

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

1. april 2008^{*}

I sag C-212/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Cour d'arbitrage, nu Cour constitutionnelle (Belgien) ved afgørelse af 19. april 2006, indgået til Domstolen den 10. maj 2006, i sagen:

Gouvernement de la Communauté française,

Gouvernement wallon

mod

Gouvernement flamand,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano (refererende dommer) og G. Arestis samt dommerne A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský og J. Klučka,

^{*} Processprog: fransk.

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. marts 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

- regeringen for det franske fællesskab ved avocats J. Sambon og P. Reyniers
- regeringen for det vallonske fællesskab ved avocats M. Uyttendaele, J.-M. Bricmont og J. Sautois
- den flamske regering ved advocaten B. Staelens og H. Gilliams
- den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og P. van Ginneken, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved V. Kreuschitz og J.-P. Keppenne, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. juni 2007,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF samt af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1) som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 307/1999 af 8. februar 1999 (EFT L 38, s. 1, herefter »forordning nr. 1408/71«).
- ² Anmodningen er indgivet som led i en sag mellem flere delstatsenheder i Kongeriget Belgien, nemlig mellem regeringen for det franske fællesskab og den vallonske regering på den ene side og den flamske regering på den anden side, vedrørende betingelser for tilslutning til en plejeforsikringsordning oprettet af det flamske fællesskab til fordel for personer, der lider af en langvarig og alvorlig nedsat evne til at tage vare på sig selv.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- ³ Anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 er fastlagt i forordningens artikel 2, stk. 1, som bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende, som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, og som er statsborgere i en af disse stater eller er statsløse eller flygtninge bosat på en medlemsstats område, samt på deres familiemedlemmer og efterladte.«

4 Forordningens saglige anvendelsesområde er fastlagt i artikel 4, som bestemmer:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om sociale sikringsgrene, der vedrører:

a) ydelser i anledning af sygdom og moderskab

[...]

2. Denne forordning finder anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger med eller uden bidragspligt samt på ordninger, der pålægger arbejdsgiveren eller rederen forpligtelser med hensyn til de i stk. 1 omhandlede ydelser.

[...]

2b. Denne forordning finder ikke anvendelse på bestemmelserne i en medlemsstats lovgivning om de særlige ikke-bidragspligtige ydelser, som er nævnt i bilag II, nr. III, hvis anvendelsesområde er begrænset til en del af medlemsstatens geografiske område.

[...]«

5 Artikel 3 i forordning nr. 1408/71, der har overskriften »Ligebehandling«, bestemmer:

»1. Personer, der er bosat på en medlemsstats område, og som er omfattet af denne forordning, har de samme pligter og rettigheder i henhold til en medlemsstats lovgivning som denne medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

6 Endelig bestemmer forordningens artikel 13, hvilken lovgivning der finder anvendelse på vandrede arbejdstagere på området for social sikring. Artikel 13 fastsætter:

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

2. Med forbehold af artikel 14 til 17:

- a) er en person, der har lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område, eller den virksomhed eller arbejdsgiver, der beskæftiger ham, har sit hjemsted eller sin bopæl på en anden medlemsstats område

- b) er en person, der har selvstændig beskæftigelse på en medlemsstats område, omfattet af denne stats lovgivning, selv om han er bosat på en anden medlemsstats område

[...]«

Nationale bestemmelser

- 7 Ved dekret udstedt af det flamske parlament vedrørende tilrettelæggelse af plejeforsikringen (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering) af 30. marts 1999 (*Moniteur belge* af 28.5.1999, s. 19149, herefter »dekretet af 30. marts 1999«) oprettede det flamske fællesskab en plejeforsikringsordning med henblik på at forbedre liv og sundhedstilstand for personer, der lider af en langvarig og alvorlig nedsat evne til at tage vare på sig selv. Denne ordning giver på særlige betingelser, og inden for grænserne af et maksimalt beløb, ret til at få godtgjort bestemte udgifter fra en forsikringsordning, der skyldes plejkrævende personers liv og sundhedstilstand, såsom udgifter til hjemmehjælp eller indkøb af udstyr og varer, der er nødvendige for den forsikrede.

