

Sag C-535/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for forelæggelse:**

12. juli 2019

Forelæggende ret:

Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol, Letland)

Afgørelse af:

9. juli 2019

Appellant:

A

Procesdeltager:

Veselības ministrija (sundhedsministeriet)

Hovedsagens genstand

Kassationssag om de nationale myndigheders afgørelse, hvorved en udenlandsk statsborger ikke optages i registret over modtagere af sundhedsydelse, der finansieres via statens budget, og hvorved den pågældende meddeles afslag på at få udstedt det europæiske sygesikringskort.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Den forelæggende ret har i henhold til artikel 267 TEUF anmodet om en fortolkning af forordning nr. 883/2004 og direktiv 2004/38 samt af artikel 18 TEUF, artikel 20 TEUF og artikel 21 TEUF med henblik på at præcisere anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004 på offentlige sundhedsydelser samt betingelserne for, at en stat kan nægte en udlænding – en arbejdsløs unionsborger – adgang til sundhedsydelser. Den forelæggende ret ønsker desuden oplyst, om en situation, hvor det tillades, at denne person nægtes retten til at modtage sundhedsydelser, der finansieres af staten, i alle de berørte medlemsstater, er lovlig.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er offentlige sundhedsydelser omfattet af begrebet »ydelser ved sygdom« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 24 i direktiv 2004/38 – med henblik på at undgå et uforholdsmæssigt stort antal ansøgninger om sociale ydelser, der er fastlagt for at sikre adgang til sundhedsydelser – da nægte unionsborgere, der på det pågældende tidspunkt ikke har status som arbejdstager, disse ydelser, som tildeles medlemsstaternes statsborgere og familiemedlemmerne til en unionsborger, som har status som arbejdstager, der befinder sig i samme situation?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, kan medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 18 og artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 24 i direktiv 2004/38 – med henblik på at undgå et uforholdsmæssigt stort antal ansøgninger om sociale ydelser, der er fastlagt for at sikre adgang til sundhedsydelser – da nægte unionsborgere, der på det pågældende tidspunkt ikke har status som arbejdstager, disse ydelser, som tildeles medlemsstaternes statsborgere og familiemedlemmerne til en unionsborger, som har status som arbejdstager, der befinder sig i samme situation?
- 4) Er en situation, hvor en unionsborger, som udøver sin ret til fri bevægelighed, nægtes retten til at modtage offentlige sundhedsydelser, der finansieres af staten, i alle de berørte medlemsstater i hovedsagen, i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004?
- 5) Er en situation, hvor en unionsborger, som udøver sin ret til fri bevægelighed, nægtes retten til at modtage offentlige sundhedsydelser, der finansieres af staten, i alle de berørte medlemsstater i hovedsagen, i overensstemmelse med artikel 18, artikel 20, stk. 1, og artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde?
- 6) Skal den omstændighed, at et ophold er lovligt som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, fortolkes således, at den giver en person ret til adgang til den sociale sikringsordning, og således, at den kan udgøre en grund til at udelukke den pågældende fra den sociale sikringsordning? Skal det i hovedsagen navnlig fastslås, at den omstændighed, at ansøgeren har en fuld sygeforsikringsdækning, som er en af betingelserne for et lovligt ophold i henhold til direktiv 2004/38, kan ligge til grund for et afslag på at optage den pågældende i det sundhedssystem, der finansieres af staten?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Artikel 18, artikel 20, stk. 1, artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), artikel 21 og artikel 168, stk. 7.

Direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Første, anden, tredje, fjerde og tiende betragtning. Artikel 7, stk. 1, litra b), artikel 14, stk. 1 og 2, og artikel 24.

Forordning nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger. 45. betragtning. Artikel 3, stk. 1, litra a), og stk. 5, artikel 4 og artikel 11, stk. 3, litra e).

Domstolens praksis

Domstolens domme:

Dom af 27. marts 1985, Hoeckx (C-249/83, EU:C:1985:139, præmis 12)

Dom af 27. marts 1985, Scrivner og Cole (C-122/84, EU:C:1985:145, præmis 19)

Dom af 12. juni 1986, Ten Holder (C-302/84, EU:C:1986:242, præmis 21)

Dom af 16. juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, præmis 17)

Dom af 11. juli 1996, Otte mod Tyskland (C-25/95, EU:C:1996:295, præmis 22)

Dom af 5. juni 1997, Land Nordrhein-Westfalen mod Kari Uecker og Vera Jacquet mod Land Nordrhein-Westfalen (C-64/96, EU:C:1997:285, præmis 23)

Dom af 5. marts 1998, Molenaar (C-160/96 (EU:C:1998:84, præmis 19, 20 og 21)

Dom af 20. september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31)

Dom af 11. juli 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, præmis 28)

Dom af 17. september 2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 84 ff. og præmis 91)

Dom af 7. november 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, præmis 23)

Dom af 2. oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 26)

Dom af 7. september 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, præmis 31 ff.)

