæftigelse og aldrig har søgt et arbejde.
- 92 J.A. van Delft og J.M. van Willigen har ganske vist gjort gældende, at deres situation kan henhøre under artikel 45 TEUF. De har imidlertid ikke fremført noget konkret til støtte for dette anbringende, som kan rejse tvivl om de foregående betragtninger. Tværtimod har disse sagsøgere udtrykkeligt anført, at de emigrerede til en anden medlemsstat, efter at de var gået på pension.
- 93 På denne baggrund må artikel 45 TEUF — i lighed med det af Kommissionen og såvel den franske som den finske regering anførte — anses for ikke at kunne finde anvendelse på en sag som den, der foreligger i hovedsagen.
- 94 Det skal derimod understreges, at sagsøgerne i hovedsagen i deres egenskab af nederlandske statsborgere under alle omstændigheder har status af unionsborgere i medfør af artikel 20, stk. 1, TEUF.
- 95 De har ved at rejse til en anden medlemsstat og bosætte sig dér udøvet de rettigheder, som de er tillagt ved artikel 21, stk. 1, TEUF. En situation som den, de befinder sig i, henhører derfor under unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område end bopælsmedlemsstatens.

- 96 Ifølge artikel 21, stk. 1, TEUF har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.
- 97 I denne henseende følger det af fast retspraksis, at de i traktaten fastsatte rettigheder med hensyn til unionsborgeres fri bevægelighed ikke ville få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger fra en medlemsstat kunne blive afskrækket fra at udøve dem på grund af hindringer for hans ophold i en anden medlemsstat som følge af en lovgivning i hans oprindelsesmedlemsstat, der straffer ham, blot fordi han har udnyttet rettighederne (jf. dommen i sagen von Chamier-Glisczinski, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 98 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at de hvad angår modtagelse af naturalydelser ved sygdom befinder sig i en mindre favorabel situation på grund af, at de har flyttet deres bopæl til en anden medlemsstat end Nederlandene, end de ville have gjort, hvis de havde bevaret deres bopæl i Nederlandene. Som følge af ikrafttrædelsen af ZVW den 1. januar 2006 måtte de — i modsætning til personer, der havde bopæl i Nederlandene — nemlig tåle en betydelig forringelse af deres beskyttelse mod risikoen for sygdom, eftersom de ydelser, der udredes inden for rammerne af bopælsmedlemsstatens lovgivning, både for så vidt angår omkostningerne og kvaliteten er mindre favorable end de ydelser, der udbydes inden for rammerne af private forsikringer. De ydelser, der i henhold til ZVW udredes til dem, der har bopæl i Nederlandene, er derimod efter deres opfattelse sammenlignelige med sidstnævnte ydelser.
- 99 Hertil bemærkes, at da artikel 48 TEUF foreskriver en samordning og ikke en harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger, er bestemmelsen ikke til hinder for, at de sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater indeholder forskellige materielle og formelle regler, og den enkelte medlemsstat har fortsat under iagttagelse af EU-retten kompetence til at fastsætte betingelserne for bevilling af ydelser i henhold

til en social sikringsordning (jf. i denne retning dommen i sagen von Chamier-Glisczinski, præmis 84).

