

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 1 april 2008*

I mål C-212/06,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Cour d'arbitrage, numera Cour constitutionnelle (Belgien), genom beslut av den 19 april 2006, som inkom till domstolen den 10 maj 2006, i målet

meddelar

Gouvernement de la Communauté française,

Gouvernement wallon

mot

Gouvernement flamand,

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano (referent), G. Arestis samt domarna A. Borg Barthet, M. Ilešič och J. Malenovský och J. Klučka,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: enhetschefen M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 mars 2007,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Gouvernement de la Communauté française, genom J. Sambon och P. Reyniers, avocats,
- Gouvernement wallon, genom M. Uyttendaele, J.-M. Bricmont och J. Sautois, avocats,
- Gouvernement flamand, genom B. Staelens och H. Gilliams, advocaten,
- Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster och P. van Ginneken, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom V. Kreuzschitz och J.-P. Keppenne, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 28 juni 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG samt av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT L 28, 1997, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 307/1999 av den 8 februari 1999 (EGT L 38, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1408/71).

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan flera federerade enheter i Konungariket Belgien. Parter i målet är Gouvernement de la Communauté française (den franskspråkiga gemenskapens regering) och Gouvernement wallon (den vallonska regeringen) (nedan gemensamt kallade de sökande regeringarna), å ena sidan, och Gouvernement flamand (den flamländska regeringen), å andra sidan. Tvisten rör villkoren för anslutning till det vårdförsäkringssystem som den flamländska gemenskapen inrättat till förmån för personer med nedsatt förmåga att klara sig själva till följd av en allvarlig och långvarig funktionsnedsättning.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 3 I artikel 2.1 i förordning nr 1408/71 anges den personkrets som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”Denna förordning skall gälla anställda, egenföretagare och studerande som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar bosatta inom en medlemsstats territorium samt deras familjemedlemmar och efterlevande.”

4 Förordningens sakområden anges i dess artikel 4, som har följande lydelse:

”1. Denna förordning gäller all lagstiftning om följande grenar av social trygghet:

a) förmåner vid sjukdom och moderskap,

...

2. Denna förordning gäller alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de bygger på avgiftsplikt eller inte, och system där en arbetsgivare eller en redare har ansvar för förmåner som nämns i punkt 1.

...

2b. Denna förordning gäller inte bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning om särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som anges i bilaga II avsnitt III vars tillämpningsområde är begränsat till en del av medlemsstatens territorium.

...”

5 Artikel 3 i förordning nr 1408/71 har rubriken ”Likabehandling” och lyder som följer:

”1. Om något annat inte följer av de särskilda bestämmelserna i denna förordning har personer, som är bosatta inom en medlemsstats territorium och för vilka denna förordning gäller, samma skyldigheter och rättigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

6 I artikel 13 i nämnda förordning fastställs slutligen den lagstiftning som är tillämplig på migrerande arbetstagare med avseende på social trygghet. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”1. Om något annat inte följer av artiklarna 14c och 14f skall personer för vilka denna förordning gäller omfattas av lagstiftningen i endast en medlemsstat. Denna lagstiftning skall bestämmas enligt bestämmelserna i denna avdelning.

2. Om något annat inte följer av bestämmelserna i artik[larna] 14–17 gäller följande:

- a) Den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium skall omfattas av denna medlemsstats lagstiftning, även om han är bosatt inom en annan medlemsstats territorium eller om det företag eller den person som han är anställd hos har sitt säte eller är bosatt inom en annan medlemsstats territorium.

- b) Den som är egenföretagare inom [en] medlemsstats territorium skall omfattas av [denna] stats lagstiftning även om han är bosatt inom en annan medlemsstats territorium.

...”

Den nationella lagstiftningen

- 7 Den flamländska gemenskapen införde genom dekret, antaget av det flamländska parlamentet, om organisation av vårdförsäkringen (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering), av den 30 mars 1999 (*Moniteur belge* av den 28 maj 1999, s. 19149) (nedan kallad dekretet av den 30 mars 1999), ett vårdförsäkringssystem för att förbättra hälsotillståndet och levnadsvillkoren för personer med nedsatt förmåga att klara sig själva till följd av en allvarlig och långvarig funktionsnedsättning. Enligt detta system ersätter en försäkringskassa, under vissa förutsättningar, vissa utgifter som uppkommer till följd av ett hälsorelaterat omvårdnadsbehov upp till ett visst belopp. Det kan exempelvis röra sig om utgifter avseende hjälp i hemmet eller utgifter för inköp av utrustning och materiel som den försäkrade behöver.