Dom af 19. oktober 2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 32)

Dom af 15. marts 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, præmis 33)

- Dom af 12. juli 2005, Schempp (C-403/03 (EU:C:2005:446, præmis 17, 18 og 20)
- Dom af 18. juli 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, præmis 23)
- Dom af 1. april 2008, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 39)
- Dom af 22. maj 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, præmis 26 og 29)
- Dom af 25. juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 82)
- Dom af 4. marts 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 43)
- Dom af 5. maj 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 39)
- Dom af 30. juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis og præmis 41)
- Dom af 24. april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 86)
- Dom af 21. februar 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 27 og 28)
- Dom af 19. september 2013, Brey (C-140/12 (EU:C:2013:565, præmis 46, 70 og 71)
- Dom af 11. november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 59 og 60)
- Dom af 26. februar 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, præmis 25)
- Dom af 15. september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 62), generaladvokatens forslag til afgørelse i samme sag, punkt 85
- Dom af 16. september 2015, Kommissionen mod Slovakiet (C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 70, 71 og 73)
- Dom af 25. februar 2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2016:114, præmis 38 og 50)
- Dom af 14. juni 2016, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-308/14, EU:C:2016:436, præmis 76)
- Dom af 30. maj 2018, Czerwiński (C-517/16, EU:C:2018:350, præmis 33)
- Dom af 25. juli 2018, A (C-679/16, EU:C:2018:601, præmis 33, 56, 57 og 60)
- Generaladvokat [Wathelets] forslag til afgørelse af 26. juli 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punkt 52).

Anførte nationale bestemmelser

Ārstniecības likums (lov om medicinsk behandling) (i kraft indtil 31.12.2017), artikel 17.

Veselības aprūpes finansēšanas likums (Lov om finansiering af sundhedsydelse) (i kraft fra den 1.1.2018), artikel 7, 9 og 11.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Appellanten er en italiensk statsborger, som har indgået ægteskab med en lettisk statsborger. Ved udgangen af 2015 eller i januar 2016 forlod appellanten Italien og flyttede til Letland for at bo med sin familie. Appellanten har til hensigt at blive i Letland på lang sigt for at passe sine børn. Det af appellanten oplyste opholdssted er i Letland. Appellanten er en højt kvalificeret ingeniør, som ledte efter et arbejde, da vedkommende anlagde sag. Efter appellants opfattelse skal arbejdssøgningen fortolkes som et ønske om at lade sig integrere i det lettiske samfund og blive et fuldgyldigt medlem af dette samfund sammen med de lettiske statsborgere. På nuværende tidspunkt er appellanten i et ansættelsesforhold. Appellants ophold i Letland er baseret på et bevis for registrering som unionsborger, som i henhold til lettisk ret anses for en midlertidig opholdstilladelse.
- 2 Ved udgangen af 2015 oplyste appellanten de kompetente italienske myndigheder om, at vedkommende flyttede til Letland. Derfor blev appellanten optaget i registret »A.I.R.E.« (*Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero*), som er et register over italienske statsborgere, som bor i udlandet, der omfatter personer, der flytter med henblik på at bosætte sig uden for Italien i mere end 12 måneder. Eftersom de personer, der er optaget i dette register, har opholdssted i udlandet, nægtes de adgang til offentlige sundhedsydelse i Italien.
- 3 Den 22. januar 2016 ansøgte appellanten Latvijas Nacionālajais veselības dienests (den lettiske nationale sundhedstjeneste) om at blive optaget i registret over modtagere af sundhedsydelse og om udstedelse af det europæiske sygesikringskort. Ved afgørelse af 17. februar 2016 gav den nationale sundhedstjeneste afslag på at optage appellanten i registret og på at udstede kortet. Ved afgørelse af 8. juli 2016 bekræftede Veselības ministrija (sundhedsministeriet) den nationale sundhedstjenestes afgørelse og anførte, at det af artikel 17, stk. 1, i lov om medicinsk behandling fremgik, at unionsborgere, som ikke udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed, ikke indgår i de kategorier af personer, som kan modtage sundhedsydelse, der finansieres af staten. Eftersom appellanten hverken udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i Letland, og den pågældende er en italiensk statsborger, der er bosat i Letland på grundlag af et bevis for registrering som unionsborger, er appellanten ikke omfattet af de i artikel 17 i lov om medicinsk behandling nævnte kategorier af personer, som disse ydelse, der finansieres via statens budget, ydes

til. I henhold til artikel 17, stk. 5, i lov om medicinsk behandling skal appellanten betale for sundhedsydelse.

- 4 Appellanten anlagde sag til prøvelse af sundhedsministeriets afgørelse ved Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager), som frifandt sundhedsministeriet.
- 5 Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) behandlede appelsagen og frifandt indstævnte ved dom af 5. januar 2018 af nedenstående grunde.
- 6 Appellanten er en unionsborger, som ikke udøver økonomisk virksomhed, og som har opholdssted i Letland. Dermed finder lettisk lovgivning, herunder artikel 17 i lov om medicinsk behandling, i henhold til artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 anvendelse på hovedsagen. Appellanten er ikke omfattet i de i artikel 17 i lov om medicinsk behandling nævnte kategorier af personer, med hensyn til hvilke ydelsen af sundhedsydelse finansieres via statens budget, hvilket i henhold til artikel 17, femte afsnit, i nævnte lov indebærer, at appellanten skal betale for at modtage disse ydelser.
- 7 I henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), artikel 14, stk. 1 og 2, og artikel 24 i direktiv 2004/38 og i henhold til Domstolens praksis er en medlemsstat i en periode på over tre måneder og mindre end fem år ikke forpligtet til at tillægge en statsborger i en anden medlemsstat ret til at modtage sociale ydelser. Det legitime formål med denne bestemmelse er at beskytte værtsmedlemsstatens finansielle interesser. Appellanten ønsker at modtage fuldstændige sundhedsydelser i Letland, men opfylder ingen af de betingelser, der er fastsat i forordning nr. 883/2004 (hverken betingelserne i artikel 17, artikel 12 eller i artikel 23-26) med henblik på tildeling af denne ret.
- 8 Det fremgår af artikel 168, stk. 7, TEUF og af Domstolens praksis, at Letland har kompetence til at vedtage specifikke bestemmelser i forbindelse med sin sociale sikringsordning, samt at denne ordning ikke kan anses for en årsag til forskelsbehandling, blot fordi den har negative konsekvenser for appellanten. Såvel Domstolens som Satversmes tiesas (Republikken Letlands forfatningsdomstol) praksis har konsekvent anerkendt, at Letland under omstændigheder, hvor de offentlige midler er begrænsede, har skønsbeføjelse til at bestemme, hvilke kategorier af personer der kan modtage sundhedsydelser, der finansieres via statens budget.
- 9 Selv om appellanten har lovligt ophold i Letland i overensstemmelse med betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 og med føje kan påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er fastlagt i dette direktivs artikel 24, stk. 1, er forskelsbehandlingen begrundet, idet den er baseret på objektive hensyn og har et legitimt formål om at beskytte de offentlige finanser og andre personers ret til at modtage sundhedsydelser, der finansieres via statens budget. Denne behandling er desuden forholdsmæssig i hovedsagen, eftersom