- ¹⁰⁰ Under disse omstændigheder kan artikel 21, stk. 1, TEUF ikke garantere en forsikret person, at en flytning til en anden medlemsstat har neutrale virkninger hvad angår den sociale sikring, navnlig hvad angår ydelser ved sygdom. Henset til de forskelle, der er mellem medlemsstaternes ordninger og lovgivninger på området, kan en sådan flytning i det konkrete tilfælde være mere eller mindre fordelagtig eller bebyrdende for den pågældende person med hensyn til social beskyttelse (jf. dommen i sagen von Chamier-Glisczinski, præmis 85).
- ¹⁰¹ Det følger heraf, at selv i tilfælde af, at det er mindre fordelagtigt, at en national lovgivning om social sikring finder anvendelse, er den ikke i strid med bestemmelserne i artikel 21 TEUF, for så vidt som den ikke blot indebærer, at den pågældende indbetaler sociale bidrag, som ikke kommer ham til gode (jf. analogt dom af 19.3.2002, forenede sager C-393/99 og C-394/99, Hervein m.fl., Sml. I, s. 2829, præmis 51, af 9.3.2006, sag C-493/04, Piatkowski, Sml. I, s. 2369, præmis 34, og af 18.7.2006, sag C-50/05, Nikula, Sml. I, s. 7029, præmis 30).
- ¹⁰² I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af denne doms præmis 41, at mens personer, som er berettigede til en pension eller rente i henhold til den nederlandske lovgivning, og som har bopæl i en anden medlemsstat end Nederlandene, efter den 1. januar 2006 er omfattet af de ydelser ved sygdom, der er fastsat i deres bopælsmedlemsstats lovgivning, var de forud for dette tidspunkt ikke omfattet af nogen lovbestemt tvungen sygeforsikringsordning, hvorfor de udelukkende kunne opnå dækning af risikoen for sygdom inden for rammerne af en privat forsikring, hvilket beror på, at den nederlandske lovgiver under udøvelse af sin kompetence til at tilrettelægge sociale sikringsordninger har besluttet at udvide den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning bl.a. således, at den omfatter alle dem, der har bopæl i Nederlandene, hvilket i medfør af lovkonfliktreglerne i artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 har

bevirket, at de nævnte pensionister og renteberettigede har ret til ydelser ved sygdom udredt i deres bopælsmedlemsstat.

- 103 Det bemærkes, som anført af den nederlandske regering, at den nederlandske lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, for så vidt som den i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 fastsætter, at pensionister og renteberettigede personer uden bopæl i landet har ret til naturalydelser ved sygdom inden for rammerne af lovgivningen i deres bopælsmedlemsstat, har en sådan karakter, at den snarere fremmer end er til hinder for unionsborgernes frie bevægelighed, eftersom en sådan lovgivning giver sidstnævnte adgang til få de behandlinger i bopælsmedlemsstaten, som deres helbredstilstand tilsiger, på samme vilkår som de personer, der er tilknyttet under denne medlemsstats sociale sikringsordning.
- 104 I hovedsagen er dette så meget desto mere tilfældet, som det — efter de sager om foreløbige forholdsregler, som sagsøgerne i hovedsagen har indledt ved de nationale retter — er ubestridt, at størrelsen af de bidrag, der skal betales af de i henhold til den nederlandske lovgivning pensions- eller renteberettigede personer med bopæl i en anden medlemsstat end Nederlandene, efter at beløbet er blevet fastsat under anvendelse af en koefficient, der afspejler leveomkostningerne i bopælsmedlemsstaten, fremover er mindre end det bidrag, der skal betales af personer, som er berettigede til samme pension eller rente, men som har bopæl i Nederlandene.
- 105 Det kan ganske vist ikke udelukkes — således som sagsøgerne i hovedsagen har anført — at de naturalydelser ved sygdom, der i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71 udredes i bopælsmedlemsstaten, hvad angår omkostningerne og kvaliteten er mindre favorable end de ydelser, der i henhold til ZVW udredes til personer, der har bopæl i Nederlandene.

