

**Zaak C-535/19****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

12 juli 2019

**Verwijzende rechter:**

Augstākā tiesa (Senāts) (hoogste rechterlijke instantie, Letland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

9 juli 2019

**Verzoeker tot cassatie:**

A

**Andere partij in de cassatieprocedure:**

Veselības ministrija (ministerie van Volksgezondheid, Letland)

**Voorwerp van het hoofdeding**

Cassatieprocedure betreffende het besluit van de nationale autoriteiten om een buitenlander niet in te schrijven in het register van ontvangers van gezondheidsdiensten ten laste van de staatsbegroting en om hem geen Europese ziekteverzekeringskaart af te geven.

**Voorwerp en rechtsgrond van de verwijzing**

De verwijzende rechter verzoekt op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) om uitlegging van verordening nr. 883/2004 en van richtlijn 2004/38, alsook van de artikelen 18, 20 en 21 VWEU, teneinde duidelijkheid te verkrijgen over de toepasselijkheid van verordening nr. 883/2004 op openbare gezondheidsdiensten en over de voorwaarden waaronder een staat een buitenlander – een burger van de Unie die werkloos is – de toegang tot gezondheidsdiensten kan weigeren. Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of het rechtmatig is dat die persoon in alle

betrokken lidstaten het recht wordt ontzegd om gezondheidsdiensten ten laste van de staat te ontvangen.

### Prejudiciële vragen

- 1) Moet openbare gezondheidszorg worden geacht te vallen onder „prestaties bij ziekte” in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van verordening nr. 883/2004?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kunnen de lidstaten dan op grond van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 en artikel 24 van richtlijn 2004/38 sociale prestaties waarin met het oog op de waarborging van de gezondheidszorg is voorzien, – die zij toekennen aan hun eigen onderdanen en aan familieleden van een burger van de Unie die de hoedanigheid van werknemer heeft die zich in dezelfde situatie bevinden, – weigeren aan burgers van de Unie die op dat moment niet de hoedanigheid van werknemer hebben, teneinde disproportionele aanspraken op dergelijke prestaties te vermijden?
- 3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, kunnen de lidstaten dan op grond van de artikelen 18 en 21 VWEU en artikel 24 van richtlijn 2004/38 sociale prestaties waarin met het oog op de waarborging van de gezondheidszorg is voorzien, – die zij toekennen aan hun eigen onderdanen en aan familieleden van een burger van de Unie die de hoedanigheid van werknemer heeft die zich in dezelfde situatie bevinden, – weigeren aan burgers van de Unie die op dat moment niet de hoedanigheid van werknemer hebben, teneinde disproportionele aanspraken op dergelijke prestaties te vermijden?
- 4) Is een situatie waarin een burger van de Europese Unie die zijn recht van vrij verkeer uitoefent, in alle bij de onderhavige zaak betrokken lidstaten het recht wordt ontzegd om openbare gezondheidsdiensten ten laste van de staat te ontvangen, verenigbaar met artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004?
- 5) Is een situatie waarin een burger van de Europese Unie die zijn recht van vrij verkeer uitoefent, in alle bij de onderhavige zaak betrokken lidstaten het recht wordt ontzegd om openbare gezondheidsdiensten ten laste van de staat te ontvangen, verenigbaar met artikel 18, artikel 20, lid 1, en artikel 21 VWEU?
- 6) Moet de rechtmatigheid van verblijf in de zin van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 aldus worden begrepen dat ze een persoon recht op toegang tot het socialezekerheidsstelsel verleent, maar tevens een reden kan vormen om hem van de sociale zekerheid uit te sluiten? Moet in casu de omstandigheid dat de aanvrager over een volledige ziektekostenverzekering beschikt – wat een van de voorafgaande voorwaarden voor rechtmatig

verblijf in de zin van richtlijn 2004/38 is – aldus worden opgevat dat ze de weigering om hem op te nemen in het openbare gezondheidszorgstelsel kan rechtvaardigen?

### **Toepasselijke bepalingen van Unierecht**

VWEU, artikel 18, artikel 20, lid 1, artikel 20, lid 2, eerste alinea, onder a), artikel 21 en artikel 168, lid 7.

Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, overwegingen 1, 2, 3, 4 en 10, artikel 7, lid 1, onder b), artikel 14, leden 1 en 2, en artikel 24.

Verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, overweging 45, artikel 3, lid 1, onder a), en lid 5, artikel 4 en artikel 11, lid 3, onder e).

### **Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie**

Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”):

27 maart 1985, Hoeckx (C-249/83, EU:C:1985:139), punt 12;

27 maart 1985, Scriver en Cole (C-122/84, EU:C:1985:145), punt 19;

12 juni 1986, Ten Holder (C-302/84, EU:C:1986:242), punt 21;

16 juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331), punt 17;

11 juli 1996, Otte/Duitsland (C-25/95, EU:C:1996:295), punt 22;

5 juni 1997, Land Nordrhein-Westfalen/Uecker en Jacquet/Land Nordrhein-Westfalen (C-64/96, EU:C:1997:285), punt 23;

5 maart 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84), punten 19, 20 en 21;

20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), punt 31;

11 juli 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), punt 28;

17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493), punten 84 e.v., punt 91;

7 november 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641), punt 23;

2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), punt 26;

- 7 september 2004, Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, punten 31 e.v.;
- 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), punt 32;
- 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), punt 33;
- 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446), punten 17, 18 en 20;
- 18 juli 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491), punt 23;
- 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178), punt 39;
- 22 mei 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300), punten 26 en 29.
- 25 juli 2008, Metock e.a. (C-127/08, EU:C:2008:449), punt 82;
- 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), punt 43;
- 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), punt 39;
- 30 juni 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439), punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en punt 41;
- 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), punt 86;
- 21 februari 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97), punten 27 en 28;
- 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), punten 46, 70 en 71;
- 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), punten 59 en 60;
- 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118), punt 25;
- 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), punt 62; conclusie van de advocaat-generaal in die zaak, punt 85;
- 16 september 2015, Commissie/Slowakije (C-433/13, EU:C:2015:602), punten 70, 71 en 73;
- 25 februari 2016, García Nieto e.a. (C-299/14, EU:C:2016:114), punten 38 en 50;
- 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2016:436), punt [79];
- 30 mei 2018, Czenwiński (C-517/16, EU:C:2018:350), punt 33;
- 25 juli 2018, A (C-679/16, EU:C:2018:601), punten 33, 56, 57 en 600.