staten sikrer appellanten akut lægehjælp, prisen for sygeforsikringen ikke er uforholdsmæssig høj, og denne situation kun varer ved, indtil den pågældende opnår retten til tidsbegrænset ophold (efter fem år).

- 10 I henhold til lettisk ret kan kun personer, som har ret til at modtage sundhedsydelse, der finansieres via statens budget, få det europæiske sygesikringskort. Dermed kan appellanten ikke få dette sygesikringskort.
- 11 Appellantens status som unionsborger kan ikke sammenlignes med en lettisk statsborgers status, og dermed har appellanten ikke de samme rettigheder som de lettiske statsborgere. Den frie bevægelighed for personer er ikke en absolut frihed. Værtsmedlemsstaten har ret til at anvende andre bestemmelser over for sine statsborgere på grundlag af objektive hensyn i denne stats lovgivning samt til at beskytte sine interesser som værtsmedlemsstat, således at statsborgere fra en anden medlemsstat ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.
- 12 Et familiemedlem til en unionsborger, der arbejder i Letland (som har ret til at modtage sundhedsydelse, der finansieres af staten i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, nr. 3), i lov om medicinsk behandling), kan ikke sammenlignes med et familiemedlem til en lettisk statsborger, der arbejder i Letland (som ikke har ret til at modtage sundhedsydelse, der finansieres af staten). Den omstændighed, at en lettisk statsborger arbejder i Letland, indebærer ikke, at der forekommer et grænseoverskridende element, og lettiske statsborgere udøver i en sådan situation ikke deres ret til fri bevægelighed. Når unionsborgere udøver deres ret til fri bevægelighed, er de desuden underlagt visse betingelser, som ydermere afhænger af, om unionsborgere udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i opholdsstaten.
- 13 Appellanten iværksatte en kassationsappel ved Senāts (øverste domstol) til prøvelse af Administratīvā apgabaltiesas (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) dom.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 14 Ifølge **appellanten** anvendte Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) begrebet »sociale ydelser« fejlagtigt for så vidt angår appellanten. Appellanten ønskede at få ret til social sikring, ikke til sociale ydelser.
- 15 Appellanten har anført, at Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) misforstod forholdet mellem direktiv 2004/38 og forordning nr. 883/2004, idet den nævnte ret med urette fortolkede artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 således, at det fandt anvendelse på den ret til social sikring, som appellanten havde ansøgt om.

- 16 Efter appellants opfattelse fastslog Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) med urette, at den forskelsbehandling, som følger af direktiv 2004/38 med hensyn til retten for en unionsborger, som ikke udøver økonomisk virksomhed, til at modtage sociale ydelser i en anden EU-medlemsstat, også omfatter retten til social sikring. I henhold til forordning nr. 883/2004 er appellanten underlagt lettisk ret for så vidt angår retten til social sikring. I henhold til artikel 4 i forordning nr. 883/2004 har unionsborgere, som ikke udøver økonomisk virksomhed, ret til social sikring, dvs. til sundhedsydelser, på de samme betingelser som statsborgerne i den pågældende medlemsstat.
- 17 Det legitime formål om at begrænse retten for unionsborgere, som ikke udøver økonomisk virksomhed, til at modtage sociale ydelser i andre EU-medlemsstater, vedrører de tilfælde, hvor der opstår tvivl om, hvorvidt en unionsborger indledningsvist opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38. Hvis disse krav er opfyldt, undersøges begrænsningerne for social sikring og sociale ydelser ikke.
- 18 Den forskelsbehandling, som appellanten har været genstand for, som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004, er ikke forholdsmæssig, eftersom appellanten hverken kan modtage sundhedsydelser i Italien eller i den medlemsstat, hvor den pågældende på nuværende tidspunkt har sit sædvanlige opholdssted og centret for sine hovedinteresser. Appellanten har ikke til hensigt at benytte det sociale system i en anden EU-medlemsstat, men derimod at blive forenet med sin familie.
- 19 Selv hvis begrebet »sociale ydelser« finder anvendelse på appellanten, er det ikke muligt automatisk at nægte en unionsborger, som ikke udøver økonomisk virksomhed, denne ret, uden at undersøge de faktiske forhold i betragtning af den pågældendes integration i samfundet eller ved at undersøge forholdsmæssigheden af den støtte, der er ydet til den pågældende, i forhold til statens sociale system i dets helhed.
- 20 Garantien for ligebehandling af unionsborgere, som ikke udøver økonomisk virksomhed, afhænger udelukkende af, om disse opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, når de opholder sig i et bestemt land. Dette følger af såvel artikel 18 TEUF som artikel 24 i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 21 I hovedsagen skal det afgøres, om appellanten med føje blev frataget retten til at modtage medicinsk behandling (sundhedsydelser), der finansieres af staten, i overensstemmelse med artikel 17 i lov om medicinsk behandling (nu artikel 9 og 11 i lov om finansiering af sundhedsydelser), som gennemførte artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 i lettisk ret.
- 22 Selv om appellanten har oplyst, at vedkommende på nuværende tidspunkt er i et ansættelsesforhold, kan appellanten anmode om en afgørelse af, hvorvidt

vedkommende havde ret til en positiv afgørelse, bl.a. for at undgå, at en lignende situation opstår i fremtiden. Denne interesse bør anerkendes som en legitim grund til at fortsætte sagen.