- 106 En sådan forskel med hensyn til beskyttelsesniveauet mod risikoen for sygdom mellem de sociale sikringsordninger i de forskellige medlemsstater kan imidlertid — eftersom den beror på manglende harmonisering af EU-retten på området — i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 99 og 100, ikke anses for at udgøre en hindring henhørende under artikel 21, stk. 1, TEUF. I modsætning til, hvad J.A. van Delft og J.M. van Willigen har gjort gældende, er det i denne forbindelse uden betydning, at de havde bosat sig i en anden medlemsstat før, og ikke efter, at ZVW trådte i kraft.
- 107 Desuden pålægger den omhandlede nationale lovgivning ikke pensionister og renteberettigede med bopæl i en anden medlemsstat end Nederlandene at bidrage til en social sikringsordning, uden at der ydes en tilsvarende social beskyttelse.
- 108 Selv om personer, som har ret til en pension eller rente efter nederlandsk lovgivning, grundet manglende registrering i deres bopælsmedlemsstat ikke kan få udredt nogen naturalydelse ved sygdom dér, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at bidragsbetalingen til Nederlandene giver disse socialt forsikrede ret til at få udrett tilsvarende ydelser i deres bopælsmedlemsstat for Nederlandenes regning.
- 109 I betragtning heraf bemærkes, at den lovgivning, der i det foreliggende tilfælde er omhandlet i hovedsagen, ikke er begrænset til at udvide den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning bl.a. således, at den omfatter alle dem, der har bopæl i Nederlandene, og i overensstemmelse med forordning nr. 1408/71 at fastsætte, at personer, som har ret til en pension eller rente i henhold til den nederlandske lovgivning, og som har bopæl i en anden medlemsstat end Nederlandene, ved at betale et bidrag til sidstnævnte medlemsstat har ret til naturalydelser ved sygdom i deres bopælsmedlemsstat. Desuden er det nemlig ved denne lovgivning fastsat, at sygeforsikringsaftaler, som før den 1. januar 2006 var indgået af sådanne personer uden bopæl i landet hos et forsikringselskab etableret i Nederlandene, uden videre faldt bort med

virkning fra denne dato, for så vidt som forsikringerne gav rettigheder svarende til dem, der følger af anvendelsen af forordning nr. 1408/71.

- 110 J.A. van Delft, J.M. van Willigen og O. Fokkens har gjort gældende, at det i væsentlig grad har påvirket de rettigheder, der tilkom ikke bosiddende personer, som i henhold til den nederlandske lovgivning har ret til en pension eller rente inden for rammerne af forsikringer tegnet under den tidligere lovbestedte ordning hos forsikringsselskaber etableret i Nederlandene, at forsikringerne uden videre faldt bort, som fastsat i artikel 2.5.2 i IZVW. På grund af denne lovbestedte opsigelse var disse personer uden bopæl i landet nemlig med henblik på at sikre opretholdelsen af det samlede beskyttelsesniveau, der fulgte af forsikringsaftalerne, tvunget til efter den 1. januar 2006 at indgå nye forsikringsaftaler for at supplere de grundlæggende ydelser, der udredes af deres bopælsmedlemsstat. Grundet deres alder kunne de kun indgå disse nye forsikringsaftaler på meget ugunstige prismæssige vilkår.
- 111 Ifølge J.A. van Delft og J.M. van Willigen er personer, der har bopæl i landet, og personer, der ikke har bopæl i landet, ikke blevet behandlet ens i denne henseende. I praksis svarede de prismæssige vilkår for personer med bopæl i landet, der indgik nye forsikringsaftaler efter ikrafttrædelsen af ZVW, nemlig i det væsentlige til de vilkår, som de havde haft i forsikringsaftaler indgået under ordningen i henhold til ZFW, mens de vilkår, som forsikringsselskaberne tilbød personer uden bopæl i landet efter denne ikrafttrædelse, derimod var betydeligt mindre favorable end de vilkår, der hidtil havde været gældende for deres tidligere forsikringsaftaler.
- 112 Adspurgt herom under retsmødet fremhævede den nederlandske regering, at IZVW kun havde foreskrevet opsigelse uden videre med virkning fra den 1. januar 2006 for forsikringsaftaler indgået før ikrafttrædelsen af ZVW med selskaber etablerede i Nederlandene, »for så vidt som« disse aftaler — hvad angår naturalydelse ved

sygdom — gav rettigheder svarende til dem, der efter denne ikrafttrædelse tilkom de berørte i henhold til forordning nr. 1408/71. Denne opsigelse uden videre vedrørte derfor ikke forsikringsaftalernes indhold i deres helhed, men udelukkende den del af dem, der svarede til den lovbestede grundordning, der var indført af bopælsmedlemsstaten for at undgå dobbeltforsikring og dermed betaling af dobbeltbidrag.