- 8 Dekretet av den 30 mars 1999 har ändrats vid flera tillfällen, särskilt för att beakta anmärkningar från Europeiska gemenskapernas kommission, vilka föranledde kommissionen att år 2002 inleda ett överträdelseförfarande. Kommissionen ansåg i huvudsak att det krav på bosättning i den nederländskspråkiga regionen eller i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel, som enligt den ursprungliga versionen av nämnda dekret ställdes för anslutning till nämnda vårdförsäkringssystem och för utbetalning av de förmåner som föreskrevs i detta, var oförenligt med förordning nr 1408/71.
- 9 Detta bosättningskriterium anpassades följaktligen genom det flamländska parlamentets dekret om ändring av dekretet av den 30 mars 1999 om organisation av vårdförsäkringen (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), av den 30 april 2004 (*Moniteur belge* av den 9 juni 2004, s. 43593) (nedan kallat dekretet av den 30 april 2004). Detta dekret, som har retroaktiv verkan från och med den 1 oktober 2001, innebär huvudsakligen att den personkrets som omfattas av vårdsystemets tillämpningsområde utvidgades till personer som arbetar inom nämnda regioners territorium och är bosatta i en annan medlemsstat än Konungariket Belgien. Genom detta dekret uteslöts även från nämnda tillämpningsområde personer som är bosatta i dessa regioner men som omfattas av en annan medlemsstats system för social trygghet. Efter det att dessa ändringar antagits beslutade kommissionen den 4 april 2006 att avskryva ärendet och avsluta överträdelseförfarandet.
- 10 I artikel 4 i dekretet av den 30 mars 1999, i dess lydelse enligt dekretet av den 30 april 2004, anges de personkategorier som omfattas av anslutningen till vårdförsäkringssystemet, som kan vara obligatorisk eller frivillig. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”§1. En person som har hemvist inom den nederländskspråkiga regionen ska ansluta sig till en vårdförsäkringskassa som är godkänd enligt detta dekret.

...

§2. En person som är bosatt i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel har möjlighet att frivilligt ansluta sig till en vårdförsäkringskassa som är godkänd enligt detta dekret.

§2a. En person som avses i §§1 och 2 och som enligt sin egen rättsordning med stöd av bestämmelserna om tillämplig lag i förordning (EEG) nr 1408/71 omfattas av ett system för social trygghet i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller av ett system för social trygghet i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, omfattas inte av detta dekrets tillämpningsområde.

§2b. En person som inte bor i Belgien och som enligt sin egen rättsordning, och på grund av sin anställning i den nederländskspråkiga regionen, omfattas av systemet för social trygghet i Belgien med stöd av bestämmelserna om tillämplig lag i förordning ... nr 1408/71 ska vara ansluten till en vårdförsäkringskassa som är godkänd enligt detta dekret. Bestämmelserna i dekretet om sådana personer som avses i §1 är analogt tillämpliga.

En person som inte bor i Belgien och som enligt sin egen rättsordning, och på grund av sin anställning i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel, omfattas av systemet för social trygghet i Belgien med stöd av bestämmelserna om tillämplig lag i förordning ... nr 1408/71 kan frivilligt ansluta sig till en vårdförsäkringskassa som är godkänd enligt detta dekret. Bestämmelserna i dekretet om sådana personer som avses i §2 är analogt tillämpliga.”

11 I artikel 5 i dekretet av den 30 mars 1999, i dess senaste lydelse enligt dekretet av det flamländska parlamentet om ändring av dekretet av den 30 mars 1999 om organisation av vårdförsäkringen (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), av den 25 november 2005 (*Moniteur belge* av den 12 januari 2006, s. 2153), vilken

också har retroaktiv verkan från och med den 1 oktober 2001, fastställs villkoren för ersättning från vårdförsäkringen. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”Brukaren ska uppfylla följande villkor för att ha rätt till ersättning från vårdförsäkringskassan för kostnader för icke-medicinsk hjälp och icke-medicinska tjänster:

...

3. Brukaren ska vid tidpunkten för ersättningen vara lagligen bosatt i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

...

5. Brukaren ska under minst fem år före ansökan om ersättning utan avbrott ha varit bosatt antingen i den nederländskspråkiga regionen eller i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel eller, utan avbrott ha varit ansluten till den sociala trygghetsförsäkringen i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

¹² Förevarande mål har sitt ursprung i den tredje talan om ogiltigförklaring som de sökande regeringarna väckt mot dekretet av den 30 mars 1999. Talan om

ogiltigförklaring ogillades delvis respektive helt av Cour d'arbitrage i det första och det andra målet. I de nämnda tidigare målen preciserade Cour d'arbitrage särskilt, i dom av den 13 mars 2001, att det vårdförsäkringssystem som införts genom nämnda dekret rörde "hjälp till personer", vilket är ett område som enligt artikel 128.1 i den belgiska konstitutionen omfattas av de belgiska språkgemenskapernas behörighet och som således inte inkräktar på förbundsstatens exklusiva behörighet på området för social trygghet.

