ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

15 juli 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van personen – Burgerschap van de Unie – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikel 3, lid 1, onder a) – Prestaties bij ziekte – Begrip – Artikel 4 en artikel 11, lid 3, onder e) – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 7, lid 1, onder b) – Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden – Voorwaarde van het beschikken over een verzekering die de ziektekosten volledig dekt – Artikel 24 – Gelijke behandeling – Economisch niet-actieve onderdaan van een lidstaat die legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft – Weigering van het gastland om die persoon toe te laten tot zijn openbare zorgverzekeringsstelsel”

In zaak C-535/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Augstākā tiesa (Senāts) (hoogste rechterlijke instantie, Letland) bij beslissing van 9 juli 2019, ingekomen bij het Hof op 12 juli 2019, in de procedure

A

in tegenwoordigheid van:

Latvijas Republikas Veselības ministrija,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, N. Piçarra en N. Wahl, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe (rapporteur), C. Lycourgos en P. G. Xuereb, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 september 2020,

gelet op de opmerkingen van:

– A, vertegenwoordigd door L. Liepa, advokāts,

* Procestaal: Lets.

– de Latvijas Republikas Veselības ministrija, aanvankelijk vertegenwoordigd door I. Viņķele en R. Osis, vervolgens door R. Osis,

– de Letse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door V. Soņeca, V. Kalniņa en K. Pommere, vervolgens door K. Pommere als gemachtigden,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin, E. Montaguti en I. Rubene als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 februari 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18, artikel 20, lid 1, en artikel 21 VWEU, artikel 3, lid 1, onder a), artikel 4 en artikel 11, lid 3, onder e), van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 (PB 2009, L 284, blz. 43) (hierna: „verordening nr. 883/2004"), alsook artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A en de Latvijas Republikas Veselības ministrija (ministerie van Volksgezondheid van de Republiek Letland) over de weigering van laatstgenoemde om A op te nemen in het openbare zorgverzekeringsstelsel en hem een Europese ziektekostenverzekeringskaart te verstrekken.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 883/2004

3 Artikel 2 van verordening nr. 883/2004, „Personele werkingssfeer", bepaalt in lid 1:

„Deze verordening is van toepassing op onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden."

4 Artikel 3 van deze verordening, met als opschrift „Materiële werkingssfeer", luidt:

„1. Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

a) prestaties bij ziekte;

[...]

5. Deze verordening is niet van toepassing op:

a) sociale en medische bijstand [...]

[...]"

5 Artikel 4 van die verordening (Gelijke behandeling) luidt als volgt:

„Tenzij in deze verordening anders bepaald, hebben personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat."

6 Artikel 11 van deze verordening bevat de „algemene regels" met betrekking tot de vaststelling van de toepasselijke wetgeving. Het luidt als volgt:

„1. Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig deze titel vastgesteld.

[...]

3. Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:

a) geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;

b) geldt voor ambtenaren de wetgeving van de lidstaat waaronder de dienst waarbij zij werkzaam zijn, ressorteert;

c) geldt voor degene die een werkloosheidsuitkering ontvangt overeenkomstig artikel 65 volgens de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats, de wetgeving van die lidstaat;

d) geldt voor degene die wordt opgeroepen of opnieuw wordt opgeroepen voor militaire dienst of vervangende burgerdienst in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;

e) geldt voor eenieder op wie de bepalingen van de onderdelen a) tot en met d) niet van toepassing zijn, de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats, onverminderd andere bepalingen van deze verordening die hem prestaties garanderen krachtens de wetgeving van een of meer andere lidstaten.

[...]"

Richtlijn 2004/38

7 Overweging 10 van richtlijn 2004/38 luidt:

„Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden."

8 Artikel 7, lid 1, van deze richtlijn, dat is opgenomen in hoofdstuk III (Verblijfsrecht), luidt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

[...]

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, [...]

[...]"

9 Artikel 14, lid 2, eerste alinea, van die richtlijn bepaalt:

„Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden."

10 Artikel 16, lid 1, van genoemde richtlijn luidt:

„Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III."