- 8 Dekretet af 30. marts 1999 er blevet ændret flere gange, navnlig for at tage hensyn til indsigelser fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der i 2002 gav anledning til iværksættelsen af en traktatbrudsprocedure. Kommissionen anfægtede i det væsentlige foreneligheden af kravet om bopæl i den nederlandsksprogede region eller i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, med forordning nr. 1408/71. I henhold til den oprindelige udgave af dekretet var tilslutning til plejeforsikringsordningen samt udbetalinger herfra undergivet dette krav.
- 9 Bopælskravet blev derfor ændret ved dekret af 30. april 2004 udstedt af det flamske parlament om ændring af dekret af 30. marts 1999 vedrørende tilrettelæggelsen af plejeforsikringen (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering) (*Moniteur Belge* af 9.6.2004, s. 43593, herefter »dekretet af 30. april 2004«). Dette dekret, der fik tilbagevirkende kraft til den 1. oktober 2001, udvidede primært det personelle anvendelsesområde for plejeforsikringsordningen til at omfatte personer, der arbejder på disse regioners område, og som har bopæl i en anden medlemsstat end Kongeriget Belgien. Det udelukkede endvidere personer fra anvendelsesområdet, som har bopæl i disse regioner, men som er underlagt en anden medlemsstats sociale sikringsordning. Efter denne ændring besluttede Kommissionen den 4. april 2004 at afslutte den omhandlede traktatbrudsprocedure.
- 10 Artikel 4 i dekretet af 30. marts 1999, som ændret ved dekretet af 30. april 2004, fastlægger de kategorier af personer, som er undergivet den lovpligtige eller frivillige tilslutning til plejeforsikringsordningen:

»§ 1. Personer, der er bosat i den nederlandsksprogede region, skal være tilsluttet en plejeforsikringsordning godkendt ved dette dekret. [...]

[...]

§ 2. Personer, der er bosat i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, har mulighed for frivilligt at tilslutte sig en plejeforsikringsordning godkendt ved dette dekret.

§ 2a. De i § 1 og 2 omhandlede personer, på hvilke den sociale sikringsordning i en anden af Den Europæiske Unions medlemsstater eller en anden stat, der er en del af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, finder anvendelse i henhold til fordelingsreglerne i forordning [...] nr. 1408/71, er ikke omfattet af dette dekrets anvendelsesområde.

§ 2b. Personer, der ikke er bosat i Belgien, men er beskæftiget i den nederlandsk-sprogede region, og på hvilke den sociale sikringsordning i Belgien finder anvendelse i henhold til fordelingsreglerne i forordning [...] nr. 1408/71, skal være tilsluttet en plejeforsikringsordning godkendt ved dette dekret. Dekretets bestemmelser om de i § 1 omhandlede personer finder tilsvarende anvendelse.

Personer, der ikke er bosat i Belgien, men er beskæftiget i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, og på hvilke den sociale sikringsordning i Belgien finder anvendelse i henhold til fordelingsreglerne i forordning [...] nr. 1408/71, kan frivilligt tilslutte sig en plejeforsikringsordning godkendt ved dette dekret. Dekretets bestemmelser om de i § 2 omhandlede personer finder tilsvarende anvendelse.«

¹¹ Artikel 5 i dekretet af 30. marts 1999, senest ændret ved det flamske parlaments dekret af 25. november 2005 om ændring af dekretet af 30. marts 1999 vedrørende tilrettelæggelse af plejeforsikringen (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering) (*Moniteur Belge* af 12.1.2006, s. 2153), der også har tilba-

gevirkende kraft til den 1. oktober 2001, fastsætter betingelserne for godtgørelse fra plejeforsikringsordningen:

»Brugeren skal opfylde følgende betingelser for at kunne få godtgjort udgifter til ikke-lægelig støtte og støtteydelse fra en plejeforsikringsordning:

[...]

3. Brugeren skal på tidspunktet for godtgørelsen lovligt være bosiddende i en medlemsstat i Den Europæiske Union eller i en stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

[...]

5. Brugeren skal i en uafbrudt periode på mindst fem år inden godtgørelsen have haft fast bopæl i den nederlandsksprogede region eller den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles eller, hvis personen er omfattet af en social sikringsordning, i en af Den Europæiske Unions medlemsstater eller en stat, der er en del af Det Europæiske Økonomiske Område.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- ¹² Den foreliggende sag udspringer af det tredje annulationssøgsmål, som de sagsøgende regeringer i hovedsagen har indledt til prøvelse af dekretet af 30. marts 1999,

hvoraf Cour d'arbitrage henholdsvis delvis og i det hele forkastede de to første søgsmål. I forbindelse med disse tidligere sager har Cour d'arbitrage navnlig i dom nr. 33/2001 af 13. marts 2001 udtalt, at plejeforsikringsordningen, der er oprettet ved det nævnte dekret, henhører under »støtte til personer«, som i henhold til artikel 128, stk. 1, i den belgiske forfatning er et anliggende for fællesskaberne og derfor ikke udgør en tilsidesættelse af den føderale stats beføjelser hvad angår social sikring.

- ¹³ Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen nærmere bestemt angår artikel 4 i dekretet af 30. marts 1999 i den udgave, som blev ændret ved dekretet af 30. april 2004 (herefter »dekretet af 30. marts 1999, som ændret«). I søgsmålene, der blev indledet for den forelæggende ret den 10. december 2004, har de sagsøgende regeringer navnlig påberåbt sig tilsidesættelsen af forordning nr. 1408/71 og af forskellige bestemmelser i EF-traktaten, idet de har gjort gældende, at udelukkelsen af personer fra denne ordning, der, selv om de arbejder i den nederlandsk-sprogede region eller i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, har bopæl på det nationale område, men uden for disse to regioner, udgør en restriktiv foranstaltning, der hindrer den frie bevægelighed for personer.