- 23 Ifølge Senāts (øverste domstol) har denne sag relevans for en række grundlæggende værdier i Den Europæiske Union. For det første unionsborgerskabet (artikel 20, stk. 1, TEUF). For det andet retten til fri bevægelighed og opholdsretten, som er grundlæggende principper, som følger af unionsborgerskabet [artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF og artikel 21 TEUF]. For det tredje forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (artikel 18 TEUF).
- 24 Med hensyn til direktiv 2004/38 og forordning nr. 883/2004 er formålene med disse retsakter tæt forbundet med unionsborgernes ret til fri bevægelighed.
- 25 Det fremgår af de første fire betragtninger til direktiv 2004/38 og af dette direktivs artikel 1, litra a), at hovedformålet med direktivet er at lette og styrke udøvelsen af unionsborgernes grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (Brey-dommen, præmis 71, jf. desuden dommen i sagen Metock m.fl., præmis 82). Dette afspejles også i direktivets titel.
- 26 Forordning nr. 883/2004 blev vedtaget for at koordinere medlemsstaternes sociale sikringsordninger med henblik på at sikre, at retten til fri bevægelighed reelt kan udøves (45. betragtning til forordning nr. 883/2004), og bidrage til en forbedring af levestandarden og beskæftigelsesvilkårene (første betragtning til forordningen) (Brey-dommen, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Samtidig fremgår et af de andre formål med direktiv 2004/38 i tiende betragtning hertil, nemlig at det imidlertid bør undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Dette andet mål eksisterer dog kun som følge af det første. Da direktivet tilsigter at lette udøvelsen af opholdsretten, fandt medlemsstaterne det nødvendigt at drage omsorg for, at der var kontrol med den økonomiske byrde ved denne frihed (generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse i Gusa-sagen, punkt 52).
- 28 I betragtning af ønsket om at beskytte medlemsstaternes finansielle interesser fastsætter direktivet en række betingelser og begrænsninger for retten til at færdes og opholde sig frit på Den Europæiske Unions område, hvilket er tilladt i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF. I den foreliggende sag er den relevante betingelse den i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 omhandlede betingelse for, at en unionsborger, som ikke udøver økonomisk virksomhed, opnår opholdsret i værtsmedlemsstaten (på mere end tre måneder), altså at den pågældende skal råde over tilstrækkelige midler, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten.

- 29 De kompetente myndigheder har i denne sag anvendt både bestemmelserne i direktiv 2004/38 og bestemmelserne i forordning nr. 883/2004. Ifølge Senāts (øverste domstol) er der ingen tvivl om, at direktiv 2004/38 finder anvendelse, men retten er af den opfattelse, at **spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 883/2004 finder anvendelse på hovedsagen**, bør afklares.
- 30 Domstolen har fastslået, at sondringen mellem ydelser, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, og ydelser, der er omfattet af denne forordning, hovedsagelig er baseret på de enkelte elementer i den pågældende ydelse, navnlig dens formål og de betingelser, under hvilke ydelsen tilkendes, og ikke på, om en ydelse betegnes som en social sikringsydelse i den nationale lovgivning (Molenaar-dommen, præmis 19, dommen i sagen Kommissionen mod Slovakiet, præmis 70, og Czerwiński-dommen, præmis 33).
- 31 Ifølge fast retspraksis kan en ydelse anses for en social sikringsydelse, såfremt den tildeles modtagerne uden nogen form for individuel eller skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den vedrører én af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 (dommen i sagen da Silva Martins, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen Kommissionen mod Slovakiet, præmis 71).
- 32 Det følger af fast retspraksis, at den første af de to betingelser er opfyldt, når tilkendelsen af en ydelse foretages på grundlag af objektive kriterier, der, såfremt de er opfyldt, giver en ret til ydelsen, uden at den kompetente myndighed kan tage hensyn til andre personlige omstændigheder (Hughes-dommen, præmis 17, Molenaar-dommen, præmis 21, Maaheimo-dommen, præmis 3, De Cuyper-dommen, præmis 23, Hughes-dommen, præmis 17, dommen i sagen Kommissionen mod Slovakiet, præmis 73, og A-dommen, præmis 34).
- 33 Da de to betingelser er kumulative, bevirker en manglende opfyldelse af en af dem, at den pågældende ydelse ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004 (A-dommen, præmis 33). Eftersom listen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 er udtømmende, er en ydelse, der ikke vedrører en af de risici, der udtrykkeligt er opregnet denne artikel, under alle omstændigheder ikke omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004 (Hoeckx-dommen, præmis 12, dommen i sagen Scrivner og Cole, præmis 19, dommen i sagen Otte mod Tyskland, præmis 22, Molenaar-dommen, præmis 20, og dommen i sagen da Silva Martins, præmis 41).
- 34 På nuværende tidspunkt består det lettiske sundhedssystem hovedsageligt af ydelsen af sundhedsydelser, der finansieres af staten gennem opkrævede skatter. Fra 2018 finansieres systemet desuden via obligatoriske bidrag til den statslige sociale sikring. Følgende udgør desuden kilder til finansiering af sundhedsydelserne: patienternes egenbetaling, midler fra frivillige forsikringer, finansiering via de kommunale budgetter i henhold til kommunale bestemmelser, indtægter fra sundhedsinstitutioner og private investeringer i behandlingscentre.