11 Artikel 24 van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„1. Onverminderd specifieke, in het [VWEU] en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

Lets recht

12 Artikel 17 van de Ārstniecības likums (wet op de medische zorg, *Latvijas Vēstnesis*, 1997, nr. 167/168), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet op de medische zorg"), bepaalt:

„1. Medische zorg die wordt gefinancierd uit de staatsbegroting en uit middelen van de begunstigde, op de wijze zoals bepaald in de ministerraad, wordt verleend aan de volgende personen:

1) Letse onderdanen;

2) Letten die geen onderdaan zijn;

3) onderdanen van lidstaten van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en de Zwitserse Bondsstaat, die in Letland verblijven als werknemer of zelfstandige, met hun gezinsleden;

4) vreemdelingen met een permanente verblijfsvergunning in Letland;

5) vluchtelingen en personen aan wie subsidiaire bescherming is verleend;

6) personen die gearresteerd zijn, in hechtenis genomen en tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld.

[...]

3. Echtgenoten van Letse onderdanen of Letten die geen onderdaan zijn, houders van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in Letland, hebben op de wijze zoals bepaald in de ministerraad recht op kosteloze verloskundige zorg, gefinancierd uit de staatsbegroting en uit middelen van de begunstigde.

[...]

5. Personen die niet worden genoemd in de leden 1, 3 of 4 van dit artikel ontvangen medische zorg tegen betaling."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 Eind 2015 of januari 2016 heeft A, een Italiaans onderdaan, Italië verlaten en zich in Letland gevestigd bij zijn Letse echtgenote en hun twee minderjarige kinderen, die de Letse en de Italiaanse nationaliteit bezitten.

14 Vóór zijn vertrek heeft A de bevoegde Italiaanse autoriteiten in kennis gesteld van zijn verhuizing naar Letland. Hij is dus ingeschreven in het register van Italiaanse onderdanen die in het buitenland wonen. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat hij in die hoedanigheid in Italië geen gebruik meer kan maken van medische zorg ten laste van het door deze lidstaat gefinancierde stelsel van gezondheidszorg.

15 Op 22 januari 2016 heeft A bij de Latvijas Nacionālais Veselības dienests (Letse nationale gezondheidsdienst) een aanvraag gedaan tot inschrijving in het register van begunstigden van gezondheidszorg en tot verstrekking van een Europese ziektekostenverzekeringskaart. Zoals uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt, komt de inschrijving in dit register overeen met de aansluiting bij een openbaar stelsel van verplichte ziektekostenverzekering, dat hoofdzakelijk door de overheid wordt gefinancierd en de begunstigden ervan het recht geeft om door de staat betaalde gezondheidszorg te ontvangen als prestaties in natura (hierna: „door de staat gefinancierde gezondheidszorgstelsel").

16 Bij besluit van 17 februari 2016 heeft de Letse nationale gezondheidsdienst deze aanvraag afgewezen.

17 Dit besluit is bevestigd bij besluit van het Lets ministerie van Volksgezondheid van 8 juli 2016, op grond dat A onder geen van de in artikel 17, leden 1, 3 of 4, van de wet op de medische zorg bedoelde categorieën van begunstigden van het door de staat gefinancierde gezondheidszorgstelsel viel, aangezien hij noch werknemer noch zelfstandige was in Letland maar daar verbleef op basis van een verklaring van inschrijving als burger van de Unie. Overeenkomstig artikel 17, lid 5, van deze wet kon hij dus slechts aanspraak maken op medische zorg tegen betaling.

18 Het beroep dat A tegen dat besluit heeft ingesteld is verworpen door de administratīvā rajona tiesa (bestuursrechter in eerste aanleg, Letland), en het hoger beroep is verworpen door de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland) bij arrest van 5 januari 2018.

19 Deze twee rechters hebben in wezen geoordeeld dat een verschil in behandeling tussen enerzijds A, die legaal in Letland verbleef op grond van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 en zich kon beroepen op artikel 24, lid 1, van deze richtlijn, en anderzijds economisch niet-actieve Letse onderdanen kon worden gerechtvaardigd door een legitiem doel van bescherming van de overheidsfinanciën en evenredig was. A heeft immers recht op spoedeisende medische hulp, de premies voor de ziektekostenverzekering zijn niet onevenredig en A kan vanaf de verwerving van een permanent verblijfsrecht gebruikmaken van het door de staat gefinancierde gezondheidszorgstelsel.

20 A heeft bij de verwijzende rechter, de Augstākā tiesa (Senāts) (hoogste rechterlijke instantie, Letland), hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van 5 januari 2018 van de Administratīvā apgabaltiesa.