- ¹⁴ Under disse omstændigheder har Cour d'arbitrage besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør en plejeforsikringsordning

- a) som er indført af et autonomt fællesskab i en føderal stat, der er medlem af Det Europæiske Fællesskab

- b) som finder anvendelse på personer, der er bosat på en del af denne føderale stats territorium, hvorpå dette autonome fællesskab har kompetence

- c) som giver ret til, at denne ordning afholder udgifter til støtteydelse og ikke-lægelige ydelser for personer, der lider af en langvarig og alvorlig nedsat evne til at tage vare på sig selv, og som er tilsluttet ordningen, i form af et fast tilskud til de udgifter, der er knyttet hertil, og

- d) som finansieres dels af årlige bidrag fra de tilsluttede personer, dels af et bidrag, der tages fra det pågældende autonome fællesskabs budget

en ordning, der er omfattet af det materielle anvendelsesområde for [...] forordning nr. 1408/71 [...], således som det er defineret i forordningens artikel 4?

- 2) Hvis det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende: Skal forordningen, navnlig artikel 2, 3 og 13 og, så vidt de finder anvendelse, artikel 18, 19, 20, 25 og 28, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at et autonomt fællesskab i en føderal stat, der er medlem af Det Europæiske Fællesskab, vedtager bestemmelser, som ved udøvelsen af dets kompetencer begrænser adgangen til at blive forsikret og drage fordel af en social sikringsordning i forordningens forstand for personer, der er bosat på det territorium, hvor dette autonome fællesskab har kompetence, og for så vidt angår EU-borgere, for personer, der er ansat på dette område eller er bosat i en anden medlemsstat, med udelukkelse af personer, uanset deres nationalitet, der er bosat på en anden del af den føderale stats territorium, for hvilket et andet autonomt fællesskab har kompetence?

- 3) Skal artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF fortolkes således, at de er til hinder for, at et autonomt fællesskab i en føderal stat, der er medlem af Det Europæiske Fællesskab, vedtager bestemmelser, som ved udøvelsen af dets kompetencer begrænser adgangen til at blive forsikret og drage fordel af en social sikringsordning i forordningens forstand for personer, der er bosat på det territorium, hvor dette autonome fællesskab har kompetence, og for så vidt angår EU-borgere, for personer, der er ansat på dette område eller er bosat i en anden medlemsstat, med udelukkelse af personer, uanset deres nationalitet, der er bosat på en anden del af den føderale stats territorium, for hvilket et andet autonomt fællesskab har kompetence?

- 4) Skal artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF fortolkes således, at de er til hinder for, at en sådan ordnings anvendelsesområde begrænses til personer, der er bosat i de enheder i en føderal stat, der er medlem af Det Europæiske Fællesskab, som er omfattet af ordningen?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

- 15 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de ydelser, der udbetales i henhold til en ordning som den plejeforsikringsordning, der er oprettet ved dekretet af 30. marts 1999, er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71.

- 16 Med henblik på at besvare dette spørgsmål bemærkes i overensstemmelse med fast retspraksis, at sondringen mellem de ydelser, der ikke er omfattet af

anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71, og ydelser, der er omfattet, hovedsageligt er baseret på de enkelte elementer i den pågældende ydelse, navnlig dens formål og de betingelser, under hvilke ydelsen tilkendes, og ikke på, om en ydelse betegnes som en social sikringsydelse i den nationale lovgivning (jf. bl.a. dom af 27.3.1985, sag 249/83, Hoeckx, Sml. s. 973, præmis 11, af 10.3.1993, sag C-111/91, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 817, præmis 28, og af 18.1.2007, sag C-332/05, Celozzi, Sml. I, s. 563, præmis 16).

17 I den forbindelse har Domstolen flere gange præciseret, at en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, såfremt den for det første tildeles de berettigede uden nogen individuel og skønsmæssig bedømmelse af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier og forudsat, at den for det andet vedrører én af de risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 (jf. bl.a. Hoeckx-dommen, præmis 12-14, dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 29, og Celozzi-dommen, præmis 17).

18 I hovedsagen er det, som det fremgår af alle de for Domstolen afgivne indlæg, ubestridt, at en ordning som den plejeforsikringsordning, der blev oprettet ved dekretet af 30. marts 1999, opfylder disse betingelser.

19 Det følger nemlig for det første af bestemmelserne i dekretet, at en sådan ordning på objektivt grundlag og efter lovbestemte kriterier giver ret til godtgørelse fra en forsikringsordning af udgifter til støtte og ikke-lægelige ydelser til personer, der lider af en langvarig og alvorlig nedsat evne til at tage vare på sig selv.