- 113 Den nederlandske regering har ganske vist medgivet, at de omhandlede forsikringsaftaler i de fleste tilfælde i praksis blev opsagt i deres helhed, hvorved de berørte, som ønskede at opretholde en supplerende beskyttelse mod risikoen for sygdom udover den lovbestede grundordning efter den 1. januar 2006, var nødt til at indgå nye forsikringsaftaler. De personer der havde bopæl i landet, og de, der ikke havde bopæl i landet, var imidlertid ens stillet i denne henseende.
- 114 Det bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser eller om vurderingen af hovedsagens faktiske omstændigheder, idet dette udelukkende er den forelæggende rets opgave (jf. i denne retning bl.a. dom af 23.4.2009, forenede sager C-378/07 — C-380/07, Angelidaki m.fl., Sml. I, s. 3071, præmis 48).
- 115 Det tilkommer derfor den forelæggende ret at afgøre, om og i hvilket omfang den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning fastsætter en forskellig behandling af personer, der har bopæl i landet, og personer, der ikke har bopæl i landet.
- 116 I denne forbindelse må det fastslås, at den nævnte lovgivning indeholder foranstaltninger, der har til formål at sikre opretholdelsen af den samlede beskyttelse, der fulgte af forsikringsaftaler indgået før ikrafttrædelsen af ZVW, at disse foranstaltninger

udelukkende vedrører de aftaler, der var indgået af personer, der har bopæl i landet, og at en sådan forskel i forhold til behandlingen af personer, der ikke har bopæl i landet, som anført af generaladvokaten i punkt 79 i forslaget til afgørelse, udgør en hindring for unionsborgernes frie bevægelighed i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 21, stk. 1, TEUF, når hindringen, som det fremgår af retspraksis nævnt i denne doms præmis 97, kan afskrække personer, der har ret til en pension eller rente i henhold til den nederlandske lovgivning, såsom sagsøgerne i hovedsagen, fra vedblivende at have bopæl i en anden medlemsstat end Nederlandene. Hverken den nederlandske regering eller CVZ har imidlertid inden for rammerne af denne præjudicielle forelæggelse fremført noget med henblik på at begrunde en sådan forskellig behandling.

- 117 Med henblik på efterprøvelsen af, om der foreligger en hindring i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 21 TEUF, bør den forelæggende ret særligt tage følgende relevante forhold, som fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, i betragtning.
- 118 For det første følger det af selve ordlyden af artikel 2.5.2, stk. 2, i IZVW, at den kun foreskriver opsigelse uden videre af forsikringsaftaler indgået af personer, der ikke har bopæl i landet. Derimod omhandler bestemmelsen ikke forsikringsaftaler indgået af personer, der har bopæl i landet.
- 119 Med henblik på afgørelsen af, om denne bestemmelse indfører en forskellig behandling af personer, der har bopæl i landet, og personer, der ikke har bopæl i landet, sådan som dens ordlyd tyder på, tilkommer det den forelæggende ret at fastslå, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning — sådan som den nederlandske regering har ladet forstå — indeholder en anden lovbestemmelse, som ligeledes og på samme måde foreskriver opsigelse uden videre af forsikringsaftaler indgået af personer, der har bopæl i landet, før ikrafttrædelsen af ZVW.