Overordnet set kan det slås fast, at finansieringen af sundhedsydelse i Letland hovedsageligt sker gennem offentlige kanaler. På denne baggrund kan sundhedssystemet i Letland beskrives som en obligatorisk national sygeforsikring, hvor finansloven for det pågældende år fastsætter størrelsen af finansiering til systemet.

- 35 I henhold til lettisk ret er der flere ved lov fastsatte kategorier af personer, som kan modtage sundhedsydelser, der finansieres af staten. De øvrige borgere kan modtage medicinsk behandling ved at betale de takster, som en behandlingsinstitution anvender, eller de salærer, som er fastsat for en specialists ydelser.
- 36 Unionsborgere, som ikke udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed i Letland, er ikke omfattet af de kategorier af personer, som kan modtage sundhedsydelser, der finansieres af staten.
- 37 På denne baggrund ydes der sundhedsydelser til alle lettiske borgere, der er omfattet af en af de ved lov fastsatte kategorier, uanset deres økonomiske formåen. De kriterier, der tages i betragtning ved vurderingen af, om en person er omfattet af ovennævnte kategorier, er tydeligt objektive og beskriver de krav, som en person skal opfylde for at være omfattet af registret over modtagere af sundhedsydelser og dermed for at modtage sundhedsydelser, der finansieres af staten. Det fremgår ikke af lovgivningen, at den kompetente myndighed har ret til eller er forpligtet til at tage højde for øvrige personlige forhold. Dermed kan ydelsen af sundhedsydelser (som naturalydelse inden for den sociale sikring) opfylde den første betingelse for anvendelsen af forordning nr. 883/2004. Sundhedsydelserne kan ligeledes opfylde betingelserne i artikel 3, stk. 1, litra a), i forordning nr. 883/2004.
- 38 Anvendelsen af forordning nr. 883/2004 bekræftes bl.a. af karakteren af den S1-blanket, som er udformet på grundlag af denne forordning, og som udstedes, når en medlemsstats statsborger opholder sig i en anden medlemsstat end den, hvori den pågældende er forsikret. I denne situation har en person og vedkommendes familiemedlemmer ret til alle ydelser (som f.eks. sundhedsydelser), der er fastlagt i opholdslandets lovgivning, som om vedkommende var forsikret i opholdslandet. Appellanten har imidlertid ikke modtaget denne blanket i den foreliggende sag. Som det fremgår af sagens akter, skyldes dette imidlertid udelukkende, at den kompetente italienske myndighed var af den opfattelse, at appellanten skulle udelukkes fra Italiens sundhedssystem på grund af vedkommende flytning til Letland, og derfor blev førnævnte blanket ikke udstedt. I hovedsagen er det desuden relevant at tage hensyn til E104-blanketten, som indeholder oplysninger om personens forsikringsperioder i den stat, som udsteder blanketten (Italien i hovedsagen).

- 39 Samtidig bør det tages i betragtning, at artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 883/2004 udelukker social og sundhedsmæssig forsorg fra sit anvendelsesområde¹.
- 40 På denne baggrund må det i den foreliggende sag afgøres, om forordning (EF) nr. 883/2004 kan finde anvendelse på sundhedsydelse.
- 41 **Hvis forordning nr. 883/2004 finder anvendelse i den foreliggende sag**, må nedenstående tages i betragtning.
- 42 Formålet med artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 er at bestemme, hvilken national lovgivning der finder anvendelse på tilkendelsen af de sociale sikringsydelser, der er anført i forordningens artikel 3, stk. 1, når bestemmelserne i forordningens artikel 11, stk. 3, litra a)-d), ikke finder anvendelse på en person, navnlig en person, som ikke udøver økonomisk virksomhed. Formålet med reglen i artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 er både at hindre samtidig anvendelse af flere nationale lovgivninger på en given situation, med de deraf følgende komplikationer, og at sikre, at de personer, der er omfattet af forordningen, ikke er uden social sikring, fordi de ikke er omfattet af nogen lovgivning (jf. analogt Brey-dommen, præmis 38 ff.).
- 43 Et element i systemet af konfliktregler i forordning nr. 883/2004 er, at det bemyndiger hver enkelt medlemsstats lovgiver til at fastlægge rækkevidden og anvendelsesbetingelserne for national lovgivning for så vidt angår de omfattede personer samt det område, inden for hvilket de nationale forskrifter finder anvendelse (jf. Ten Holder-dommen, præmis 21).
- 44 Eftersom appellanten i hovedsagen nægtes adgang til det italienske og det lettiske sundhedssystem, er der opstået en situation, hvor appellanten fuldstændig er blevet frataget beskyttelse for så vidt angår social sikring. Denne situation er opstået, fordi appellanten har udøvet sin ret til fri bevægelighed. Det bør ikke være tilladt, at en person udelukkes fra de sociale sikringsordninger i alle de berørte EU-medlemsstater i den konkrete sag. Som det fremgår af Domstolens praksis, som er nævnt ovenfor, havde indførelsen af artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 netop til formål at forhindre sådanne situationer. Samtidig er det uklart, hvilken medlemsstat der har begået en fejl ved anvendelsen af sin egen lovgivning: Italien, idet denne stat har udelukket appellanten fra sit sundhedssystem på grund af vedkommendes flytning, eller Letland, idet denne stat ikke har optaget appellanten i sit nationale sundhedssystem, eftersom den pågældende ikke arbejdede i Letland på tidspunktet for ansøgningen om optagelse heri.
- 45 **Hvis bestemmelserne i forordning nr. 883/2004 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag**, må det i betragtning af den omstændighed, at appellanten er

¹ – O.a.: den lettiske samt andre versioner anvender det mere snævre begreb »medicinsk behandling« i stedet for »sundhedsmæssig forsorg«, som anvendes i den danske version.

unionsborger, afgøres, om den løsning, der følger af lettisk ret, er forenelig med artikel 18 TEUF og 21 TEUF.