20 For det andet har Domstolen allerede fastslået, at ydelser som de i hovedsagen omhandlede, der har til formål at forbedre de plejekrævende personers liv og sundhedstilstand, hovedsageligt har til formål at supplere ydelserne fra sygesikringen og

skal betragtes som »ydelser i anledning af sygdom« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1408/71 (jf. i denne retning dom af 5.3.1998, sag C-160/96, Molenaar, Sml. I, s. 843, præmis 22-24, af 8.3.2001, sag C-215/99, Jauch, Sml. I, s. 1901, præmis 28, og af 21.2.2006, sag C-286/03, Hosse, Sml. I, s. 1771, præmis 38).

21 Desuden kan plejeforsikringen, som den vallonske regering har anført, ikke udelukkes fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1408/71 på grundlag af forordningens artikel 4, stk. 2b, der omhandler bestemte typer ikke-bidragsspligtige ydelser, i det omfang de reguleres ved nationale bestemmelser, der kun finder anvendelse på en del af medlemsstatens område.

22 I modsætning til kravene i den i artikel 4, stk. 2b, fastsatte fravigelse er den i hovedsagen omhandlede plejeforsikringsordning, nemlig bidragsspligtig, da den i det mindste delvis finansieres ved bidrag indbetalt af de forsikrede, og da den ikke er nævnt i bilag II, nr. III til forordning nr. 1408/71.

23 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at ydelser, der udbetales i henhold til en ordning som den plejeforsikringsordning, der er oprettet ved dekretet af 30. marts 1990, som ændret, henhører under det saglige anvendelsesområde for forordning nr. 1408/71.

Om det andet og det tredje spørgsmål

24 Den forelæggende ret ønsker med disse to spørgsmål, der bør behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF eller forordning nr. 1408/71

skal fortolkes således, at de er til hinder for regler udstedt af en delstatsenhed i en medlemsstat, hvorved tilslutning til en ordning som den i hovedsagen omhandlede plejeforsikringsordning, samt modtagelsen af de heri fastsatte ydelser, er begrænset til personer med bopæl på det område, som henhører under denne enheds kompetence, og til personer, der udøver erhvervsmæssig beskæftigelse på dette område, men har bopæl i en anden medlemsstat, hvorfor personer, der ligeledes er beskæftigede i denne delstatsenhed, men som har bopæl i en anden delstatsenhed i den samme medlemsstat, udelukkes.

Om formaliteten

25 Den flamske regering har principalt gjort gældende, at spørgsmålene ikke er nødvendige for en afgørelse af tvisten i hovedsagen, hvorfor de skal afvises.

26 De sagsøgende regeringer har nemlig for den forelæggende ret gjort indsigelser mod oprettelsen af den omhandlede plejeforsikringsordning, idet de har anfægtet det flamske fællesskabs kompetence på dette punkt, selv om den fortolkning af fællesskabsretten, de har påberåbt sig i det andet og tredje spørgsmål, medfører det modsatte resultat, nemlig en udvidelse af den omhandlede plejeforsikringsordning til at omfatte personer med bopæl i den fransksprogede region.

27 Desuden har Cour d'arbitrage ifølge den flamske regering allerede selv besvaret spørgsmålene i forelæggelsesafgørelsen, idet den har anført, at den i hovedsagen omhandlede plejeforsikringsordning ikke gør indgreb i den føderale myndigheds enekompetence på området for den økonomiske union inden for Belgien, i betragtning af størrelsen og den begrænsede virkning af de omhandlede ydelser. Af de samme årsager begrænser ordningen ikke personers frie bevægelighed som omhandlet i traktaten.