- 120 I bekræftende fald påhviler det ligeledes den forelæggende ret at efterprøve, om denne opsigelse uden videre indebærer de samme virkninger for personer, der har bopæl i landet, og personer, der ikke har bopæl i landet, og navnlig om denne opsigelse i begge tilfælde alene — sådan som selv samme regering har hævdet — vedrører den del af aftalen, som giver rettigheder svarende til dem, der følger af den tidligere lovbestemte tvungne ordning.
- 121 For det andet fremgår det af de skriftlige indlæg, der er indgivet af såvel J.A. van Delft og J.M. van Willigen som af den nederlandske regering, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning pålagde selskaber, der indgik i den lovbestemte tvungne sygeforsikringsordning, der var fastsat ved ZVW, at anse alle personer, der havde bopæl i landet, og som den 1. januar 2006 var bundet af en forsikringsaftale, for at have forsikringsdækning for alle de naturalydelse ved sygdom, som de kunne opnå inden for rammerne af disse aftaler, dvs. både for de grundlæggende ydelser svarende til dem, som ZVW fastsatte ret til, og for de supplerende ydelser, der gik videre end denne lovbestemte minimumsbeskyttelse.
- 122 Ifølge J.A. van Delft og J.M. van Willigen pålagde denne lovgivning derimod ikke de nævnte forsikringsselskaber, der var etableret i Nederlandene, at anlægge en tilsvarende betragtning i henhold til forsikringsaftaler med personer, der ikke havde bopæl i landet og havde en forsikring før ikrafttrædelsen af ZVW, og som efter denne ikrafttrædelse i medfør af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 havde ret til at få naturalydelser udredt i bopælsmedlemsstaten for Nederlandenes regning.
- 123 Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om disse forklaringer bør fastslås med sikkerhed, og om det heraf følger, at der forekommer en forskellig behandling af personer, der har bopæl i landet, og personer, der ikke har bopæl i landet, hvorved sidstnævnte blev ringere stillet ved ikrafttrædelsen af ZVW.

- 124 Hvis der ikke er en lovbestemt pligt til at forsikre personer, der ikke har bopæl i landet, navnlig for så vidt angår de supplerende ydelser ved sygdom i forhold til de grundlæggende ydelser, som personer, der ikke har bopæl i landet, har ret til i deres bopælsmedlemsstat, kan en sådan national lovgivning tilskynde de berørte forsikringssselskaber til at benytte ikrafttrædelsen af ZVW som en anledning til fuldstændigt at opsigte forsikringsaftaler indgået forud herfor med personer, der ikke har bopæl i landet, idet de opfattes som en »højrisikogruppe«, henset til deres alder og deres helbredstilstand, for derved at kunne revurdere og tilpasse de prismæssige vilkår, som de vil blive tilbudt, under hensyntagen til, hvordan disse parametre har udviklet sig siden indgåelsen af den oprindelige forsikringsaftale.
- 125 Endelig, for det tredje, har J.A. van Delft og J.M. van Willigen under retsmødet fremhævet, at der forud for ikrafttrædelsen af ZVW havde fundet en snæver forhandling sted mellem den nederlandske regering og de omhandlede forsikringssselskaber. Ved denne forhandling blev det — i hvert fald politisk — bestemt, at personer, der havde bopæl i landet, skulle tilbydes rimelige prismæssige vilkår, der i det væsentlige svarede til dem, der galdt for aftaler indgået før den 1. januar 2006.
- 126 Adspurgt herom under retsmødet gjorde den nederlandske regering gældende, at den ikke kan kritiseres for fuldstændig opsigelse af forsikringsaftaler indgået før ikrafttrædelsen af ZVW, det være sig både af personer, der har bopæl i landet, og personer, der ikke har bopæl i landet, eftersom IZVW kun pålagde en delvis opsigelse af de omhandlede aftaler. De ifølge sagsøgerne i hovedsagen ugunstige prismæssige vilkår, som blev fastsat for dem ved indgåelsen af nye forsikringsaftaler med henblik på opnåelse af en supplerende beskyttelse, skyldes derfor alene kommercielle beslutninger, som de berørte forsikringssselskaber selv har truffet.
- 127 Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om de berørte forsikringssselskaber faktisk, som anført af J.A. van Delft og J.M. van Willigen, på den nederlandske

regerings anmodning påtog sig den forpligtelse at sikre opretholdelsen af den samlede beskyttelse, der fulgte af forsikringsaftaler indgået før ikrafttrædelsen af ZVW, og om sikringen heraf i givet fald vedrørte personer, der havde bopæl i landet, eller om den ligeledes gjaldt personer, som ikke havde bopæl i landet.