Conclusie van advocaat-generaal [Wathelet] van 26 juli 2017 in de zaak Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607), punt 52.

### **Basisbepalingen van het nationale recht**

Ārstniecības likums (wet betreffende geneeskundige behandelingen) (van kracht tot en met 31 december 2017), artikel 17.

Veselības aprūpes finansēšanas likums (wet inzake de financiering van de gezondheidszorg) (van kracht sinds 1 januari 2018), artikelen 7, 9 en 11.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van het hoofdgeding**

- 1 Verzoeker tot cassatie (hierna: „verzoeker”) is een Italiaans onderdaan die gehuwd is met een Letse. Eind 2015 of in januari 2016 heeft hij Italië verlaten en is hij naar Letland verhuisd om bij zijn gezin te gaan wonen. Hij is van plan om langdurig in Letland te blijven om voor zijn kinderen te zorgen. De woonplaats die hij heeft opgegeven, bevindt zich in Letland. Verzoeker verklaart een hooggekwalificeerd ingenieur te zijn en was op zoek naar werk toen hij beroep in cassatie instelde. Volgens hem moet zijn zoeken naar werk worden geïnterpreteerd als een wens om in de Letse samenleving te integreren en naast de Letse onderdanen volwaardig lid te worden van die samenleving. Momenteel heeft verzoeker een arbeidsverhouding. Zijn verblijf in Letland is gebaseerd op een verklaring van inschrijving als burger van de Europese Unie, die naar Lets recht wordt beschouwd als een tijdelijke verblijfsvergunning.
- 2 Eind 2015 heeft verzoeker de bevoegde Italiaanse autoriteiten in kennis gesteld van zijn verhuizing naar Letland. Als gevolg daarvan werd hij ingeschreven in het „A.I.R.E” (*Anagrafe degli Italiani Residenti all’Estero*), een register van Italiaanse burgers die voor een periode langer dan 12 maanden buiten Italië gaan wonen. Aangezien de in dat register ingeschreven personen hun woonplaats in het buitenland hebben, wordt hun de toegang tot de openbare gezondheidszorg in Italië ontzegd.
- 3 Op 22 januari 2016 heeft verzoeker bij de Latvijas Nacionālais veselības dienests (nationale gezondheidsdienst van Letland) een aanvraag tot inschrijving in het register van ontvangers van gezondheidsdiensten en tot afgifte van de Europese ziekteverzekeringskaart ingediend. Bij besluit van 17 februari 2016 heeft de nationale gezondheidsdienst geweigerd om verzoeker in dat register op te nemen en om hem die kaart af te geven. Bij besluit van 8 juli 2016 heeft de Veselības ministrija (ministerie van Volksgezondheid, Letland) het besluit van de nationale gezondheidsdienst bevestigd en verklaard dat uit artikel 17, eerste alinea, van de wet betreffende geneeskundige behandelingen blijkt dat burgers van de Unie die geen werknemer of zelfstandige zijn, zijn uitgesloten van de categorieën van personen die gezondheidszorg ten laste van de Staat kunnen ontvangen. Aangezien verzoeker in Letland geen werknemer of zelfstandige is, en

een Italiaans onderdaan is die in Letland woont op basis van een verklaring van inschrijving als burger van de Europese Unie, valt hij niet onder de in artikel 17 van de wet betreffende geneeskundige behandelingen bedoelde categorieën van personen voor wie dergelijke diensten ten laste van de staatsbegroting worden verricht. Overeenkomstig artikel 17, vijfde alinea, van de wet betreffende geneeskundige behandelingen moet verzoeker betalen voor gezondheidsdiensten die hem worden verleend.

- 4 Verzoeker heeft tegen het besluit van het ministerie van Volksgezondheid beroep ingesteld bij de Administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland), die het heeft verworpen.
- 5 Na behandeling van de zaak in hoger beroep heeft de Administratīvā apgabaltiesa (regionale bestuursrechter, Letland) het hoger beroep bij arrest van 5 januari 2018 verworpen op de hierna uiteengezette gronden.
- 6 Verzoeker is een burger van de Unie die geen economische activiteit uitoefent en zijn woonplaats in Letland heeft. Bijgevolg is overeenkomstig artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 de Letse wetgeving, met inbegrip van artikel 17 van de wet betreffende geneeskundige behandelingen, van toepassing op de onderhavige zaak. Verzoeker behoort niet tot de categorieën van personen als bedoeld in artikel 17 van de wet betreffende geneeskundige behandelingen, voor wie de verstrekking van gezondheidsdiensten ten laste van de staatsbegroting komt, hetgeen volgens artikel 17, vijfde alinea, van die wet impliceert dat verzoeker voor de ontvangst van dergelijke diensten moet betalen.
- 7 Overeenkomstig artikel 7, lid 1, onder b), artikel 14, leden 1 en 2, en artikel 24 van richtlijn 2004/38 en volgens de rechtspraak van het Hof is een lidstaat gedurende een periode van meer dan drie maanden en minder dan vijf jaar niet gehouden om een onderdaan van een andere lidstaat recht op sociale bijstand te verlenen. Deze regeling heeft als legitiem doel om de financiële belangen van de gastlidstaat te beschermen. Verzoeker wenst in Letland volledige gezondheidsdiensten te ontvangen, maar voldoet aan geen van de in verordening nr. 883/2004 gestelde voorwaarden (noch aan die van artikel 17, noch aan die van artikel 12, noch aan die van de artikelen 23-26) om dit recht te verkrijgen.
- 8 Uit artikel 168, lid 7, VWEU en de rechtspraak van het Hof volgt dat Letland specifieke bepalingen voor zijn eigen socialezekerheidsstelsel mag vaststellen en dat dit stelsel niet kan worden beschouwd als een discriminatiegrond om de enkele reden dat het nadelige gevolgen heeft voor verzoeker. Zowel in de rechtspraak van het Hof als in die van de Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) is consequent erkend dat Letland over de discretionaire bevoegdheid beschikt om, in omstandigheden waarin de openbare middelen beperkt zijn, te bepalen aan welke categorieën personen gezondheidsdiensten ten laste van de staatsbegroting worden verstrekt.