- 46 Domstolen har fastslået, at unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt disse statsborgere, som befinder sig i samme situation, inden for EUF-traktatens materielle anvendelsesområde at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (Grzelczyk-dommen, præmis 31, D’Hoop-dommen, præmis 28, og N.-dommen, præmis 27).
- 47 Domstolen har også bemærket, at enhver unionsborger kan påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er indeholdt i artikel 18 TEUF, i alle de situationer, der hører under EU-rettens materielle anvendelsesområde. Herunder hører situationer, der er knyttet til den materielle udøvelse af den grundlæggende frihed til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), TEUF og artikel 21 TEUF (N.-dommen, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, og Dano-dommen, præmis 59).
- 48 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at en national lovgivning, som stiller visse nationale statsborgere ringere, blot fordi de har gjort brug af deres ret til frit at færdes og opholde sig i en anden medlemsstat, udgør en restriktion for de friheder, som ifølge artikel 21, stk. 1, TEUF tilkommer enhver unionsborger (Martens-dommen, præmis 25, og A-dommen, præmis 60).
- 49 I Trojani-dommen fastslog Domstolen i det væsentlige, at såfremt en unionsborger er i besiddelse af et opholdsbevis i en medlemsstat, kan vedkommende påberåbe sig artikel 18 TEUF for at få en social forsorgsydelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat (Trojani-dommen, præmis 46).
- 50 Situationen i hovedsagen tyder på, at det er muligt, at der er sket en alvorlig krænkelse af appellants rettigheder, som begrænser vedkommendes ret til fri bevægelighed og fratager vedkommendes rettigheder, med hensyn til hvilke Den Europæiske Union har vedtaget en række bestemmelser om koordinering af de sociale sikrings- og forsorgsordninger. Alene fordi appellanten er unionsborger, har vedkommende faktisk ret til offentlige sundhedsydelse, hvilket område er omfattet af ovennævnte bestemmelses anvendelsesområde. Således giver denne status appellanten ret til at modtage de fordele, som vedkommende har ansøgt om. Selv om der ikke skulle foreligge bestemmelser i den afledte ret, er det således tilstrækkeligt, at appellanten ansøger om sundhedsydelse, der finansieres af staten, alene på grundlag af den pågældendes status som unionsborger.
- 51 De i traktaten fastsatte rettigheder med hensyn til fri bevægelighed for unionsborgerne ville nemlig ikke få fuld gennemslagskraft, såfremt en statsborger fra en medlemsstat – på grund af de hindringer, der skyldes dennes ophold i en anden medlemsstat – kunne blive afskrækket fra at udøve dem som følge af en

lovgivning i den pågældendes oprindelsesstat, der stiller vedkommende ringere, alene fordi denne har udnyttet rettighederne (Martens-dommen, præmis 26, og A-dommen, præmis 61).

- 52 I henhold til artikel 18, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser. Domstolen har samtidig fastslået, at retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område er begrænset. Artikel 20, stk. 2, andet afsnit, TEUF fastsætter udtrykkeligt, at de rettigheder, som artiklen tillægger unionsborgerne, udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse. I henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF anerkendes retten for enhver unionsborger til at opholde sig på medlemsstaternes område nemlig kun med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (Brey-dommen, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis, Dano-dommen, præmis 60, dommen i sagen Baumbast og R, præmis 84 ff., og Trojani-dommen, præmis 31 ff.).
- 53 En restriktion af retten til fri bevægelighed er kun begrundet efter EU-retten, såfremt den er baseret på objektive almene hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det mål, der lovligt forfølges med national ret. Det fremgår af Domstolens praksis, at en foranstaltning er forholdsmæssig, når den er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt hertil (Martens-dommen, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og A-dommen, præmis 67).
- 54 I henhold til italiensk ret mister en italiensk statsborger, der er registreret i udlandet, sin ret til at modtage sundhedsydelse fra den italienske stat i udlandet. Hvis den lettiske lovgivning er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2004/38 og forordning nr. 883/2004, opstår der en situation, hvor appellanten ikke kan modtage offentlige sundhedsydelser fra nogen af medlemsstaterne, hvilken situation ifølge Senāts (øverste domstol) modarbejder Den Europæiske Unions indsats for at sikre den frie bevægelighed for personer inden for Unionen og den europæiske integration.
- 55 Domstolen har haft lejlighed til at behandle spørgsmål vedrørende samspillet mellem direktiv 2004/38 og forordning nr. 883/2004. Ifølge Senāts (øverste domstol) er Brey-sagen den mest relevante sag med henblik på den foreliggende sag. Indtil nu er der imidlertid ikke blevet behandlet sager, der har en direkte tilknytning til ydelsen af offentlige sundhedsydelser til unionsborgere i medlemsstater, hvor disse sundhedsydelser ydes til den pågældende medlemsstats statsborgere.
- 56 Domstolen har fastslået, at selv om forordning nr. 883/2004 har til formål at sikre de unionsborgere, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, at de bevarer retten til visse sociale ydelser, der ydes af deres hjemstat, gør direktiv

2004/38 det for sit vedkommende muligt for værtsmedlemsstaten at pålægge unionsborgere, der ikke eller ikke længere kan betegnes som arbejdstagere, lovlige restriktioner for så vidt angår tildelingen af sociale ydelser, således at disse personer ikke bliver en urimelig byrde for det sociale system (Brey-dommen, præmis 57).