- 28 Herved påpeges, at det ifølge fast retspraksis, inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retsinstanser i henhold til artikel 234 EF, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilke en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i den sag, der er indbragt for den, at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen følgelig principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38, af 22.5.2003, sag C-18/01, Korhonen m.fl., Sml. I, s. 5321, præmis 19, og af 19.4.2007, sag C-295/05, Asemfo, Sml. I, s. 2999, præmis 30).
- 29 Heraf følger, at den formodning om relevans, som er knyttet til spørgsmål, der forelægges af nationale domstole til præjudiciel afgørelse, kun kan afvises i helt særlige tilfælde, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af de EU-retlige bestemmelser i spørgsmålene savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61, og af 7.9.1999, sag C-355/97, Beck og Bergdorf, Sml. I, s. 4977, præmis 22).
- 30 Dette er imidlertid ikke tilfældet i hovedsagen. Det er nemlig tilstrækkeligt at fastslå, at det klart fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at besvarelsen af det andet og tredje spørgsmål, som Cour d'arbitrage har forelagt, er nyttig for at kunne afgøre, om kravet om bopæl, der skal opfyldes for at kunne tilslutte sig plejeforsikringsordningen, som de sagsøgende regeringer i hovedsagen har gjort gældende, tilsidesætter visse bestemmelser i fællesskabsretten på området for den frie bevægelighed for personer.
- 31 Følgelig skal det andet og tredje præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- ³² Det bemærkes indledningsvis, at den flamske regering har gjort gældende, at spørgsmålene blot vedrører en rent intern situation, der ikke har nogen forbindelse med fællesskabsretten, dvs. den situation, der er opstået som følge af, at dekretet af 30. marts 1999, som ændret, ikke finder anvendelse på personer, der både har bopæl i Belgien, og som udøver erhvervsmæssig beskæftigelse i dette land.
- ³³ I den forbindelse udtales, at traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer og de retsakter, der er udstedt til gennemførelse heraf, ifølge fast retspraksis ikke finder anvendelse på aktiviteter, som ikke har tilknytning til nogen af de forhold, fællesskabsretten gælder for, når alle relevante omstændigheder udelukkende har tilknytning til én medlemsstats område (jf. bl.a. for så vidt angår etableringsretten og arbejdstagernes frie bevægelighed, dom af 8.12.1987, sag 20/87, Gauchard, Sml. s. 4879, præmis 12 og 13, og af 26.1.1999, sag C-18/95, Terhoeve, Sml. I, s. 345, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis). Det samme gælder for bestemmelserne i forordning nr. 1408/71 (jf. i denne retning dom af 22.9.1992, sag C-153/91, Petit, Sml. I, s. 4973, præmis 10, og af 11.10.2001, forenede sager C-95/99 — C-98/99 og C-180/99, Khalil m.fl., Sml. I, s. 7413, præmis 70).
- ³⁴ Som Domstolen også har præciseret, er enhver fællesskabsborger, som har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, og som har haft erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat, derimod omfattet af anvendelsesområdet for de nævnte bestemmelser, uanset sin bopæl og sit statsborgerskab (jf. bl.a. dom af 23.2.1994, sag C-419/92, Scholz, Sml. I, s. 505, præmis 9, Terhoeve-dommen, præmis 27, og dom af 18.7.2007, sag C-212/05, Hartmann, Sml. I, s. 6303, præmis 17).

- 35 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at det andet og tredje spørgsmål fra den forelæggende ret omhandler alle personer — uanset om de har gjort brug af en af de grundlæggende friheder, der er sikret ved traktaten — som udøver erhvervsmæssig beskæftigelse i den nederlandsksprogede region eller i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, men som, fordi de har bopæl på en del af det nationale område, der befinder sig uden for disse to regioner, ikke er omfattet af den i hovedsagen omhandlede plejeforsikringsordning.
- 36 På denne baggrund skal der, i lyset af de i denne doms præmis 32 og 33 anførte principper, sondres mellem to situationer.
- 37 På den ene side indebærer anvendelsen af de i hovedsagen omhandlede regler navnlig, at belgiske statsborgere, der udøver erhvervsmæssig beskæftigelse i området for den nederlandsksprogede region eller den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, men som har bopæl i de fransk- eller tysksprogede regioner og aldrig har gjort brug af deres bevægelsesfrihed inden for Det Europæiske Fællesskab, udelukkes fra plejeforsikringsordningen.
- 38 Det skal fastslås, at fællesskabsretten ikke finder anvendelse på sådanne rent interne forhold.
- 39 Denne konklusion anfægtes ikke, i modsætning til, hvad regeringen for det franske fællesskab har anført, af princippet om unionsborgerskab i artikel 17 EF, som ifølge artikel 18 EF omfatter unionsborgeres ret til frit at bevæge sig og opholde sig på medlemsstaternes område. Domstolen har nemlig flere gange fastslået, at unionsborgerskabet ikke har til formål at udvide det materielle anvendelsesområde for traktaten til at omfatte interne forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten (jf. i denne retning dom af 5.6.1997, forenede sager C-64/96 og C-65/96, Uecker og Jacquet, Sml. I, s. 3171, præmis 23, af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 26, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 20).