21 De verwijzende rechter merkt op dat artikel 17 van de wet op de medische zorg strekt tot omzetting in Lets recht van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38, die van toepassing is op het hoofdgeding. Hij vraagt zich evenwel af of verordening nr. 883/2004 van toepassing is. Enerzijds kan de door de staat betaalde gezondheidszorg worden aangemerkt als „socialezekerheidsprestaties" in de zin van artikel 3, lid 1, van die verordening, aangezien de toegang tot het door de staat gefinancierde gezondheidszorgstelsel wordt verleend volgens objectieve criteria en deze zorg „prestaties bij ziekte" in de zin van punt a) van deze bepaling kan vormen. Anderzijds rijst echter de vraag of dit stelsel van de werkingssfeer van deze verordening is uitgesloten op grond van artikel 3, lid 5, onder a), ervan.

22 Voor het geval verordening nr. 883/2004 niet van toepassing is op het hoofdgeding, vraagt de verwijzende rechter zich af of de wet op de medische zorg verenigbaar is met de artikelen 18 en 21 VWEU.

23 Indien verordening nr. 883/2004 daarentegen wel op het hoofdgeding van toepassing is, moet de draagwijdte van artikel 11, lid 3, onder e), van deze verordening worden bepaald. Deze bepaling heeft met name tot doel te verhinderen dat binnen de werkingssfeer van die verordening vallende personen geen socialezekerheidsbescherming genieten wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling. Zowel in Italië als in Letland wordt aan A de toegang tot het door de staat gefinancierde gezondheidszorgstelsel geweigerd, waardoor hij geen enkele toegang heeft tot een dergelijke bescherming.

24 De verwijzende rechter vraagt zich ook af wat de wisselwerking is tussen verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38, gelet op de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565). In deze context wenst hij opheldering te krijgen over de uitlegging van het non-discriminatiebeginsel zoals dat met name is geconcretiseerd in artikel 4 van die verordening en in artikel 24, lid 1, van die richtlijn. Volgens deze rechter kan het verschil in behandeling tussen een economisch niet-actieve burger van de Unie, zoals A, en Letse onderdanen en economisch actieve burgers van de Unie onevenredig zijn ten opzichte van het legitieme doel van bescherming van de overheidsfinanciën van de Republiek Letland. Vastgesteld moet worden of de Letse autoriteiten, gelet op de specifieke omstandigheden van de concrete situatie van A, een algehele beoordeling hadden moeten maken van de belasting voor het gehele nationale socialebijstandsstelsel die concreet zou ontstaan als aan A toegang werd verleend tot het door de staat gefinancierde gezondheidszorgstelsel. De omstandigheid dat A nauwe persoonlijke banden met Letland onderhoudt, kan erop wijzen dat hem deze toegang niet automatisch kon worden geweigerd.

25 Ten slotte benadrukt de verwijzende rechter dat volgens de rechtspraak die met name voortvloeit uit het arrest van 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), een burger van de Unie krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 slechts aanspraak kan maken op gelijke behandeling ten opzichte van de onderdanen van het gastland indien zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat voldoet aan de voorwaarden van die richtlijn. A voldoet aan de in artikel 7, lid 1, onder b), van deze richtlijn gestelde voorwaarden voor legaal verblijf. Derhalve rijst de vraag of de omstandigheid dat een burger van de Unie, zoals A, beschikt over een verzekering die de ziektekosten volledig dekt, een rechtvaardiging kan vormen voor de weigering om hem toe te laten tot het door de staat gefinancierde gezondheidszorgstelsel.

26 Tegen deze achtergrond heeft de Augstākā tiesa (Senāts) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende 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 het relevante tijdstip 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 het relevante tijdstip niet de hoedanigheid van werknemer hebben, teneinde disproportionele aanspraken op dergelijke prestaties te vermijden?

4) Is een situatie waarin een burger van de 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 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 1, onder a), van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat door de staat gefinancierde gezondheidszorgprestaties, die zonder enige individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften worden toegekend aan personen die behoren tot de in de nationale wetgeving omschreven categorieën begunstigden, „prestaties bij ziekte” in de zin van deze bepaling zijn die dus binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen, dan wel of zij „sociale en medische bijstand” vormen die krachtens artikel 3, lid 5, onder a), van deze verordening is uitgesloten van de werkingssfeer daarvan.