- 9 Hoewel verzoeker overeenkomstig de vereisten van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 rechtmatig in Letland verblijft en zich met recht kan beroepen op het in artikel 24, lid 1, van die richtlijn neergelegde non-discriminatiebeginsel, is het verschil in behandeling gerechtvaardigd omdat het berust op objectieve overwegingen en het legitieme doel van bescherming van de overheidsfinanciën en van het recht van andere personen om gezondheidszorg ten laste van de staatsbegroting te ontvangen. Daarenboven is een dergelijke behandeling in casu ook evenredig, aangezien de Staat verzoeker de verstrekking van medische spoeddiensten garandeert, het bedrag van de ziektekostenverzekering niet onevenredig hoog is en de situatie slechts voortduurt tot de betrokkene het duurzame verblijfsrecht verwerft (na vijf jaar).
- 10 Volgens de Letse regeling kan de Europese ziekteverzekeringskaart alleen worden verkregen door personen die recht hebben op gezondheidsdiensten ten laste van de staatsbegroting. Bijgevolg kan verzoeker de ziekteverzekeringskaart niet verkrijgen.
- 11 De hoedanigheid van burger van de Unie die verzoeker heeft, is niet vergelijkbaar met die van een Lets onderdaan, waardoor hij niet dezelfde rechten heeft als Letse onderdanen. Het vrije verkeer van personen is niet absoluut; de gastlidstaat heeft het recht om op basis van objectieve overwegingen van zijn wettelijke regeling andere voorschriften toe te passen op zijn eigen onderdanen en om zijn belangen als gastlidstaat te beschermen, zodat onderdanen van een andere lidstaat geen onredelijke last voor zijn stelsel van sociale bijstand worden.
- 12 Een familielid van een burger van de Unie die in Letland werkt (dat recht heeft op gezondheidszorg ten laste van de Staat overeenkomstig artikel 17, eerste alinea, nummer 3, van de wet betreffende geneeskundige behandelingen) kan niet worden vergeleken met een familielid van een Lets onderdaan die in Letland werkt (dat geen recht heeft op gezondheidszorg ten laste van de Staat). Het feit dat een Lets onderdaan in Letland werkt, impliceert niet het bestaan van grensoverschrijdende elementen en in een dergelijke situatie maken Letse onderdanen geen gebruik van hun recht van vrij verkeer. Wanneer burgers van de Unie hun recht van vrij verkeer uitoefenen, zijn zij bovendien onderworpen aan bepaalde voorwaarden die mede afhankelijk zijn van de vraag of de burger van de Europese Unie in de lidstaat van verblijf al dan niet werknemer is.
- 13 Verzoeker heeft bij de Senāts (hoogste rechterlijke instantie, Letland) cassatieberoep ingesteld tegen het arrest van de apgabaltiesa.

#### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 14 Volgens **verzoeker** heeft de apgabaltiesa het begrip „sociale bijstand” ten onrechte op hem toegepast. Verzoeker wenste recht te verkrijgen op sociale zekerheid, niet op sociale bijstand.

- 15 Verzoeker stelt dat de apgabaltiesa de verhouding tussen richtlijn 2004/38 en verordening nr. 883/2004 onjuist heeft opgevat door artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 aldus uit te leggen dat het van toepassing is op het door hem gewenste recht op sociale zekerheid.
- 16 Volgens verzoeker heeft de apgabaltiesa onterecht geoordeeld dat het uit richtlijn 2004/38 voortvloeiende verschil in behandeling met betrekking tot het recht van een burger van de Unie die geen economische activiteit uitoefent om in een andere lidstaat van de Unie sociale bijstand te ontvangen, zich uitstrekt tot het recht op sociale zekerheid. Overeenkomstig verordening nr. 883/2004 is verzoeker onderworpen aan de Letse wetgeving wat betreft het recht op sociale zekerheid. Volgens artikel 4 van verordening nr. 883/2004 hebben burgers van de Unie die geen economische activiteit uitoefenen onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat recht op sociale zekerheid, d.w.z. op gezondheidsdiensten.
- 17 Het legitieme doel om het recht van economisch niet-actieve burgers van de Unie op sociale bijstand in andere lidstaten van de Unie te beperken, heeft betrekking op gevallen waarin de vraag speelt of een burger van de Unie in eerste instantie voldoet aan de vereisten van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38. Wanneer dat het geval is, vindt er geen onderzoek van de beperkingen op de sociale zekerheid en de sociale bijstand meer plaats.
- 18 Het verschil in behandeling van verzoeker in de zin van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 is niet evenredig, aangezien hij noch in Italië, noch in de Staat die thans zijn gewone verblijfplaats en het centrum van zijn belangen is, gezondheidszorg ten laste van de Staat kan ontvangen. Het oogmerk van verzoeker is niet om gebruik te maken van het socialebijstandsstelsel van een andere lidstaat van de Europese Unie, maar om zich met zijn gezin te herenigen.
- 19 Zelfs indien het begrip „sociale bijstand” op verzoeker van toepassing zou zijn, dan nog kan dit recht niet automatisch worden ontzegd aan een burger van de Unie die geen economische activiteit uitoefent zonder dat de relevante feitelijke omstandigheden worden geanalyseerd, in het licht van zijn integratie in de samenleving, of zonder dat de evenredigheid van de aan de betrokkene toegekende steun wordt onderzocht in verhouding tot het socialebijstandsstelsel van de Staat in zijn geheel.
- 20 De garantie van gelijke behandeling van economisch niet-actieve burgers van de Unie hangt uitsluitend af van de vraag of zij voldoen aan de vereisten van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 wanneer zij in een bepaald land verblijven. Dit vloeit voort uit zowel artikel 18 VWEU als artikel 24 van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004.