13 Det framgår av beslutet om hänskjutande att målet vid den nationella domstolen närmare bestämt rör artikel 4 i dekretet av den 30 mars 1999, i dess lydelse enligt dekretet av den 30 april 2004 (nedan kallat dekretet av den 30 mars 1999 i ändrad lydelse). De sökande regeringarna åberopade i sin talan, som väcktes vid den nationella domstolen den 10 december 2004, särskilt ett åsidosättande av förordning nr 1408/71 och av olika bestämmelser i EG-fördraget. De gjorde därvid gällande att det faktum att personer som arbetar i den nederländskspråkiga regionen eller i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel, och som är bosatta inom det nationella territoriet, men utanför dessa båda regioners respektive territorium, inte omfattas av nämnda vårdförsäkringssystem utgör en restriktiv åtgärd som hindrar den fria rörligheten för personer.

14 Cour d'arbitrage beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. Ska det materiella tillämpningsområdet för ... förordning ... 1408/71..., som definieras i dess artikel 4, anses omfatta ett vårdförsäkringssystem som

- a) har inrättats av en autonom gemenskap i en förbundsstat som är medlem i Europeiska gemenskapen,

- b) är tillämpligt på personer som är bosatta i den del av förbundsstatens territorium för vilken denna autonoma gemenskap är behörig,

- c) ger rätt till ersättning från systemet med ett schablonbelopp för icke-medicinsk hjälp och icke-medicinska tjänster till personer som är anslutna till detsamma och som under en längre tid har en starkt nedsatt förmåga att klara sig själva, och

- d) finansieras dels av årsavgifter som de försäkrade erlägger, dels av anslag som belastar den berörda autonoma gemenskapens budget?

2. Om den första frågan besvaras jakande, ska den ovannämnda förordningen och särskilt artiklarna 2, 3 och 13 och, för det fall de är tillämpliga, artiklarna 18, 19, 20, 25 och 28, tolkas på så sätt att de utgör hinder för att en autonom gemenskap i en förbundsstat som är medlem i Europeiska gemenskapen antar bestämmelser enligt vilka, inom ramen för den autonoma gemenskapens behörighet, tillgången till försäkringsskydd och till ett system för social trygghet, i den mening som avses i förordningen, begränsas till att omfatta personer som är bosatta inom det territorium där denna autonoma gemenskap är behörig och, beträffande Europeiska unionens medborgare, personer som är anställda inom detta territorium och bosatta i en annan medlemsstat, varvid personer, oberoende av nationalitet, som är bosatta i en del av förbundsstaten där en annan autonom gemenskap är behörig utesluts?

3. Ska artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG tolkas så, att de utgör hinder för att en autonom gemenskap i en förbundsstat som är medlem i Europeiska gemenskapen antar bestämmelser enligt vilka, inom ramen för den autonoma gemenskapens behörighet, tillgången till försäkringsskydd och till ett system för social trygghet i den mening som avses i den ovannämnda förordningen, begränsas till att omfatta personer som är bosatta inom det territorium där denna autonoma gemenskap är behörig och, beträffande Europeiska unionens medborgare, personer som är anställda inom detta territorium och bosatta i en annan medlemsstat, varvid personer, oberoende av nationalitet, som är bosatta i en del av förbundsstaten där en annan autonom gemenskap är behörig utesluts?

4. Ska artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG tolkas så, att de utgör hinder för att tillämpningsområdet för ett sådant system begränsas till att gälla personer som är bosatta i de delar av en förbundsstat som är medlem i Europeiska gemenskapen vilka omfattas av detta system?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 15 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida förmåner som utbetalas enligt ett sådant system som det vårdförsäkringssystem som har införts genom dekretet av den 30 mars 1999 omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71.

- 16 Domstolen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att skillnaden mellan förmåner som inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71

och förmåner som omfattas av detta i huvudsak beror på varje förmåns grundläggande beståndsdelar, i synnerhet dess syfte och förutsättningarna för att den ska beviljas, och inte på huruvida förmånen i nationell lagstiftning betecknas som en social trygghetsförmån (se bland annat dom av den 27 mars 1985 i mål 249/83, Hoeckx, REG 1985, s. 973, punkt 11, av den 10 mars 1993 i mål C-111/91, kommissionen mot Luxemburg, REG 1993, s. I-817, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-35, och av den 18 januari 2007 i mål C-332/05, Celozzi, REG 2007, s. I-563, punkt 16).

- 17 Domstolen har i detta avseende vid flera tillfällen preciserat att en förmån kan anses utgöra en social trygghetsförmån om den, för det första, beviljas förmånstagaren utan någon individuell och skönmässig bedömning av det personliga behovet på grundval av omständigheter som definieras i lag och om den, för det andra, hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning nr 1408/71 (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Hoeckx, punkterna 12–14, kommissionen mot Luxemburg, punkt 29, och Celozzi, punkt 17).
- 18 Det framgår av samtliga yttranden som inkommit till domstolen att det i målet vid den nationella domstolen är ostridigt att ett sådant system som det vårdförsäkrings-system som införts genom dekretet av den 30 mars 1999 uppfyller dessa krav.
- 19 Det framgår nämligen av bestämmelserna i nämnda dekret att detta system på ett objektivt sätt och på grundval av omständigheter som definieras i lag medför rätt till ersättning från en vårdförsäkringskassa avseende icke-medicinsk hjälp och icke-medicinska tjänster till personer som har nedsatt förmåga att klara sig själva till följd av en allvarlig och långvarig funktionsnedsättning.
- 20 Domstolen har vidare slagit fast att förmåner som, i likhet med de förmåner som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, syftar till att förbättra vårdbehövande personers hälsotillstånd och livssituation har till huvudsakligt ändamål att