28 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het onderscheid tussen prestaties die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen en prestaties die daarbuiten vallen, voornamelijk op de constitutieve elementen van elke prestatie berusten, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend, terwijl irrelevant is of een uitkering door een nationale wetgeving al dan niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt [zie met name arresten van 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punt 70, en 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

29 Zo blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat een prestatie als een socialezekerheidsuitkering kan worden aangemerkt voor zover zij, ten eerste, zonder enige individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven situatie, en, ten tweede, verband houdt met een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten [zie in die zin arrest van 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

30 Aan de eerste in het vorige punt genoemde voorwaarde is voldaan 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 met andere persoonlijke omstandigheden rekening mag houden [arrest van 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

31 Wat de tweede in punt 29 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde betreft, namelijk dat de betrokken prestatie verband houdt met een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten, zij eraan herinnerd dat punt a) van deze bepaling uitdrukkelijk „prestaties bij ziekte” noemt.

32 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat „prestaties bij ziekte” in de zin van deze bepaling allereerst de genezing van de patiënt ten doel hebben (zie in die zin arrest van 16 november 1972, Heinze, 14/72, EU:C:1972:98, punt 8), door de benodigde verzorging te verlenen (zie in die zin arrest van 8 juli 2004, Gaumain-Cerri en Barth, C-502/01 en C-31/02, EU:C:2004:413, punt 21), en dus het risico van een toestand van ziekte dekken [zie in die zin arresten van 21 juli 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punt 37, en 5 maart 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Revalidatie-uitkering), C-135/19, EU:C:2020:177, punt 32].

33 Daarentegen valt een prestatie onder het begrip „sociale en medische bijstand”, dat krachtens artikel 3, lid 5, onder a), van verordening nr. 883/2004 van de werkingssfeer van deze verordening is uitgesloten, wanneer de toekenning ervan afhankelijk is van een individuele beoordeling van de persoonlijke behoeften van de aanvrager van die prestatie (zie in die zin arrest van 16 juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punt 17).

34 Zoals de advocaat-generaal in de punten 40 en 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt in casu uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde prestaties voldoen aan de in punt 29 van het onderhavige arrest genoemde eerste voorwaarde om te worden aangemerkt als socialezekerheidsprestatie. Volgens de toelichting van de verwijzende rechter is medische zorg namelijk gegarandeerd voor iedere in Letland wonende persoon die behoort tot een van de in de wet op de medische zorg objectief omschreven categorieën begunstigden van medische zorg, waarbij de bevoegde nationale autoriteit geen rekening mag houden met andere persoonlijke omstandigheden.

35 Wat de tweede in punt 29 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde betreft, blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde gezondheidszorgprestaties verstrekkingen zijn die bestaan in de toekenning van medische zorg met het oog op de genezing van patiënten. Dergelijke prestaties houden dus verband met het risico dat voortvloeit uit ziekte, dat uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 3, lid 1, onder a), van verordening nr. 883/2004.

36 Aangezien is voldaan aan de twee in punt 29 van het onderhavige arrest genoemde cumulatieve voorwaarden, moeten gezondheidszorgprestaties als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, worden aangemerkt als „socialezekerheidsprestaties" in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 en vallen zij derhalve binnen de werkingssfeer van die verordening.

37 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de wijze van financiering van dergelijke gezondheidszorgprestaties. Het Hof heeft immers al geoordeeld dat de wijze van financiering van een prestatie irrelevant is voor de kwalificatie van die prestatie als socialezekerheidsprestatie (zie in die zin arresten van 16 juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punt 21, en 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 21).

38 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, onder a), van verordening nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat door de staat gefinancierde gezondheidszorgprestaties, die zonder enige individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften worden toegekend aan personen die behoren tot de in de nationale wetgeving omschreven categorieën begunstigden, „prestaties bij ziekte" in de zin van deze bepaling zijn, die dus binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen.

Tweede en vierde tot en met zesde vraag

39 Aangezien de tweede en de vierde tot en met de zesde vraag, die samen moeten worden onderzocht, betrekking hebben op de uitlegging van een groot aantal bepalingen van Unierecht, te weten artikel 18, artikel 20, lid 1, en artikel 21 VWEU, artikel 4 en artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 24 van richtlijn 2004/38, moet eerst worden bepaald welke bepalingen dienen te worden uitgelegd om een nuttig antwoord te kunnen geven op die vragen.