### **Korte uiteenzetting van de gronden van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

- 21 In het onderhavige geval moet worden nagegaan of verzoeker het recht op het ontvangen van geneeskundige behandelingen (gezondheidszorg) ten laste van de Staat op goede gronden is ontzegd, in overeenstemming met artikel 17 van de wet betreffende geneeskundige behandelingen (thans de artikelen 9 en 11 van de wet inzake de financiering van de gezondheidszorg), waarbij artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 in Lets recht is omgezet.
- 22 Hoewel verzoeker naar eigen zeggen momenteel een arbeidsverhouding heeft, is hij gerechtigd om te vragen of hij recht had op een gunstige beslissing, onder meer om te voorkomen dat een dergelijke situatie zich in de toekomst opnieuw voordoet. Dit belang moet worden erkend als een legitieme reden om de procedure voort te zetten.
- 23 Volgens de Senāts houdt de relevantie van deze zaak verband met een aantal fundamentele waarden van de Europese Unie. Dat zijn in de eerste plaats het burgerschap van de Unie (artikel 20, lid 1, VWEU), in de tweede plaats de vrijheid van verkeer en verblijf, een fundamenteel beginsel dat voortvloeit uit het burgerschap van de Unie [artikel 20, lid 2, onder a), en artikel 21 VWEU], en in de derde plaats het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 18 VWEU).
- 24 Wat richtlijn 2004/38 en verordening nr. 883/2004 betreft, de doelstellingen daarvan zijn nauw gerelateerd aan het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie.
- 25 Uit de eerste vier overwegingen van richtlijn 2004/38 en uit artikel 1, onder a), ervan blijkt dat het hoofddoel van die richtlijn erin bestaat om de uitoefening door burgers van de Unie van hun grondrecht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken en te versterken (arrest Brey, punt 71; zie ook arrest Metock e.a., punt 82). Dit komt ook tot uiting in het opschrift van de richtlijn.
- 26 Verordening nr. 883/2004 is vastgesteld met het oog op de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten teneinde te waarborgen dat het recht van vrij verkeer van personen daadwerkelijk kan worden uitgeoefend (overweging 45 van verordening nr. 883/2004) en om bij te dragen tot de verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden (overweging 1 van de verordening) (arrest Brey, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 Tegelijkertijd wordt in overweging 10 van richtlijn 2004/38 een andere doelstelling van de richtlijn genoemd, namelijk voorkomen dat personen die hun recht van verblijf uitoefenen tijdens het begin van hun verblijfsperiode een onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van het gastland vormen. Deze tweede doelstelling bestaat echter alleen als gevolg van de eerste: omdat de richtlijn de uitoefening van het verblijfsrecht beoogt te vergemakkelijken, hebben

de lidstaten het nodig gevonden om ervoor te zorgen dat de financiële last van die vrijheid beheersbaar zou zijn (conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Gusa, punt 52).

- 28 Rekening houdend met de belangen die de lidstaten hebben bij financiële bescherming, worden in de richtlijn een aantal eisen en beperkingen gesteld aan het vrije verkeer en verblijf binnen de Europese Unie, die zijn toegestaan op grond van de artikelen 20 en 21 VWEU. In de onderhavige zaak is de relevante voorwaarde die van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38, die inhoudt dat een burger van de Europese Unie die geen economische activiteit uitoefent en die een verblijfsrecht in het gastland (van langer dan drie maanden) wenst te verkrijgen, over voldoende bestaansmiddelen moet beschikken om tijdens zijn verblijf niet ten laste van het socialebijstandstelsel van het gastland te komen, alsmede over een ziektekostenverzekering die alle risico's dekt.
- 29 In casu hebben de bevoegde autoriteiten zowel de bepalingen van richtlijn 2004/38 als die van verordening nr. 883/2004 toegepast. De Senāts twijfelt geenszins aan de toepasselijkheid van richtlijn 2004/38, maar is van mening dat duidelijkheid dient te worden verkregen **over de toepasselijkheid van verordening nr. 883/2004 op de onderhavige zaak.**
- 30 Het Hof heeft geoordeeld dat het onderscheid tussen prestaties die van de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 zijn uitgesloten en prestaties die daarin zijn opgenomen voornamelijk berust op de constitutieve elementen van elke prestatie, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend; het doet niet ter zake of een prestatie door een nationale wetgeving al dan niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt (arresten Molenaar, punt 19, Commissie/Slowakije, punt 70, en Czenwiński, punt 33).
- 31 Volgens vaste rechtspraak kan een prestatie worden beschouwd als een socialezekerheidsprestatie wanneer zij, zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie en verband houdt met een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk vermelde eventualiteiten (arresten Da Silva Martins, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Commissie/Slowakije, punt 71).
- 32 Het is vaste rechtspraak dat de eerste van de twee voorwaarden is vervuld wanneer een prestatie wordt toegekend aan de hand van objectieve criteria die, wanneer daaraan is voldaan, recht geven op de prestatie zonder dat de bevoegde autoriteit andere persoonlijke omstandigheden in aanmerking mag nemen (arresten Hughes, punt 17; Molenaar, punt 21; Maaheimo, punt 3; De Cuyper, punt 23; Hughes, punt 17; Commissie/Slowakije, punt 73, en A, punt 34).
- 33 Aangezien de twee voorwaarden cumulatief zijn, valt de betrokken prestatie niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 wanneer een van beide

voorwaarden niet is vervuld (arrest A, punt 33). Omdat de opsomming in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitputtend is, moet een prestatie die geen verband houdt met de dekking van de in dat artikel opgesomde risico's in ieder geval worden uitgesloten van de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 (arresten Hoeckx, punt 12; Scrivner en Cole, punt 19; Otte/Duitsland, punt 22; Molenaar, punt 20, en Da Silva Martins, punt 41).