komplettera förmåner enligt sjukförsäkringen och ska således anses utgöra ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i artikel 4.1 a i förordning nr 1408/71 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1998 i mål C-160/96, Molenaar, REG 1998, s. I-843, punkterna 22–24, av den 8 mars 2001 i mål C-215/99, Jauch, REG 2001, s. I-1901, punkt 28, och av den 21 februari 2006 i mål C-286/03, Hosse, REG 2006, s. I-1771, punkt 38).

- 21 Den vallonska regeringen har vidare påpekat att vårdförsäkringen inte kan undantas från det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71 på grundval av artikel 4.2b i förordningen, vilken avser vissa slag av icke avgiftsfinansierade förmåner, i den mån de regleras av bestämmelser som är tillämpliga i endast en del av en medlemsstats territorium.
- 22 Till skillnad från vad som krävs enligt undantagsbestämmelsen i nämnda artikel 4.2b är det vårdsystem som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen nämligen avgiftsfinansierat, eftersom det åtminstone delvis finansieras genom avgifter som betalas av de försäkrade och inte anges i bilaga II avsnitt III i förordning nr 1408/71.
- 23 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Förmåner som utbetalas enligt ett sådant system som det vårdförsäkringssystem som har införts genom dekretet av den 30 mars 1999 i ändrad lydelse omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1408/71.

Den andra och den tredje frågan

- 24 Den nationella domstolen har ställt dessa frågor, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG eller förordning nr 1408/71

ska tolkas så, att de utgör hinder för att en federerad enhet i en medlemsstat antar lagstiftning enligt vilken anslutningen till ett sådant system som det vårdförsäkrings-system som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen och rätten till förmåner enligt nämnda system endast omfattar personer som är bosatta inom det territorium där denna enhet är behörig liksom personer som är yrkesverksamma inom detta territorium och som är bosatta i en annan medlemsstat, vilket medför att detta system inte omfattar personer som likaledes har anställning inom nämnda territorium men är bosatta inom det territorium där en annan federerad enhet i samma stat är behörig.

Upptagande till sakprövning

- 25 Den flamländska regeringen har i första hand gjort gällande att svaret på dessa frågor varken är användbart eller nödvändigt för att avgöra målet vid den nationella domstolen. Frågorna kan därför inte upptas till sakprövning.
- 26 Vid den nationella domstolen gjorde de sökande regeringarna nämligen gällande att den flamländska gemenskapen saknar behörighet att införa nämnda vårdförsäkrings-system. Den tolkning av gemenskapsrätten som de förespråkade inom ramen för den andra och den tredje frågan skulle däremot leda till motsatt resultat, det vill säga att rätten till de aktuella vårdförsäkringsförmånerna utsträcks till att omfatta personer som är bosatta inom den franskspråkiga regionen.
- 27 Enligt den flamländska regeringen har Cour d'arbitrage dessutom redan besvarat dessa frågor i beslutet om hänskjutande då den uppgav att det aktuella vårdförsäkringssystemet inte innebär intrång i förbundsstatens exklusiva behörighet i frågor avseende den ekonomiska unionen i Belgien, med hänsyn till att de aktuella förmånerna utgår med ett begränsat belopp och får begränsade verkningar. Av dessa skäl kan nämnda system inte begränsa den fria rörligheten för personer i den mening som avses i fördraget.

- 28 I detta avseende ska det erinras om att det, inom ramen för det samarbete mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna som har inrättats genom artikel 234 EG, uteslutande ankommer på de nationella domstolarna, vid vilka tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av gemenskapsrätten (se bland annat dom av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra, REG 2001, s. I-2099, punkt 38, av den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Korhonen m.fl., REG 2003, s. I-5321, punkt 19, och av den 19 april 2007 i mål C-295/05, Asemfo, REG 2007, s. I-2999, punkt 30).
- 29 Härav följer att presumptionen att de frågor angående vilka nationella domstolar begär förhandsavgörande är relevanta endast bryts i undantagsfall, särskilt i de fall där det är uppenbart att den begärda tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen (se bland annat dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 61, och av den 7 september 1999, i mål C-355/97, Beck och Bergdorf, REG 1999, s. I-4977, punkt 22).
- 30 Detta är emellertid inte fallet i målet vid den nationella domstolen. Det räcker nämligen att konstatera att det klart framgår av beslutet om hänskjutande att svaret på den andra och den tredje frågan är användbart för Cour d'arbitrage för att den ska kunna avgöra huruvida kravet på bosättning för att omfattas av vårdförsäkringssystemet, såsom de sökande regeringarna har gjort gällande i sin talan vid den nationella domstolen, utgör ett åsidosättande av vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser om fri rörlighet för personer.
- 31 Den första och den andra tolkningsfrågan kan följaktligen upptas till sakprövning.