40 In dit verband zij er om te beginnen aan herinnerd dat artikel 18, eerste alinea, VWEU, dat binnen de werkingssfeer van de Verdragen elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan, slechts autonoom toepassing kan vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt maar waarvoor het VWEU niet in een bijzonder discriminatieverbod voorziet (arrest van 11 juni 2020, TÜV Rheinland LGA Products en Allianz IARD, C-581/18, EU:C:2020:453, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit verbod van discriminatie is in artikel 24 van richtlijn 2004/38 nader gespecificeerd ten aanzien van burgers van de Unie die, zoals A, gebruikmaken van hun vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie in die zin arrest van 4 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk, C-75/11, EU:C:2012:605, punt 49). Dit beginsel is ook nader uitgewerkt in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 ten aanzien van burgers van de Unie die, zoals A, zich in de gastlidstaat beroepen op de in artikel 3, lid 1, van die verordening bedoelde prestaties, waaronder, zoals blijkt uit het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, gezondheidszorgprestaties als die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding.

41 Vervolgens verleent artikel 20, lid 1, VWEU aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit de hoedanigheid van burger van de Unie, dat de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn (arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31, en 21 februari 2013, N., C-46/12, EU:C:2013:97, punt 27). Artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU preciseert uitdrukkelijk dat de rechten die dit artikel aan de burgers van de Unie verleent, worden uitgeoefend „onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld".

42 Ten slotte stelt ook artikel 21, lid 1, VWEU het recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven ervan afhankelijk dat „de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld" in acht worden genomen.

43 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 voorziet in dergelijke beperkingen en voorwaarden voor dat recht.

44 In die omstandigheden moeten de tweede en de vierde tot en met de zesde vraag aldus worden geherformuleerd dat de verwijzende rechter met deze vragen in wezen wenst te vernemen of artikel 4 en artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 24 van richtlijn 2004/38 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke het recht om bij het openbare zorgverzekeringsstelsel van de gastlidstaat aangesloten te zijn om aanspraak te kunnen maken op door die lidstaat gefinancierde gezondheidszorgprestaties, niet geldt voor economisch niet-actieve Unieburgers die onderdaan zijn van een andere lidstaat en volgens artikel 11, lid 3, onder e), van die verordening onder de wetgeving van de gastlidstaat vallen en die hun in artikel 7, lid 1, onder b), van die richtlijn neergelegde recht uitoefenen om op het grondgebied van die lidstaat te verblijven.

45 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 een „conflictregel" formuleert om te bepalen welke nationale wetgeving van toepassing is voor de toekenning van de in artikel 3, lid 1, van die verordening genoemde socialezekerheidsprestaties, waaronder prestaties bij ziekte, waarop anderen dan de personen bedoeld onder a) tot en met d) van artikel 11, lid 3, van die verordening, dat wil zeggen economisch niet-actieve personen, aanspraak kunnen maken (zie in die zin arresten van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 63, en 8 mei 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, punten 35 en 40). Hieruit volgt dat economisch niet-actieve personen in beginsel onder de wetgeving van de lidstaat van hun woonplaats vallen.

46 Artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 heeft niet alleen tot doel de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen op een bepaalde situatie en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat binnen de werkingssfeer van die verordening vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten (arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Daarentegen strekt die bepaling als zodanig er niet toe de materiële voorwaarden voor een recht op socialezekerheidsprestaties te bepalen. Het staat in beginsel aan elke lidstaat om deze voorwaarden vast te stellen in zijn wettelijke regeling (arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-308/14, EU:C:2016:436, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Bij de vaststelling van de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel zijn de lidstaten evenwel gehouden om de geldende bepalingen van Unierecht in acht te nemen. In het bijzonder gelden de in verordening nr. 883/2004 geformuleerde aanwijsregels dwingend voor de lidstaten, en kunnen de lidstaten dus niet zelf bepalen in hoeverre hun eigen wetgeving of die van een andere lidstaat van toepassing is [zie in

die zin arresten van 25 oktober 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 5 maart 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Revalidatie-uitkering), C-135/19, EU:C:2020:177, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

49 De voorwaarden voor het ontstaan van het recht op aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel mogen derhalve niet tot gevolg hebben dat personen op wie volgens verordening nr. 883/2004 een bepaalde wetgeving van toepassing is, buiten de werkingssfeer van deze wetgeving vallen [zie in die zin arresten van 25 oktober 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 5 maart 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Revalidatie-uitkering), C-135/19, EU:C:2020:177, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

50 Een lidstaat kan dus niet op grond van zijn nationale wettelijke regeling weigeren om een burger van de Unie die krachtens artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 onder de wetgeving van die lidstaat valt, aan te sluiten bij zijn openbare zorgverzekeringsstelsel.