- 34 Momenteel is het Letse gezondheidszorgstelsel hoofdzakelijk gebaseerd op de verstrekking van gezondheidsdiensten ten laste van de Staat, en wordt het gefinancierd uit de belastingopbrengsten. Sinds 2018 wordt het stelsel tevens gefinancierd uit verplicht aan de Staat af te dragen socialezekerheidsbijdragen. Andere financieringsbronnen van de gezondheidszorg zijn eigen bijdragen van de patiënten, middelen uit vrijwillige verzekeringen, gemeentelijke begrotingsmiddelen die op grond van gemeentelijke bepalingen ter beschikking worden gesteld, eigen inkomsten van gezondheidszorginstellingen en particuliere investeringen in gezondheidscentra. In het algemeen kan worden gesteld dat de financiering van de gezondheidszorg in Letland in wezen een zaak van de overheid is. In het licht van het voorgaande kan het Letse gezondheidsstelsel momenteel worden omschreven als een verplichte nationale ziektekostenverzekering; het bedrag van de financiering ervan wordt vastgesteld in de Letse staatsbegrotingswet voor het betrokken jaar.
- 35 Volgens de Letse wetgeving kunnen verschillende wettelijk vastgestelde categorieën van personen gezondheidszorg ten laste van de Staat ontvangen. De overige ingezetenen van Letland kunnen geneeskundige behandelingen ontvangen tegen betaling van de tarieven die in rekening worden gebracht door de betrokken gezondheidszorginstelling of die zijn vastgesteld voor de diensten van een specialist.
- 36 Burgers van een lidstaat van de Europese Unie die in Letland niet als werknemer of als zelfstandige werkzaam zijn, zijn uitgesloten van de categorieën van personen die in aanmerking komen voor gezondheidszorg ten laste de Staat.
- 37 Tegen deze achtergrond worden gezondheidsdiensten verleend aan iedere Letse ingezetene die in een van de wettelijk vastgestelde categorieën valt, ongeacht de financiële middelen waarover deze beschikt. De criteria die in aanmerking worden genomen om de inclusie van een persoon te beoordelen zijn duidelijk objectief en beschrijven de kenmerken waaraan iemand moet voldoen om te worden opgenomen in het register van ontvangers van gezondheidsdiensten en dus om gezondheidsdiensten ten laste van de Staat te kunnen ontvangen. Uit de regeling volgt niet dat de bevoegde autoriteit het recht of de plicht heeft om rekening te houden met andere persoonlijke omstandigheden. De verlening van gezondheidsdiensten (als verstrekking van sociale zekerheid in natura) zou derhalve kunnen voldoen aan de eerste voorwaarde voor toepassing van verordening nr. 883/2004. Evenzo zouden de gezondheidsdiensten kunnen voldoen aan de vereisten van artikel 3, lid 1, onder a), van verordening nr. 883/2004.

- 38 De toepasselijkheid van verordening nr. 883/2004 blijkt onder meer uit de aard van het op basis van die verordening opgestelde formulier S1, dat wordt afgegeven wanneer een onderdaan van een lidstaat in een ander land woont dan het land waar hij verzekerd is. In die situatie hebben een persoon en zijn familieleden recht op alle prestaties in de vorm van de diensten (zoals gezondheidszorg) waarin de wetgeving van de lidstaat van verblijf voorziet, alsof zij daar waren verzekerd. In casu heeft verzoeker dat formulier niet ontvangen. Zoals evenwel blijkt uit het dossier, is dit enkel omdat de Italiaanse bevoegde autoriteit van mening was dat verzoeker bij zijn verhuizing naar Letland moest worden uitgesloten van het Italiaanse gezondheidszorgstelsel, zodat hij niet in het bezit van dat formulier kon worden gesteld. In casu is ook formulier E104, dat informatie bevat over de tijdvakken van verzekering van de persoon in het land dat het formulier afgeeft (in het onderhavige geval Italië), relevant.
- 39 Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat artikel 3, lid 5, van verordening nr. 883/2004 sociale en medische bijstand uitsluit van de werkingssfeer de verordening.
- 40 In het licht van het bovenstaande moet in casu worden verduidelijkt of verordening nr. 883/2004 kan worden toegepast op gezondheidsdiensten.
- 41 **Indien verordening nr. 883/2004 van toepassing is op de onderhavige zaak,** moeten de volgende overwegingen worden geformuleerd.
- 42 Artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 heeft tot doel te bepalen welke nationale wetgeving het recht op ontvangst van de in artikel 3, lid 1, van die verordening bedoelde socialezekerheidsprestaties regelt wanneer de bepalingen onder a) tot en met d), van datzelfde artikel 11, lid 3, niet van toepassing zijn op een persoon, in het bijzonder een persoon die geen economische activiteit uitoefent. Daarnaast heeft artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 tot doel te voorkomen dat verschillende nationale wettelijke regelingen gelijktijdig van toepassing zijn op een bepaalde situatie, met inbegrip van de complicaties die daaruit kunnen voortvloeien, en dat personen die binnen de werkingssfeer van de verordening vallen geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling (zie, naar analogie, arrest Brey, punten 38 e.v.).
- 43 Het in verordening nr. 883/2004 vervatte stelsel van conflictregels heeft tot gevolg dat de wetgever van elke lidstaat de bevoegdheid wordt ontnomen om de werkingssfeer en de voorwaarden voor de toepassing van zijn nationale recht vast te stellen, zowel ten aanzien van de personen die eraan zijn onderworpen als ten aanzien van het grondgebied waar de nationale bepalingen effect sorteren (zie arrest Ten Holder, punt 21).
- 44 In casu is verzoeker de toegang tot de Italiaanse en de Letse gezondheidszorg ontzegd, waardoor er een situatie is ontstaan waarin hij volledig verstoken is van bescherming op het gebied van de sociale zekerheid. Deze situatie is ontstaan

doordat verzoeker zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend. Het zou niet toegestaan mogen zijn dat een persoon in alle bij een concreet geval betrokken lidstaten van de Europese Unie wordt uitgesloten van de socialezekerheidsstelsels. Zoals blijkt uit bovengenoemde rechtspraak van het Hof, is artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 juist ingevoerd om dergelijke situaties te voorkomen. Tegelijk is niet helemaal duidelijk welke lidstaat de eigen wetgeving verkeerd heeft toegepast – Italië, door verzoeker wegens diens verhuizing uit te sluiten van zijn gezondheidszorgstelsel, of Letland, door hem niet op te nemen in het nationale stelsel van gezondheidszorg omdat hij op het moment dat hij daarom verzocht niet in Letland werkzaam was.