Prövning i sak

- 32 Domstolen anger inledningsvis att den flamländska regeringen har gjort gällande att dessa frågor endast rör rent interna förhållanden som inte har någon anknytning till gemenskapsrätten, nämligen de förhållanden som är en följd av att dekretet av den 30 mars 1999 i ändrad lydelse inte tillämpas på personer som både är bosatta och yrkesverksamma i Belgien.
- 33 Det följer i detta avseende av fast rättspraxis att fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer, och de rättsakter som har antagits för att genomföra dessa bestämmelser, inte kan tillämpas på verksamhet som inte har någon anknytning till de förhållanden som avses i gemenskapsrätten, och som till alla relevanta delar är begränsad till en och samma medlemsstat (se bland annat, med avseende på etableringsfriheten och den fria rörligheten för arbetstagare, dom av den 8 december 1987 i mål 20/87, Gauchard, REG 1987, s. 4879, punkterna 12 och 13, och av den 26 januari 1999 i mål C-18/95, Terhoeve, REG 1999, s. I-345, punkt 26, och där angiven rättspraxis). Detta gäller även bestämmelserna i förordning nr 1408/71 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 1992 i mål C-153/91, Petit, REG 1992, s. I-4973, punkt 10, och av den 11 oktober 2001 i de förenade målen C-95/99–C-98/99 och C-180/99, Khalil m.fl., REG 2001, s. I-7413, punkt 70).
- 34 Domstolen har däremot även slagit fast att alla medborgare inom gemenskapen som har utövat rätten till fri rörlighet för arbetstagare och som har utövat yrkesverksamhet i en annan medlemsstat, oavsett bosättningsort och nationalitet, omfattas av tillämpningsområdet för ovannämnda bestämmelser (se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 1994 i mål C-419/92, Scholz, REG 1994, s. I-505, punkt 9, domen i det ovannämnda målet Terhoeve, punkt 27, och dom av den 18 juli 2007 i mål C-212/05, Hartmann, REG 2007, s. I-6303, punkt 17).

- 35 I förevarande fall framgår det att den andra och den tredje frågan som den nationella domstolen har ställt avser samtliga personer som, oberoende av om de har utövat någon av de grundläggande friheter som säkerställs i fördraget, är yrkesverksamma i den nederländskspråkiga regionen eller i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel men som, på grund av att de är bosatta i en del av det nationella territoriet som ligger utanför dessa båda regioner, inte kan omfattas av det vårdförsäkringssystem som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen.
- 36 Vid sådant förhållande är det nödvändigt att, i ljuset av de principer som det erinrats om ovan i punkterna 32 och 33, särskilja två slags situationer.
- 37 För det första medför tillämpningen av den lagstiftning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen särskilt att belgiska medborgare som är yrkesverksamma inom den nederländskspråkiga regionens territorium eller inom territoriet för den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel, men som är bosatta i den franskspråkiga eller den tyskspråkiga regionen och aldrig har utövat sin rätt att fritt röra sig inom Europeiska gemenskapen, utesluts från vårdförsäkringssystemet.
- 38 Gemenskapsrätten kan inte tillämpas på sådana rent interna förhållanden.
- 39 Principen om unionsmedborgarskap i artikel 17 EG, vilken enligt artikel 18 EG bland annat inbegriper rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, kan inte anföras som invändning mot denna slutsats, till skillnad från vad den franskspråkiga gemenskapens regering har anfört. Domstolen har nämligen vid flera tillfällen slagit fast att syftet med unionsmedborgarskapet inte är att det materiella tillämpningsområdet för fördraget ska utvidgas till att även avse interna förhållanden som inte har någon anknytning till gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 1997 i de förenade målen C-64/96 och C-65/96, Uecker och Jacquet, REG 1997, s. I-3171, punkt 23, av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello, REG 2003, s. I-11613, punkt 26, och av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp, REG 2005, s. I-6421, punkt 20).