- 57 Domstolen har nævnt arbejdstagernes ret til fri bevægelighed samt retten, som følger af førstnævnte ret, til at modtage sociale ydelser. Appellanten har fremhævet, at vedkommende flyttede til Letland for at blive forenet med sin familie. Selv om artikel 11, stk. 3, litra e), i forordning nr. 883/2004 som nævnt finder anvendelse på personer, som ikke udøver økonomisk virksomhed, er det vigtigt at fremhæve, at det også ville være rimeligt at behandle spørgsmålet med udgangspunkt i arbejdskraftens frie bevægelighed. Appellanten har modtaget E104-blanketten med oplysninger om vedkommendes forsikringsperioder i den stat, som udsteder blanketten. Dermed er det muligt, at appellanten havde status som arbejdstager i Italien, og at den pågældende ved flytningen til Letland også udøvede sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager. Desuden har appellanten været arbejdssøgende siden flytningen til Letland og har været i et ansættelsesforhold siden januar 2018. Eftersom appellanten ved flytningen til Letland ikke havde (eller ikke længere havde) status som arbejdstager, er det samtidig i henhold til direktiv 2004/38 som nævnt berettiget at pålægge visse restriktioner for tildelingen af ydelser, således at den pågældende ikke bliver en byrde for det lettiske sociale system.
- 58 Artikel 24 i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 præciserer rækkevidden af **princippet om forbud mod forskelsbehandling** af unionsborgere, som udøver deres ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, som er fastlagt i artikel 18 TEUF. Senāts (øverste domstol) har udtrykt bekymring for, at ligebehandlingsprincippet er blevet krænket i den foreliggende sag, fordi appellanten – idet vedkommende er en italiensk statsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed – befinder sig i en ugunstig situation i forhold til lettiske statsborgere og familiemedlemmer til en unionsborger, som er flyttet til Letland af arbejdsmæssige grunde.
- 59 I den foreliggende sag har de lettiske myndigheder anført, at beskyttelsen af Letlands finansielle midler er et legitimt formål for restriktionerne for tildelingen af sociale ydelser. Dette kan være et legitimt formål, men Senāts (øverste domstol) er i tvivl om, hvorvidt dette formål er forholdsmæssigt i den foreliggende sag.
- 60 Da retten til fri bevægelighed, som er et grundlæggende princip i EU-retten, er hovedreglen, skal betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 fortolkes indskrænkende (Brey-dommen, præmis 70, jf. analogt Kamberaj-dommen, præmis 86, og Chakroun-dommen, præmis 43) under overholdelse af de grænser, der er fastsat i EU-retten og proportionalitetsprincippet (dommen i sagen Baumbast og R, præmis 91, dommen i sagen Zhu og Chen, præmis 32, og Brey-dommen, præmis 70).

- 61 Ved vurderingen af, om en person er blevet en urimelig byrde for en medlemsstats sociale system, skal de nationale myndigheder anvende de i Domstolens praksis fastsatte retningslinjer, navnlig forpligtelsen til at tage hensyn til den enkelte sags omstændigheder.
- 62 Hvad desuden angår den individuelle prøvelse, der sker inden for rammerne af helhedsvurderingen af den byrde, som tildelingen af en ydelse konkret vil kunne udgøre for hele det i hovedsagen omhandlede nationale sociale system, fastslog Domstolen, at den bistand, der gives til en enkelt ansøger, vanskeligt kan anses for at udgøre »en urimelig byrde« for en medlemsstat som omhandlet i artikel 14, stk. 1, i direktiv 2004/38, idet denne byrde nødvendigvis først opstår for den pågældende medlemsstat, når samtlige de personlige ansøgninger, som er indgivet til medlemsstaten, lægges sammen, og ikke når medlemsstaten modtager en enkelt personlig ansøgning (Alimanovic-dommen, præmis 62, og dommen i sagen García-Nieto m.fl., præmis 50).
- 63 Domstolen har fastslået, at en automatisk udelukkelse fra værtsmedlemsstatens side af statsborgere fra andre medlemsstater, der ikke er erhvervsaktive, fra en given social ydelse, selv for perioden efter de tre måneders ophold i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ikke giver værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder mulighed for, når den pågældendes midler er mindre end referencebeløbet for tildelingen af denne ydelse, i overensstemmelse med de krav, der følger af bl.a. dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), og artikel 8, stk. 4, og af proportionalitetsprincippet, at foretage en samlet vurdering af den byrde, som tildelingen af denne ydelse konkret udgør for hele det nationale sociale system i forhold til den pågældendes individuelle situation (Brey-dommen, præmis 77).
- 64 I hovedsagen har såvel de lettiske kompetente myndigheder som de lavere instanser vurderet, at denne konkrete situation i sig selv udgør en urimelig byrde for det lettiske sociale system. Der kan imidlertid opstå tvivl med hensyn til denne vurdering henset til Domstolens konklusioner. I den foreliggende sag bør der tages hensyn til ansøgerens specifikke situation, idet det f.eks. tages i betragtning, at appellanten flyttede til Letland for at blive forenet med sin familie, at appellanten havde arbejdet i Italien og søgte arbejde i Letland og har to mindreårige børn, som er afhængige af ham, og som samtidig er både italienske og lettiske statsborgere. Dette viser, at ansøgeren har nære personlige bånd til Letland, og dermed kan appellanten ikke automatisk udelukkes fra det sundhedssystem, der finansieres af staten.
- 65 For så vidt angår adgangen til sociale ydelser er det relevant, at en unionsborger kun kan kræve ret til samme behandling som værtsmedlemsstatens statsborgere i medfør af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, såfremt den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område overholder betingelserne i dette direktiv (Dano-dommen, præmis 69, Alimanovic-dommen, præmis 49, og dommen i sagen García-Nieto m.fl., præmis 38). Der er intet til hinder for, at udbetaling af sociale ydelser til unionsborgere, der ikke er erhvervsmæssigt aktive, gøres betinget af, at disse opfylder de nødvendige krav for at have lovlig opholdsret i