- 45 **Indien verordening nr. 883/2004 niet van toepassing is op de onderhavige zaak** rijst, in aanmerking genomen dat verzoeker een burger van de Unie is, de vraag of de oplossing waarin de Letse regeling voorziet verenigbaar is met de artikelen 18 en 21 VWEU.
- 46 Het Hof heeft verklaard dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn en degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, binnen de materiële werkingssfeer van het VWEU aanspraak verleent op een gelijke behandeling rechtens (arresten Grzelczyk, punt 31; D’Hoop, punt 28, en N., punt 27).
- 47 Voorts heeft het Hof verklaard dat elke burger van de Unie zich kan beroepen op het in artikel 18 VWEU opgenomen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in alle binnen de materiële werkingssfeer van het recht van de Unie vallende situaties. Daartoe behoren onder meer de uitoefening van het vrije verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, zoals erkend in artikel 20, lid 2, eerste alinea, onder a), en artikel 21 VWEU (arresten N., punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Dano, punt 59).
- 48 Bovendien volgt uit vaste rechtspraak dat een nationale regeling die bepaalde personen met de nationaliteit van het land benadeelt om de enkele reden dat zij hun recht om vrij in een andere lidstaat te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, een beperking vormt van de vrijheden die elke burger van de Unie op grond van artikel 21, lid 1, VWEU geniet (arresten Martens, punt 25, en A, punt 60).
- 49 In het arrest Trojani heeft het Hof in wezen geoordeeld dat een burger van de Unie die in het bezit is van een verblijfskaart voor een lidstaat zich op artikel 18 VWEU kan beroepen om onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat een beroep te kunnen doen op een sociale prestatie (arrest Trojani, punt 46).
- 50 De situatie in de onderhavige zaak duidt erop dat de rechten van verzoeker mogelijk ernstig zijn geschonden, waardoor zijn recht van vrij verkeer wordt beperkt en hem de rechten worden ontzegd waarvoor de Europese Unie een reeks coördinatieregels inzake sociale zekerheid en sociale bijstand heeft vastgesteld.

Door het enkele feit dat verzoeker burger van de Unie is, heeft hij daadwerkelijk recht op openbare gezondheidszorg, welk recht binnen de werkingssfeer van deze regels valt. Deze hoedanigheid geeft verzoeker derhalve recht op de aangevraagde prestaties. Ook bij gebreke van een afgeleide regeling kan verzoeker er bijgevolg mee volstaan om louter met een beroep op zijn hoedanigheid van burger van de Unie te verzoeken om gezondheidszorg ten laste van de Staat.

- 51 De door het Verdrag verleende rechten inzake vrij verkeer van burgers van de Unie kunnen hun volle werking immers niet ontplooien indien een onderdaan van een lidstaat ervan kan worden weerhouden deze rechten uit te oefenen doordat zijn verblijf in een andere lidstaat wordt belemmerd door een regeling van zijn lidstaat van herkomst, die hem benadeelt wegens het enkele feit dat hij deze rechten heeft uitgeoefend (arresten Martens, punt 26, en A, punt 61).
- 52 Artikel 18, lid 1, VWEU bepaalt dat binnen het toepassingsgebied van de Verdragen en onverminderd de daarin gestelde bijzondere bepalingen, elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is. Tegelijkertijd heeft het Hof gewezen op het beperkte karakter van de vrijheid van verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Met name wordt in artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU duidelijk bepaald dat de bij dat artikel verleende rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn bepaald. Volgens artikel 21, lid 1, VWEU heeft iedere burger van de Unie slechts het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (arresten Brey, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak; Dano, punt 60; Baumbest en R., punten 84 e.v., en Trojani, punten 31 e.v.).
- 53 Een beperking van het vrije verkeer kan krachtens het recht van de Unie slechts gerechtvaardigd zijn indien die beperking berust op objectieve overwegingen van algemeen belang, ongeacht de nationaliteit van de betrokken personen, en evenredig is met het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel. Volgens de rechtspraak van het Hof is een maatregel evenredig wanneer hij geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, maar niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken (arresten Martens, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en A, punt 67).
- 54 Volgens het Italiaanse recht verliest een in het buitenland geregistreerde Italiaanse onderdaan zijn recht op gezondheidszorg van de Italiaanse Staat in het buitenland. Indien de Letse wetgeving in overeenstemming is met de bepalingen van richtlijn 2004/38 en verordening nr. 883/2004, zal zich een situatie voordoen waarin verzoeker in geen van beide lidstaten openbare gezondheidsdiensten zal kunnen ontvangen, hetgeen volgens de Senāts in strijd is met de inspanningen van de Europese Unie om het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie en de Europese integratie te waarborgen.