- 40 Det bør ikke desto mindre bemærkes, at fortolkningen af fællesskabsbestemmelser eventuelt kan være nyttig for de nationale retsinstanser, herunder vedrørende rent interne forhold, navnlig såfremt det er et krav i den nationale lovgivning, at den pågældende medlemsstats statsborgere skal have de samme rettigheder som dem, en statsborger fra en anden medlemsstat vil kunne støtte på fællesskabsretten i en tilsvarende situation (jf. i denne retning kendelse af 17.2.2005, sag C-250/03, Mauri, Sml. I, s. 1267, præmis 21, og dom af 30.3.2006, sag C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Sml. I, s. 2941, præmis 29).
- 41 På den anden side vil den i hovedsagen omhandlede lovgivning tillige kunne udelukke arbejdstagere med lønnet beskæftigelse eller selvstændig beskæftigelse, som er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde, fra plejeforsikringsordningen, dvs. også statsborgere fra andre medlemsstater end Kongeriget Belgien, der udøver erhvervsmæssig beskæftigelse i den nederlandsksprogede region eller i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, men som har bopæl i en anden del af det nationale område end belgiske statsborgere, der befinder sig i samme situation, og som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed.
- 42 Hvad angår denne anden kategori af arbejdstagere skal det følgelig undersøges, om de fællesskabsretlige bestemmelser, der af den forelæggende ret ønskes fortolket, er til hinder for regler som de i hovedsagen omhandlede, i det omfang de finder anvendelse på statsborgere fra andre medlemsstater end Kongeriget Belgien eller belgiske statsborgere, der har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed inden for Det Europæiske Fællesskab.
- 43 I den forbindelse bemærkes, at selv om medlemsstaterne har bevaret deres kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger, skal de imidlertid overholde fællesskabsretten ved udøvelsen af denne kompetence og navnlig traktatens

bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsretten (jf. i denne retning Terhoeve-dommen, præmis 34 og 35, og dom af 23.11.2000, sag C-135/99, Elsen, Sml. I, s. 10409, præmis 33).

44 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for fællesskabsborgerne at udøve erhvervsaktiviteter af enhver art på hele Fællesskabets område, og disse bestemmelser er til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsaktivitet på en anden medlemsstats område (jf. dom af 7.7.1988, forenede sager 154/87 og 155/87, Wolf m.fl., Sml. s. 3897, præmis 13, Terhoeve-dommen, præmis 37, og dom af 11.9.2007, sag C-318/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6957, præmis 114). På denne baggrund har medlemsstaternes statsborgere derfor navnlig en ret, som de afleder direkte af traktaten, til at forlade deres oprindelsesland og indrejse i og tage ophold i en anden medlemsstat med henblik på dér at udøve en erhvervsaktivitet (jf. bl.a. Bosman-dommen, præmis 95, og Terhoeve-dommen, præmis 38).

45 Følgelig er artikel 39 EF og 43 EF til hinder for enhver national foranstaltning, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for fællesskabsborgerne at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder (jf. i denne retning dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32, af 9.9.2003, sag C-285/01, Burbaud, Sml. I, s. 8219, præmis 95 og af 5.10.2004, sag C-442/02, CaixaBank France, Sml. I, s. 8961, præmis 11).

46 På baggrund af disse principper er navnlig foranstaltninger, der har den virkning, at arbejdstagere, ved at udøve deres ret til fri bevægelighed mister de sociale fordele, som sikres dem ved en medlemsstats lovgivning, blevet anset for at udgøre hindringer (jf. bl.a. dom af 9.12.1993, forenede sager C-45/92 og C-46/92, Lepore og Scamuffa, Sml. I, s. 6497, præmis 21, og af 5.10.1994, sag C-165/91, van Munster, Sml. I, s. 4661, præmis 27, samt Hosse-dommen, præmis 24).

47 Regler som de i hovedsagen omhandlede kan medføre sådanne hindringer i det omfang, de gør tilslutningen til plejeforsikringsordningen betinget af et krav om bopæl i en begrænset del af det nationale område, dvs. den nederlandsksprogede region og den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, eller en anden medlemsstat.

48 Vandrende arbejdstagere, der udøver, eller påtænker at udøve lønnet beskæftigelse eller har selvstændig beskæftigelse i en af disse to regioner, kan nemlig blive foranlediget til at opgive at benytte sig af deres ret til fri bevægelighed og til at forlade deres oprindelige medlemsstat for at tage ophold i Belgien som følge af, at bosættelsen i bestemte dele af det belgiske område indebærer, at de mister muligheden for at modtage de ydelser, som de ellers ville have haft krav på. Med andre ord kan den omstændighed, at de berørte arbejdstagere, der udøver lønnet beskæftigelse eller har selvstændig beskæftigelse, befinder sig i en situation, hvor de enten mister retten til plejeforsikring eller begrænses i deres valg af bosættelse, i det mindste indebære muligheden for, at udøvelsen af de rettigheder, der følger af artikel 39 EF og 43 EF, hindres.

49 Det er i den forbindelse, i modsætning til det af den flamske regering hævdede, uvæsentligt, at den omhandlede differentiering udelukkende lægger bopælen på det nationale område til grund, og ikke nationalitet, således at den ensartet påvirker alle arbejdstagere, der udøver lønnet beskæftigelse, eller som har selvstændig beskæftigelse med bopæl i Belgien.