- 40 En tolkning av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna skulle likväl kunna vara användbar för den nationella domstolen, även med avseende på förhållanden som anses vara rent interna, i synnerhet om varje medborgare i den aktuella medlemsstaten enligt den nationella rättsordningen ska ha samma rättigheter som medborgare från andra medlemsstater skulle ha enligt gemenskapsrätten, i en situation som nämnda domstol anser vara jämförbar (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 17 februari 2005 i mål C-250/03, Mauri, REG 2005, s. I-1267, punkt 21, och dom av den 30 mars 2006 i mål C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, REG 2006, s. I-2941, punkt 29).
- 41 För det andra kan den lagstiftning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen också leda till en utestängning från värd försäkringssystemet av anställda och egenföretagare på vilka gemenskapsrätten är tillämplig, det vill säga både av medborgare i andra medlemsstater än Konungariket Belgien som är yrkesverksamma i den nederländskspråkiga regionen eller i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel men som är bosatta i en annan del av det nationella territoriet, och av belgiska medborgare som befinner sig i samma situation och som har utövat sin rätt till fri rörlighet.
- 42 När det gäller denna andra kategori arbetstagare ska domstolen därför pröva huruvida de gemenskapsrättsliga bestämmelser som den nationella domstolens tolkningsfrågor avser utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är aktuell i målet vid nämnda domstol, i den mån den är tillämplig på medborgare i andra medlemsstater än Belgien eller på belgiska medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom Europeiska gemenskapen.
- 43 Det ska härvid erinras om att även om medlemsstaterna bibehåller sin behörighet att utforma sina sociala trygghetssystem, måste de likafullt iaktta gemenskapsrätten vid utövandet av denna behörighet, och särskilt fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfriheten (se, för ett liknande resonemang,

domen i det ovannämnda målet Terhoeve, punkterna 34 och 35, och dom av den 23 november 2000 i mål C-135/99, Elsen, REG 2000, s. I-10409, punkt 33).

- 44 Det följer likaså av fast rättspraxis att alla fördragsbestämmelser om fri rörlighet för personer har till syfte att underlätta för gemenskapsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom gemenskapen, och de utgör hinder för åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (dom av den 7 juli 1988 i de förenade målen 154/87 och 155/87, Wolf m.fl., REG 1988, s. 3897, punkt 13, domen i det ovannämnda målet Terhoeve, punkt 37, och dom av den 11 september 2007 i mål C-318/05, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6957, punkt 114). I detta sammanhang förfogar medlemsstaternas medborgare särskilt över en rätt som följer direkt av fördraget, nämligen att lämna sitt hemland för att bege sig till en annan medlemsstat och uppehålla sig där för att utöva ekonomisk verksamhet (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Bosman, punkt 95, och Terhoeve, punkt 38).
- 45 Artiklarna 39 EG och 43 EG utgör följaktligen hinder för varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för gemenskapsmedborgarna att utöva de grundläggande friheter som garanteras enligt fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus, REG 1993, s. I-1663, punkt 32, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-167, av den 9 september 2003 i mål C-285/01, Burbaud, REG 2003, s. I-8219, punkt 95, och av den 5 oktober 2004 i mål C-442/02, CaixaBank France, REG 2004, s. I-8961, punkt 11).
- 46 Domstolen har mot bakgrund av dessa principer slagit fast att bland annat sådana åtgärder som innebär att arbetstagarna, på grund av att de utövar sin rätt till fri rörlighet, förlorar de sociala trygghetsförmåner som lagstiftningen i en medlemsstat garanterar dem utgör hinder för den fria rörligheten för arbetstagare (se bland annat dom av den 9 december 1993 i de förenade målen C-45/92 och C-46/92, Lepore och Scamuffa, REG 1993, s. I-6497, punkt 21, av den 5 oktober 1994 i mål C-165/91, van Munster, REG 1994, s. I-4661, punkt 27, och domen i det ovannämnda målet Hosse, punkt 24).

- 47 En sådan lagstiftning som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen kan få sådana begränsande verkningar, i den mån det för anslutning till vårdförsäkringssystemet föreskrivs ett krav på bosättning antingen i en begränsad del av det nationella territoriet, nämligen den nederländskspråkiga regionen och den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel, eller i en annan medlemsstat.
- 48 Migrerande arbetstagare som utövar, eller avser att utöva, verksamhet som anställda eller som egenföretagare i en av dessa båda regioner, skulle nämligen kunna avskräckas från att utöva sin rätt att fritt röra sig och lämna sin ursprungsmedlemsstat för att uppehålla sig i Belgien på grund av att de, om de bosätter sig i vissa delar av Belgien, skulle förlora rätten till vissa förmåner som de annars skulle ha kunnat göra anspråk på. Det faktum att de berörda anställda eller egenföretagarna befinner sig i den situationen att de antingen går miste om vårdförsäkringen eller har begränsade möjligheter att välja vart de ska flytta sitt hemvist kan således, åtminstone eventuellt, hindra utövandet av de rättigheter som följer av artiklarna 39 EG och 43 EG.
- 49 I motsats till vad den flamländska regeringen har gjort gällande är det härvid av ringa betydelse att den aktuella åtskillnaden uteslutande grundas på bosättningsorten inom det nationella territoriet och inte på ett krav avseende nationalitet, vilket medför att samtliga anställda och egenföretagare som är bosatta i Belgien påverkas på samma sätt.
- 50 För att en åtgärd ska innebära en begränsning av den fria rörligheten är det nämligen inte nödvändigt att den grundas på de berörda personernas nationalitet och inte heller att den gynnar alla nationella arbetstagare eller endast missgynnar arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater med undantag av nationella arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juni 2000 i mål C-281/98, Angonese, REG 2000, s. I-4139, punkt 41, och av den 16 januari 2003 i mål C-388/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-721, punkt 14). Det räcker, såsom är fallet med det vårdförsäkringssystem som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, att