51 In casu wijst de verwijzende rechter erop dat A een economisch niet-actieve burger van de Unie is en dat hij in Italië niet meer in aanmerking komt voor aansluiting bij het stelsel van gezondheidszorg. Derhalve valt A overeenkomstig artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 onder de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats, te weten de Letse wetgeving. In die omstandigheden vereist deze bepaling, mede gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, dat een dergelijke burger van de Unie zich kan aansluiten bij het openbare zorgverzekeringsstelsel van die lidstaat, zoals het stelsel van door de staat gefinancierde gezondheidszorg.

52 Daarbij moet in de tweede plaats worden aangetekend dat de onderhavige vragen betrekking hebben op de situatie van een burger van de Unie die gedurende meer dan drie maanden, maar korter dan vijf jaar in een andere lidstaat verblijft dan die waarvan hij onderdaan is, en die dus nog geen duurzaam verblijfsrecht heeft op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.

53 In dit verband zij eraan herinnerd dat uit artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38, gelezen in het licht van overweging 10 ervan, volgt dat de lidstaten van burgers van de Unie die staatsburger van een andere lidstaat zijn en die aanspraak willen maken op het recht om meer dan drie maanden op hun grondgebied te verblijven zonder een economische activiteit uit te oefenen, mogen vereisen dat zij voor zichzelf en voor hun familieleden over een verzekering beschikken die de ziektekosten in de gastlidstaat volledig dekt, en over voldoende bestaansmiddelen beschikken om tijdens hun verblijf niet ten laste te komen van het socialebijstandsstelsel van die lidstaat (arrest van 19 september 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Volgens artikel 14, lid 2, van richtlijn 2004/38 blijft het recht van Unieburgers en hun familieleden om op grond van artikel 7 van deze richtlijn op het grondgebied van het gastland te verblijven, alleen behouden als die Unieburgers en hun familieleden voldoen aan de in laatstgenoemde bepaling gestelde voorwaarden (arrest van 2 oktober 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, punt 40).

55 Uit artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 2, ervan, volgt dus dat de economisch niet-actieve burger van de Unie gedurende de gehele periode van verblijf van meer dan drie maanden en minder dan vijf jaar op het grondgebied van de

gastlidstaat, voor zichzelf en voor zijn familieleden met name moet beschikken over een verzekering die de ziektekosten volledig dekt om te voorkomen dat hij een onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën van die lidstaat vormt.

56 Aan deze voorwaarde van een verblijf dat strookt met richtlijn 2004/38 zou elk nuttig effect worden ontnomen indien zou worden aangenomen dat de gastlidstaat verplicht is om een economisch niet-actieve burger van de Unie die op grond van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 op zijn grondgebied verblijft, het recht te verlenen om zich kosteloos aan te sluiten bij zijn openbare zorgverzekeringsstelsel.

57 Derhalve moet in de derde plaats worden bepaald hoe de vereisten van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 en artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 zich tot elkaar verhouden.

58 In dit verband moet erop worden gewezen, zoals blijkt uit punt 50 van het onderhavige arrest, dat de gastlidstaat van een economisch niet-actieve burger van de Unie die overeenkomstig richtlijn 2004/38 op zijn grondgebied woont, weliswaar verplicht is om deze burger bij zijn openbare zorgverzekeringsstelsel aan te sluiten wanneer die burger onder zijn nationale wettelijke regeling valt volgens artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, maar dat die lidstaat kan bepalen dat de toegang tot dat stelsel niet kosteloos is, teneinde te voorkomen dat deze burger een onredelijke financiële belasting voor deze lidstaat vormt.