50 Det er nemlig, for at en foranstaltning kan anses for at begrænse den frie bevægelighed, ikke nødvendigt, at foranstaltningen lægger de berørte personers nationalitet til grund, eller at den fører til en begunstigelse af alle indenlandske arbejdstagere eller til en ringere stilling alene for arbejdstagere, der er statsborgere i de andre medlemsstater, og ikke desuden for indenlandske arbejdstagere (jf. i denne retning dom af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, præmis 41, og af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 14). Det er tilstrækkeligt, som i tilfældet med den i hovedsagen omhandlede plejeforsikringsordning, at

den begunstigende foranstaltning kommer bestemte grupper personer til gode, som udøver en erhvervsaktivitet i den pågældende medlemsstat (jf. analogt vedrørende den frie bevægelighed for tjenesteydelser dom af 25.7.1991, sag C-353/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4069, præmis 25, og af 13.12.2007, sag C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl., sag C-250/06, Sml. I, s. 11135, præmis 37).

51 Hertil kommer, som generaladvokaten har anført i punkt 64-67 i forslaget til afgørelse, at den begrænsning, der følger af de i hovedsagen omhandlede regler, ikke kan anses for at være for indirekte og usikre til, at den ikke anses for en hindring i strid med artikel 39 EF og 43 EF. Navnlig afhænger muligheden for at modtage de omhandlede plejeforsikringsydelser — i modsætning til den sag, som gav anledning til dommen af 27. januar 2000, Graf (sag C-190/98, Sml. I, s. 493), og som den flamske regering henviste til under retsmødet — ikke af en fremtidig og usikker begivenhed for den berørte arbejdstager, der udøver lønnet beskæftigelse eller har selvstændig beskæftigelse, men af et forhold, der pr. definition er knyttet til udøvelsen af retten til fri bevægelighed, nemlig valget af stedet for bosættelsen.

52 Hvad angår den flamske regerings argumentation, hvorefter reglerne under alle omstændigheder kun har en begrænset virkning for den frie bevægelighed, henset til den begrænsede størrelse af de omhandlede ydelser og antallet af berørte personer, er det tilstrækkeligt at fremhæve, at traktatens artikler om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital efter Domstolens faste praksis udgør bestemmelser, der er grundlæggende for Fællesskabet, og at selv den mindste begrænsning af disse friheder er retsstridig (jf. bl.a. dom af 13.12.1989, sag C-49/89, Corsica Ferries France, Sml. s. 4441, præmis 8, og af 15.2.2000, sag C-169/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1049, præmis 46).

53 Det kan under alle omstændigheder ikke udelukkes, navnlig henset til fænomener som den aldrende befolkning, at muligheden for at kunne modtage plejeydelser som

dem, der tilbydes i den i hovedsagen omhandlede plejeforsikringsordning, tages i betragtning af de berørte personer, når de udøver deres ret til fri bevægelighed.

54 Heraf følger, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede indebærer en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed og for etableringsretten, hvilken hindring principielt er forbudt i henhold til artikel 39 EF og 43 EF.

55 Det fremgår af fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, der kan hæmme udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre tiltrækkende, dog kan tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål (jf. bl.a. dom af 11.3.2004, sag C-9/02, Lasteyrie du Saillant, Sml. I, s. 2409, præmis 49, og af 18.1.2007, sag C-104/06, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 671, præmis 25).

56 Imidlertid berettiger intet forhold i de sagsakter, som den forelæggende ret har oversendt til Domstolen, eller i de indlæg, som den flamske regering har afgivet, at der for personer, der udøver erhvervsmæssig beskæftigelse i den nederlandsksprogede region eller i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, anvendes et bopælskrav, enten i en af disse to regioner eller i en anden medlemsstat, for at kunne tilslutte sig den i hovedsagen omhandlede plejeforsikringsordning.

57 I den forbindelse har den flamske regering blot henvist til de krav, der følger af magtfordelingen i den belgiske føderale opbygning, herunder navnlig, at det flamske fællesskab ikke har nogen kompetence på området for plejeforsikring over for personer, der har bopæl på andre sprogfællesskabers områder i Kongeriget Belgien.

58 Denne argumentation kan dog ikke tiltrædes. Som generaladvokaten i punkt 101-103 i forslaget til afgørelse samt Kommissionen har anført, fremgår det nemlig af Domstolens faste praksis, at en myndighed i en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, der følger af fællesskabsretten, ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 10.6.2004, sag C-87/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5975, præmis 38, og af 26.10.2006, sag C-102/06, Kommissionen mod Østrig, præmis 9).

59 Det skal derfor fastslås, at artikel 39 EF og 43 EF er til hinder for et bopælskrav som det, der er fastsat i dekretet af 30. marts 1999, som ændret. På denne baggrund er det ikke nødvendigt at behandle spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af forordning nr. 1408/71, navnlig artikel 3, stk. 1 (jf. analogt Terhoeve-dommen, præmis 41). Der findes heller ikke at skulle tage stilling til, om en begrænsning kan forbydes med hjemmel i artikel 18 EF, da artikel 39 EF og 43 EF er et særligt udtryk for arbejdskraftens frie bevægelighed og for etableringsretten.