den förmånliga åtgärden kommer vissa kategorier personer som är yrkesverksamma i den aktuella medlemsstaten till godo (se analogt, avseende friheten att tillhandahålla tjänster, dom av den 25 juli 1991 i mål C-353/89, kommissionen mot Nederländerna, REG 1991, s. I-4069, punkt 25, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-353, och av den 13 december 2007 i mål C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl., REG 2007, s. I-11135, punkt 37).

- 51 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 64–67 i sitt förslag till avgörande kan de begränsande verkningar som den lagstiftning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen ger upphov till inte heller anses alltför slumpmässiga eller indirekta för att nämnda lagstiftning inte ska kunna anses utgöra ett hinder som strider mot artiklarna 39 EG och 43 EG. Till skillnad från vad som var fallet i mål C-190/98, Graf, där domstolen meddelade dom den 27 januari 2000 (REG 2000, s. I-493), vilket den flamländska regeringen åberopade vid förhandlingen, är den berörde anställdes eller egenföretagarens möjlighet att få rätt till de aktuella vårdförsäkringsförmånerna inte beroende av en framtida hypotetisk händelse, utan av en omständighet som, per definition, har anknytning till utövandet av rätten till fri rörlighet, nämligen till vilken ort denne väljer att flytta sitt hemvist.
- 52 Vad gäller den flamländska regeringens argument, att nämnda lagstiftning under alla omständigheter endast skulle ha en marginell inverkan på den fria rörligheten med hänsyn till att de aktuella förmånerna utgår med ett begränsat belopp och berör ett begränsat antal personer, räcker det likaledes att påpeka att artiklarna i fördraget om den fria rörligheten för varor, personer, tjänster och kapital enligt domstolens rättspraxis utgör grundläggande bestämmelser för gemenskapen och att varje hinder, även av mindre omfattning, för dessa friheter är förbjudet (se bland annat dom av den 13 december 1989 i mål C-49/89, Corsica Ferries France, REG 1989, s. 4441, punkt 8, och av den 15 februari 2000 i mål C-169/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-1049, punkt 46).
- 53 Med hänsyn till bland annat sådana fenomen som en åldrande befolkningsände kan det i vart fall inte uteslutas att berörda personer tar hänsyn till frågan huruvida de

kan komma att få rätt till sådana omvårdnadsförmåner som de dem som erbjuds av det vårdförsäkringssystem som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen eller ej när de utövar sin rätt till fri rörlighet.

54 Av detta följer att en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen medför ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare och för etableringsfriheten, som i princip är förbjudet enligt artiklarna 39 EG och 43 EG.

55 Det följer av fast rättspraxis att nationella åtgärder som kan göra det svårare eller mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget endast kan godtas, om det mål som eftersträvas är av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av detta mål och inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma (se bland annat dom av den 11 mars 2004 i mål C-9/02, de Lasteyrie du Saillant, REG 2004, s. I-2409, punkt 49, och av den 18 januari 2007 i mål C-104/06, kommissionen mot Sverige, REG 2007, s. I-671, punkt 25).

56 Det framkommer emellertid varken av de handlingar som den nationella domstolen har ingett eller av den flamländska regeringens yttrande några omständigheter som kan motivera att det i fråga om personer som är yrkesverksamma i den nederländskspråkiga regionen eller i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel tillämpas ett krav på bosättning antingen i en av dessa båda regioner eller i en annan medlemsstat för att dessa personer ska ha rätt att omfattas av den vårdförsäkring som är aktuell i målet vid den nationella domstolen.

57 Den flamländska regeringen har i detta avseende endast åberopat de inneboende kraven i kompetensfördelningen inom den belgiska federala strukturen, och i synnerhet den omständigheten att den flamländska gemenskapen inte har någon som helst behörighet avseende vårdförsäkringar i fråga om personer som är bosatta inom territorierna för andra språkgemenskaper i Konungariket Belgien.