59 Uit dien hoofde kan de gastlidstaat, zoals de advocaat-generaal in punt 124 van zijn conclusie heeft aangegeven, de aansluiting bij zijn openbaar zorgverzekeringsstelsel van een economisch niet-actieve burger van de Unie die op grond van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 op zijn grondgebied verblijft, afhankelijk stellen van voorwaarden die ervoor moeten zorgen dat deze burger geen onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën van die lidstaat wordt, zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat die burger een private verzekering afsluit of aanhoudt die de ziektekosten volledig dekt, waardoor de door deze lidstaat ten gunste van die burger gemaakte gezondheidszorgkosten aan die lidstaat kunnen worden terugbetaald, of de voorwaarde dat die burger een bijdrage betaalt aan het openbare zorgverzekeringsstelsel van die lidstaat. Het staat in deze context echter aan de gastlidstaat om erop toe te zien dat het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd en dat het voor die burger dus niet uiterst moeilijk is om te voldoen aan die voorwaarden.

60 Hieraan moet nog worden toegevoegd dat er geen andere conclusie kan worden getrokken uit artikel 24 van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004.

61 Het is juist dat een burger van de Unie die voldoet aan de twee voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38, recht heeft op gelijke behandeling als bedoeld in artikel 24, lid 1, van deze richtlijn. Voor zover deze burger binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt, geniet hij ook het recht op gelijke behandeling waarin artikel 4 van deze verordening voorziet.

62 Niettemin, aangezien voor de verenigbaarheid van het verblijf van een dergelijke burger van de Unie voor een periode van meer dan drie maanden en minder dan vijf jaar met richtlijn 2004/38 met name de voorwaarde geldt dat hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten volledig dekt om geen onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën van het gastland te vormen, kan die burger van de Unie zich niet op het recht op gelijke behandeling beroepen om aanspraak te maken op kosteloze toegang tot het openbare zorgverzekeringsstelsel, omdat anders elk nuttig effect zou worden ontnomen aan die voorwaarde, zoals in punt 56 van het onderhavige arrest is vastgesteld.

De eventuele ongelijke behandeling die voor een in die situatie verkerende burger van de Unie mogelijkerwijs voortvloeit uit het feit dat de toegang tot dat stelsel niet kosteloos is, is dus het onvermijdelijke gevolg van het vereiste van artikel 7, lid 1, onder b), van die richtlijn dat die burger over een verzekering moet beschikken die de ziektekosten volledig dekt.

63 Gelet op een en ander dient op de tweede en de vierde tot en met de zesde vraag te worden geantwoord dat:

– artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke het recht om bij het openbare zorgverzekeringsstelsel van de gastlidstaat aangesloten te zijn om aanspraak te kunnen maken op door die lidstaat gefinancierde gezondheidszorgprestaties, niet geldt voor economisch niet-actieve Unieburgers die onderdaan zijn van een andere lidstaat en volgens artikel 11, lid 3, onder e), van die verordening onder de wetgeving van de gastlidstaat vallen en die hun in artikel 7, lid 1, onder b), van die richtlijn neergelegde recht uitoefenen om op het grondgebied van die lidstaat te verblijven;

– artikel 4 en artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 24 van richtlijn 2004/38 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich daarentegen niet ertegen verzetten dat de aansluiting van dergelijke burgers van de Unie bij dat stelsel niet kosteloos is, teneinde te voorkomen dat die burgers een onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën van het gastland opleveren.

Derde vraag

64 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

65 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 3, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009, moet aldus worden uitgelegd dat door de staat gefinancierde gezondheidszorgprestaties, die zonder enige individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften worden toegekend aan personen die behoren tot de in de nationale wetgeving omschreven categorieën begunstigden, „prestaties bij ziekte” in de zin van deze bepaling zijn, die dus binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 988/2009, vallen.

2) **Artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 988/2009, gelezen in samenhang met artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke het recht om bij het openbare zorgverzekeringsstelsel van de gastlidstaat aangesloten te zijn om aanspraak te kunnen maken op door die lidstaat gefinancierde gezondheidszorgprestaties, niet geldt voor economisch niet-actieve Unieburgers die onderdaan zijn van een andere lidstaat en volgens artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 988/2009, onder de wetgeving van de gastlidstaat vallen en die hun in artikel 7, lid 1, onder b), van die richtlijn neergelegde recht uitoefenen om op het grondgebied van die lidstaat te verblijven.**

   Artikel 4 en artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 988/2009, en artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 24 van richtlijn 2004/38 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich daarentegen niet ertegen verzetten dat de aansluiting van dergelijke burgers van de Unie bij dat stelsel niet kosteloos is, teneinde te voorkomen dat die burgers een onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën van het gastland opleveren.

ondertekeningen