- 55 De wisselwerking tussen richtlijn 2004/38 en verordening nr. 883/2004 is reeds eerder het voorwerp van aan het Hof voorgelegde vragen geweest. Naar het oordeel van de Senāts is de meest relevante zaak in het kader van het onderhavige geschil de zaak Brey. Het Hof heeft zich tot dusver echter nog niet gebogen over kwesties die rechtstreeks verband houden met de verstrekking van openbare gezondheidszorg aan burgers van de Europese Unie in lidstaten waar die gezondheidszorg aan de eigen onderdanen wordt verstrekt.
- 56 Het Hof heeft geoordeeld dat waar verordening nr. 883/2004 beoogt te waarborgen dat burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer van werknemers het recht behouden op bepaalde door hun lidstaat van herkomst toegekende socialezekerheidsuitkeringen, richtlijn 2004/38 het gastland toestaat om burgers van de Unie, wanneer zij niet langer de status van werknemer hebben, legitieme beperkingen op te leggen met betrekking tot de toekenning van socialezekerheidsuitkeringen, opdat zij geen onredelijke last voor het socialebijstandstelsel van die lidstaat vormen (arrest Brey, punt 57).
- 57 Daarbij heeft het Hof het recht van vrij verkeer van werknemers genoemd, alsook, als uitvloeisel daarvan, het recht op socialezekerheidsuitkeringen. Verzoeker heeft benadrukt dat hij naar Letland is verhuisd om met zijn gezin te worden herenigd. Hoewel, zoals hierboven is opgemerkt, artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 van toepassing is op personen die geen economische activiteit uitoefenen, is het van essentieel belang om op te merken dat het ook redelijk zou zijn om deze kwestie te bezien vanuit het oogpunt van het vrije verkeer van werknemers. Aan de aanvrager is een formulier E104 verstrekt, met informatie over de tijdvakken van verzekering die door hem zijn vervuld in de Staat die het formulier afgeeft. Het is dus mogelijk dat verzoeker in Italië de hoedanigheid van werknemer had en dat hij bij zijn verhuizing naar Letland ook het recht van vrij verkeer als werknemer heeft uitgeoefend. Bovendien heeft verzoeker sinds zijn verhuizing naar Letland werk gezocht en heeft hij sinds januari 2018 een arbeidsverhouding. Aangezien verzoeker bij zijn verhuizing naar Letland niet (of niet meer) de hoedanigheid van werknemer had, is het op grond van richtlijn 2004/38, zoals reeds uiteengezet, tegelijkertijd gerechtvaardigd om bepaalde beperkingen te stellen aan de verstrekking van prestaties teneinde te voorkomen dat de betrokkene ten laste van het Letse stelsel van sociale bijstand komt.
- 58 Artikel 24 van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 preciseren de draagwijdte van het in artikel 18 VWEU vervatte beginsel van non-discriminatie van burgers van de Europese Unie die hun recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten uitoefenen. De Senāts vreest dat in casu het gelijkheidsbeginsel is geschonden, daar verzoeker, als Italiaans onderdaan die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, benadeeld wordt ten opzichte van de Letse onderdanen en de familieleden van een burger van de Unie die naar Letland is verhuisd om redenen van werk.
- 59 In het onderhavige geval hebben de Letse autoriteiten verklaard dat de bescherming van de financiële middelen van Letland een legitieme doelstelling is,

die ten grondslag ligt aan de beperkingen op de verstrekking van sociale prestaties. Dit kan een legitieme doelstelling zijn, maar de Senāts betwijfelt of deze doelstelling in dit geval evenredig is.

- 60 Omdat het recht van vrij verkeer, als grondbeginsel van het Unierecht, de algemene regel is, moeten de in artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 neergelegde voorwaarden strikt worden uitgelegd (arrest Brey, punt 70; zie ook, naar analogie, arresten Kamberaj, punt 86, en Chakroun, punt 43), en met inachtneming van de grenzen die het Unierecht en het evenredigheidsbeginsel stellen (arresten Baumbast en R, punt 91; Zhu en Chen, punt 32, en Brey, punt 70).
- 61 Om na te gaan of een persoon een onredelijke last is geworden voor het socialebijstandsstelsel van een lidstaat, moeten de nationale autoriteiten de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde richtsnoeren toepassen, met name de verplichting om rekening te houden met de omstandigheden van elk geval.
- 62 Wat betreft het individuele onderzoek dat tot doel heeft om een globale beoordeling te maken van de belasting die de verstrekking van een prestatie concreet zou vormen voor het gehele in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale stelsel van sociale bijstand, heeft het Hof geoordeeld dat de aan één aanvrager toegekende bijstand moeilijk kan worden aangemerkt als „onredelijke last” voor een lidstaat in de zin van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2004/38, welke last niet door de indiening van een individuele aanvraag op de betrokken lidstaat zou kunnen drukken, maar wel noodzakelijkerwijs na een optelling van alle eventueel bij hem ingediende individuele aanvragen (arresten Alimanovic, punt 62, en García Nieto e.a., punt 50).
- 63 Het Hof heeft verklaard dat door de automatische uitsluiting, door het gastland, van de economisch niet-actieve staatsburgers van andere lidstaten van de toekenning van een bepaalde sociale uitkering – zelfs voor het tijdvak volgend op de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde periode van een verblijf van drie maanden – de bevoegde autoriteiten van het gastland niet in staat worden gesteld om, wanneer de inkomsten van betrokkene lager liggen dan het referentiebedrag voor de toekenning van die uitkering, overeenkomstig de voorwaarden die met name voortvloeien uit artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 8, lid 4, van die richtlijn alsmede uit het evenredigheidsbeginsel, op basis van de persoonlijke omstandigheden van betrokkene een globale beoordeling te maken van de belasting die de toekenning van die uitkering concreet zou vormen voor het nationale socialebijstandsstelsel in zijn geheel (arrest Brey, punt 77).
- 64 In de onderhavige zaak zijn zowel de bevoegde Letse autoriteiten als de lagere rechters van oordeel dat deze concrete situatie op zichzelf een onredelijke belasting voor het Letse socialebijstandsstelsel vormt. In het licht van de conclusies van het Hof kunnen er echter twijfels rijzen over deze beoordeling. In casu moet bij de beoordeling van de specifieke situatie van de aanvrager bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het feit dat verzoeker naar Letland is



verhuisd om zich bij zijn gezin te voegen, dat hij in Italië heeft gewerkt en werk heeft gezocht in Letland en dat hij twee minderjarige kinderen ten laste heeft die zowel de Italiaanse als de Letse nationaliteit hebben. Dit wijst erop dat de aanvrager nauwe persoonlijke banden heeft met Letland, hetgeen betekent dat verzoeker niet automatisch kan worden uitgesloten van het nationale gezondheidszorgstelsel.