- 128 Det må imidlertid understreges, at ingen form for forskellig behandling af personer, der har bopæl i landet, og personer, som ikke har bopæl i landet, der måtte være indført af den nederlandske regering og med dennes bistand udført af forsikringsselskaberne i Nederlandene, såfremt en sådan fastslås, falder uden for forbuddet fastsat i artikel 21 TEUF — i modsætning til det af den nederlandske regering anførte — alene fordi den ikke har sit grundlag i beslutninger med en bindende retsvirkning over for disse virksomheder.
- 129 Selv uforbindende akter, som udstedes af medlemsstaternes myndigheder, kan nemlig være egnet til at påvirke virksomheders adfærd og kan således bevirke, at det formål, der forfølges med artikel 21 TEUF, modarbejdes. Dette vil imidlertid være tilfældet, hvis en af forsikringsselskaberne udøvet prisdannelse udgør iværksættelse af en »politisk« aftale fastlagt med den nederlandske regering med henblik på udelukkende at sikre opretholdelsen af den samlede beskyttelse af personer, der har bopæl i landet, og ikke af personer, der ikke har bopæl i landet (jf. analogt dom af 24.11.1982, sag 249/81, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 4005, præmis 27-29).
- 130 Henset til det foregående, skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 21 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats retsforordning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter personer, som i henhold til denne stats lovgivning er berettigede til en pension eller rente, og som har bopæl i en anden medlemsstat, hvor de i medfør af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 har ret til naturalydelse ved sygdom udredt af sidstnævnte medlemsstats kompetente institution, skal betale et bidrag for de nævnte ydelser i form af tilbageholdelse i nævnte pension

eller rente, selv når de ikke har ladet sig registrere ved deres bopælsmedlemsstats kompetente institution.

- ¹³¹ Derimod skal artikel 21 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en national retsforordning, for så vidt som denne medfører eller indebærer, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, en ugrundet forskel på behandlingen af personer, der har bopæl i landet, og personer, der ikke har bopæl i landet, med hensyn til sikringen af opretholdelsen af den samlede beskyttelse mod risikoen for sygdom, som de havde ret til inden for rammerne af forsikringsaftaler indgået før ikrafttrædelsen af denne retsforordning.

Sagens omkostninger

- ¹³² 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 parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) **Artikel 28, 28a og 33 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 ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1992/2006 af 18. december 2006, sammenholdt med artikel 29 i Rådets**

forordning (EØF) nr. 574/72 af 21. marts 1972 om regler til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 311/2007 af 19. marts 2007, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats retsforskrift som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter personer, som i henhold til denne stats lovgivning er berettigede til en pension eller rente, og som har bopæl i en anden medlemsstat, hvor de i medfør af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71 har ret til naturalydelse ved sygdom udredt af denne medlemsstats kompetente institution, skal betale et bidrag for disse ydelser i form af tilbageholdelse i nævnte pension eller rente, selv når de ikke har ladet sig registrere ved deres bopælsmedlemsstats kompetente institution.

- 2) Artikel 21 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats retsforskrift som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter personer, som i henhold til denne stats lovgivning er berettigede til en pension eller rente, og som har bopæl i en anden medlemsstat, hvor de i medfør af artikel 28 og 28a i forordning nr. 1408/71, som ændret ved forordning nr. 1992/2006, har ret til naturalydelse ved sygdom udredt af sidstnævnte medlemsstats kompetente institution, skal betale et bidrag for de nævnte ydelser i form af tilbageholdelse i nævnte pension eller rente, selv når de ikke har ladet sig registrere ved deres bopælsmedlemsstats kompetente institution.

Derimod skal artikel 21 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national retsforskrift, for så vidt som denne medfører eller indebærer, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, en ugrundet

forskel på behandlingen af personer, der har bopæl i landet, og personer, der ikke har bopæl i landet, med hensyn til sikringen af opretholdelsen af den samlede beskyttelse mod risikoen for sygdom, som de havde ret til inden for rammerne af forsikringsaftaler indgået før ikrafttrædelsen af denne retsforskrift.

Underskrifter