- 58 Domstolen kan inte godta ett sådant argument. Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 101–103 i sitt förslag till avgörande följer det nämligen av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning, inbegripet sådana som följer av statens konstitutionella organisation, som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som föreskrivs i gemenskapsrätten (se bland annat dom av den 10 juni 2004 i mål C-87/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I-5975, punkt 38, och av den 26 oktober 2006 i mål C-102/06, kommissionen mot Österrike, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 9).
- 59 Artiklarna 39 EG och 43 EG utgör följaktligen hinder för ett sådant bosättningskrav som det som föreskrivs i dekretet av den 30 mars 1999 i ändrad lydelse. Under dessa förhållanden är det inte nödvändigt att ta ställning till ett eventuellt åsidosättande av förordning nr 1408/71, och särskilt av dess artikel 3.1 (se analogt domen i det ovan nämnda målet Terhoeve, punkt 41). Domstolen behöver inte heller avgöra huruvida det förekommer en sådan begränsning som kan vara förbjuden enligt artikel 18 EG, för vilken artiklarna 39 EG och 43 EG med avseende på den fria rörligheten för arbetstagare och etableringsfriheten utgör ett specifikt uttryck.
- 60 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra och den tredje frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 39 EG och 43 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för att en federerad enhet i en medlemsstat antar en sådan lagstiftning som den som reglerar den vårdförsäkring som införts av den flamländska gemenskapen genom dekretet av den 30 mars 1999 i ändrad lydelse, enligt vilken anslutningen till ett system för social trygghet och rätten till förmåner enligt nämnda system begränsas till att omfatta personer som antingen är bosatta inom det territorium där denna enhet är behörig eller som är yrkesverksamma inom detta territorium samtidigt som de är bosatta i en annan medlemsstat, i den mån en sådan begränsning påverkar medborgare i andra medlemsstater eller dem av den aktuella medlemsstatens egna medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom Europeiska gemenskapen.

Den fjärde frågan

- 61 Den fjärde frågan rör vilka följderna skulle bli om den nationella domstolen konstaterade att den lagstiftning som är aktuell i målet vid nämnda domstol är oförenlig med gemenskapsrätten. Den nationella domstolen anser att ett sådant konstaterande skulle medföra ett återställande av den ordning som gällde innan dekretet av den 30 april 2004 antogs. Den nationella domstolen vill närmare bestämt få klarhet i om artiklarna 18 EG, 39 EG och 43 EG utgör hinder för en ordning enligt vilken endast personer som är bosatta i den nederländskspråkiga regionen och huvudstadsregionen Bryssel har rätt att omfattas av vårdförsäkringen.
- 62 Domstolen konstaterar härvid att de överväganden som det redogjorts för ovan i punkterna 47–59 som svar på den andra och den tredje frågan i än högre grad gäller en lagstiftning som innehåller ytterligare en begränsning i förhållande till den ordning som gällde efter det att dekretet av den 30 april 2004 antagits. Från denna lagstiftnings tillämpningsområde uteslöts nämligen samtliga personer som är yrkesverksamma i den nederländskspråkiga regionen eller i den tvåspråkiga huvudstadsregionen Bryssel men som har sitt hemvist utanför dessa båda regioner, vilket således även innefattar personer som är bosatta i en annan medlemsstat.
- 63 Den fjärde frågan ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 39 EG och 43 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för att en federerad enhet i en medlemsstat antar lagstiftning enligt vilken anslutningen till ett system för social trygghet och rätten att komma i åtnjutande av förmåner enligt nämnda system begränsas till att omfatta endast personer som är bosatta inom denna enhets territorium, i den mån som en sådan begränsning påverkar medborgare i andra medlemsstater som är yrkesverksamma inom nämnda enhets territorium eller dem av den aktuella medlemsstatens egna medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom Europeiska gemenskapen.

Rättegångskostnader

⁶⁴ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Förmåner som utbetalas enligt ett sådant system som det vårdförsäkrings-system som införts genom det flamländska parlamentets dekret om organisation av vårdförsäkringen (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering), av den 30 mars 1999, i dess lydelse enligt det flamländska parlamentets dekret om ändring av dekretet av den 30 mars 1999 om organisation av vårdförsäkringen (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), av den 30 april 2004, omfattas av det materiella tillämpningsområdet för rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 307/1999 av den 8 februari 1999.

- 2) Artiklarna 39 EG och 43 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för att en federerad enhet i en medlemsstat antar en sådan lagstiftning som den som reglerar den vårdförsäkring som införts av den flamländska gemenskapen genom nämnda dekret av den 30 mars 1999, i dess lydelse enligt

det flamländska parlamentets dekret av den 30 april 2004, enligt vilken anslutningen till ett system för social trygghet och rätten till förmåner enligt nämnda system begränsas till att omfatta personer som antingen är bosatta inom det territorium där denna enhet är behörig eller som är yrkesverksamma inom detta territorium samtidigt som de är bosatta i en annan medlemsstat, i den mån en sådan begränsning påverkar medborgare i andra medlemsstater eller dem av den aktuella medlemsstatens egna medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom Europeiska gemenskapen.

- 3) Artiklarna 39 EG och 43 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för att en federerad enhet i en medlemsstat antar lagstiftning enligt vilken anslutningen till ett system för social trygghet och rätten att komma i åtnjutande av förmåner enligt nämnda system begränsas till att omfatta endast personer som är bosatta inom denna enhets territorium, i den mån en sådan begränsning påverkar medborgare i andra medlemsstater som är yrkesverksamma inom nämnda enhets territorium eller dem av den aktuella medlemsstatens egna medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom Europeiska gemenskapen.

Underskrifter