60 På baggrund af ovenstående skal det andet og tredje spørgsmål besvares med, at artikel 39 EF og artikel 43 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for regler udstedt af en delstatsenhed i en medlemsstat i lighed med dem, der regulerer den plejeforsikringsordning, det flamske fællesskab oprettede ved dekretet af 30. marts 1999, som ændret, hvorved tilslutning til en social sikringsordning samt modtagelsen af de heri fastsatte ydelser er begrænset til personer med bopæl på det område, som henhører under denne enheds kompetence, og til personer, der udøver erhvervs-mæssig beskæftigelse på dette område, men har bopæl i en anden medlemsstat, i det omfang en sådan begrænsning påvirker statsborgere fra andre medlemsstater eller egne statsborgere, der har benyttet sig af deres ret til fri bevægelighed inden for Det Europæiske Fællesskab.

Om det fjerde spørgsmål

- 61 Det fjerde spørgsmål vedrører konsekvenserne af de nationale retsinstansers konstatering af, at de i hovedsagen omhandlede regler er uforenelige med fællesskabsretten, hvilket ifølge den forelæggende ret har den virkning, at den ordning, der var gældende før vedtagelsen af dekretet af 30. april 2004, skal genindføres. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt på dette punkt oplyst, om artikel 18 EF, 39 EF og 43 EF er til hinder for en ordning, som begrænser muligheden for at tilslutte sig en plejeforsikring til blot at omfatte de personer, der har bopæl i den nederlandsksprogede region og i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles.
- 62 I den forbindelse er det tilstrækkeligt at konstatere, at de i denne doms præmis 47-59 anførte overvejelser som svar på det andet og tredje spørgsmål også gælder, så meget desto mere, for regler, der indeholder en yderligere begrænsning i forhold til den ordning, som fandt anvendelse efter vedtagelsen af dekretet af 30. april 2004, da disse regler udelukker erhvervsmæssig beskæftigede personer i den nederlandsksprogede region eller i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles, men med bopæl på en del af det nationale område, som befinder sig uden for disse to regioner, herunder personer med bopæl i en anden medlemsstat.
- 63 Følgelig skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 39 EF og 43 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for regler udstedt af en delstatsenhed i en medlemsstat, hvorved tilslutning til en ordning som den i hovedsagen omhandlede plejeforsikringsordning samt modtagelsen af de heri fastsatte ydelser er begrænset til personer, der har bopæl på dette område, i det omfang en sådan begrænsning påvirker statsborgere fra andre medlemsstater, der er erhvervsmæssigt beskæftiget i den nævnte delstatsenheds område, eller egne statsborgere, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed inden for Det Europæiske Fællesskab.

Sagens omkostninger

- 64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) Ydelser, der udbetales i henhold til en ordning som den plejeforsikringsordning, der er oprettet ved dekretet af 30. marts 1999 udstedt af det flamske parlament vedrørende tilrettelæggelse af plejeforsikringen (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering), i den udgave, der blev ændret ved det flamske parlaments dekret af 30. april 2004 om ændring af dekretet af 30. marts 1999 vedrørende tilrettelæggelse af plejeforsikringen (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), henhører under det saglige anvendelsesområde for Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 307/1999 af 8. februar 1999.
- 2) Artikel 39 EF og 43 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for regler udstedt af en delstatsenhed i en medlemsstat i lighed med dem, der regulerer den plejeforsikringsordning, det flamske fællesskab oprettede ved dekretet af 30. marts 1999, i den udgave, som blev ændret ved det flamske parlaments dekret af 30. april 2004, hvorved tilslutning til en social sikringsordning

samt modtagelsen af de heri fastsatte ydelser er begrænset til personer med bopæl på det område, som henhører under denne enheds kompetence, og til personer, der er erhvervsmæssigt beskæftiget på dette område, men der har bopæl i en anden medlemsstat, i det omfang en sådan begrænsning påvirker statsborgere fra andre medlemsstater eller egne statsborgere, der har benyttet sig af deres ret til fri bevægelighed inden for Det Europæiske Fællesskab.

- 3) Artikel 39 EF og 43 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for regler udstedt af en delstatsenhed i en medlemsstat, hvorved tilslutning til en social sikringsordning samt modtagelsen af de heri fastsatte ydelser er begrænset til personer, der har bopæl på dette område, i det omfang en sådan begrænsning påvirker statsborgere fra andre medlemsstater, der er erhvervsmæssig beskæftiget i den nævnte delstatsenheds område, eller egne statsborgere, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed inden for Det Europæiske Fællesskab.

Underskrifter