værtsmedlemsstaten (Brey-dommen, præmis 44, og Dano-dommen, præmis 69, generaladvokatens forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, punkt 77). Domstolen tilføjede dog ligeledes, at en regel af denne art ikke desto mindre udgør en indirekte forskelsbehandling. Den skal følgelig for at være begrundet tilsigte et lovligt mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 76).

- 66 I hovedsagen er det ubestridt, at appellanten opfylder de i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 fastsatte betingelser for ophold. Det fremgår imidlertid af de administrative afgørelser, at det forudgående krav om lovligt ophold bliver til en hindring, hvilket medfører, at retten til en social sikringsydelse (sundhedsydelse, der finansieres af staten) nægtes. Senāts (øverste domstol) nærer tvivl om, hvorvidt dette er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2004/38 og forordning 883/2004. Det ønskes med andre ord oplyst, om den omstændighed, at ansøgeren har en fuld sygeforsikringsdækning, som er en af betingelserne for et lovligt ophold i henhold til direktiv 2004/38, kan ligge til grund for et afslag på at optage den pågældende i det sundhedssystem, der finansieres af staten. Samtidig udtrykkes der bekymring over, hvorvidt de restriktioner, der er indført for at beskytte det lettiske sociale systems finansielle interesser, er egnede, eller om de går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.
- 67 Det er desuden nødvendigt at behandle spørgsmålet om **omvendt forskelsbehandling** (*reverse discrimination*). Som det fremgår af lov om finansiering af sundhedsydelse, har et familiemedlem til en unionsborger, som arbejder, i hovedsagen ret til offentlige sundhedsydelse. Eftersom appellanten er gift med en lettisk statsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, er appellanten blevet nægtet adgang til sundhedsydelse, eftersom appellanten har status som familiemedlem gennem ægteskab.
- 68 Domstolen har fastslået, at en unionsborger, for så vidt som denne aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed og altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, ikke er omfattet af begrebet »berettiget person« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorfor direktivet ikke finder anvendelse på ham (McCarthy-dommen, præmis 39).
- 69 Domstolen har også bemærket, at unionsborgerskabet ikke har til formål at udvide det materielle anvendelsesområde for traktaten til at omfatte interne forhold, der ikke har nogen tilknytning til EU-retten. Eventuel forskelsbehandling af statsborgere i en medlemsstat skal behandles inden for rammerne af denne stats nationale retsorden (dommen i sagen Land Nordrhein-Westfalen mod Kari Uecker og Vera Jacquet mod Land Nordrhein-Westfalen, præmis 23, jf. desuden Garcia Avello-dommen, præmis 26, Schempp-dommen, præmis 20, og dommen i sagen Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, præmis 39).

- 70 Domstolen har samtidig fastslået, at de situationer, som er omfattet af EU-rettens materielle anvendelsesområde, bl.a. omfatter de situationer, der er knyttet til udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, og dem, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område (Nerkowska-dommen, præmis 26, Bidar-dommen, præmis 33, og Schempp-dommen, præmis 17 og 18).
- 71 En situation, hvori en persons udøvelse af en frihed, som er anerkendt i Unionens retsorden, har betydning for sidstnævntes ret til at få udbetalt en ydelse i henhold til national lovgivning, kan ikke anses for et rent internt forhold, der ikke har nogen tilknytning til EU-retten (Nerkowska-dommen, præmis 29).
- 72 I en sag fastslog Domstolen, at EU-retten fandt anvendelse på en situation, hvori den person, der havde udøvet retten til fri bevægelighed, ikke var selve appellanten, men derimod appellantens ekskone. Domstolen fastslog sammenfattende, at den omstændighed, at en anden person havde gjort brug af de ved EU-retten tildelte rettigheder, og situationen som helhed medførte en tilstrækkelig tilknytning til EU-retten, idet disse rettigheder også havde indflydelse på sagsøgeren (Schempp-dommen, præmis 25).
- 73 I hovedsagen er situationen forskellig fra situationen i førnævnte sag, eftersom det er appellanten, og ikke dennes ægtefælle, der har udøvet retten til fri bevægelighed i henhold til EU-retten. Ligesom i førnævnte dom fra Domstolen kan det imidlertid ikke fastslås, at der er tale om et rent internt forhold, der ikke har nogen tilknytning til EU-retten. Det bør bemærkes, at al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, er forbudt. Desuden er Senāts (øverste domstol) bekymret over, at ikke blot appellantens unionsborgerskab, men også kernen i de rettigheder, som er tillagt herved (retten til fri bevægelighed), berøres i alvorlig grad. Selv om appellantens ægtefælle, som er lettisk statsborger, ikke har udøvet retten til fri bevægelighed, bør de samme bestemmelser i EU-retten, som finder anvendelse på et familiemedlem til en unionsborger, finde anvendelse på appellanten.
- 74 Appellanten bør i kraft af sin status som ægtefælle til en lettisk statsborger have mulighed for at nyde de samme fordele som et familiemedlem til en unionsborger, som flytter til Letland af arbejdsmæssige grunde.