- 65 Wat de toegang tot socialebijstandsuitkeringen betreft, is het relevant dat een burger van de Unie zich alleen op dezelfde behandeling als een onderdaan van de gastlidstaat krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 kan beroepen indien zijn verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat voldoet aan de voorwaarden van die richtlijn (arresten Dano, punt 69; Alimanovic, punt 49, en García-Nieto e.a., punt 38). Niets verzet zich ertegen dat de toekenning van sociale uitkeringen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van de materiële vereiste dat zij voldoen aan de voorwaarden om een recht op legaal verblijf in de gastlidstaat te genieten (arresten Brey, punt 44, en Dano, punt 69; conclusie van de advocaat-generaal in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt 77). Daar heeft het Hof echter aan toegevoegd dat het niet minder waar is dat een dergelijke regeling tot indirecte discriminatie leidt. Om gerechtvaardigd te zijn, moet zij derhalve een legitiem doel nastreven en mag zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken (arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, punt [79]).
- 66 In casu staat vast dat verzoeker voldoet aan de voorwaarden voor verblijf van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38. Uit de administratieve besluiten volgt evenwel dat de voorafgaande voorwaarde van legaal verblijf een belemmering wordt die leidt tot uitsluiting van het recht op een socialezekerheidsprestatie (gezondheidszorg ten laste van de Staat). De Senāts vraagt zich af of dit in overeenstemming is met richtlijn 2004/38 en verordening nr. 883/2004. Met andere woorden, de Senāts werpt de vraag op of het feit dat de aanvrager over een volledige ziektekostenverzekering beschikt – een van de voorafgaande voorwaarden voor de rechtmatigheid van het verblijf in de zin van richtlijn 2004/38 – de grond kan vormen voor een weigering om hem in het nationale gezondheidszorgstelsel op te nemen. Tegelijkertijd rijst de vraag of de beperkingen die zijn ingevoerd om de financiële belangen van het Letse stelsel van sociale bijstand te beschermen toereikend zijn dan wel verder gaan dan nodig is om het doel te bereiken.
- 67 Daarnaast moet worden vastgesteld of er geen sprake is van **omgekeerde discriminatie** (reverse discrimination). In casu zou, zoals blijkt uit de Letse wet inzake de financiering van de gezondheidszorg, een familielid van een werkende EU-burger recht hebben op openbare gezondheidszorg. Omdat verzoeker gehuwd is met een Lets burger die geen gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer, is hem, als familielid door huwelijk, de toegang tot gezondheidszorg echter geweigerd.

- 68 Het Hof heeft geoordeeld dat indien de betrokken burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend en altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, deze burger niet onder het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 valt, zodat deze op hem niet van toepassing is (arrest McCarthy, punt 39).
- 69 Ook heeft het Hof verklaard dat het burgerschap van de Unie niet tot doel heeft om de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot interne situaties die geen enkele aanknoping met het Unierecht hebben. In dergelijke gevallen moet de eventuele discriminatie van een onderdaan van een lidstaat met behulp van de rechtsinstrumenten van die staat worden opgelost (arrest Land Nordrhein-Westfalen/Uecker en Jacquet/Land Nordrhein-Westfalen, punt 23; zie ook arresten Garcia Avello, punt 26; Schempp, punt 20, en Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon, punt 39).
- 70 Tegelijkertijd heeft het Hof verklaard dat tot de situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallen, met name die behoren welke betrekking hebben op de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (arresten Nerkowska, punt 26; Bidar, punt 33, en Schempp, punten 17 en 18).
- 71 Wanneer een persoon gebruik heeft gemaakt van een door de rechtsorde van de Unie erkende vrijheid en dit gevolgen heeft voor zijn recht om een uitkering te verkrijgen waarin de nationale wettelijke regeling voorziet, kan deze situatie niet kan worden geacht zuiver intern te zijn en geen aanknopingspunt met het Unierecht te hebben (arrest Nerkowska, punt 29).
- 72 In een bepaalde zaak heeft het Hof geoordeeld dat het recht van de Europese Unie van toepassing is op een situatie waarin niet de verzoeker zelf, maar zijn voormalige echtgenote gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer. Het Hof heeft in wezen geoordeeld dat het feit dat een andere persoon gebruik heeft gemaakt van de door de Europese Unie verleende rechten en dat de situatie in haar geheel voldoende verband houdt met het recht van de Unie, betekent dat deze rechten ook aan de verzoeker moeten worden toegekend (arrest Schempp, punt 25).
- 73 In casu verschilt de situatie van die in voormelde zaak, aangezien verzoeker zelf, en niet zijn echtgenote, gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer van burgers van de Europese Unie. Net als in bovengenoemd arrest van het Hof kan in casu echter niet worden gesteld dat er sprake is van een zuiver interne situatie die geen aanknopingspunt met het Unierecht heeft. In gedachten moet worden gehouden dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is. Bovendien vreest de Senāts dat in casu niet alleen in ernstige mate afbreuk wordt gedaan aan het Europees burgerschap van verzoeker, maar ook aan de essentie van de daaruit voortvloeiende rechten (het recht van vrij verkeer). Op verzoeker zouden daarom, ook al heeft zijn Letse echtgenote het recht van vrij verkeer niet uitgeoefend,

dezelfde bepalingen van het Unierecht van toepassing moeten zijn als op een familielid van een burger van de Unie.

- 74 Als echtgenoot van een Lets onderdaan zou verzoeker dezelfde voordelen moeten kunnen genieten als een familielid van een burger van de Unie die naar Letland verhuist om redenen van werk.

WERKDOCUMENT