



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKATEN  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
föredraget den 11 februari 2021<sup>1</sup>

**Mål C-535/19**

**A**

**ytterligare deltagare i rättegången:  
Latvias Republikas Veselibas ministrija**

(begäran om förhandsavgörande från Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen, Lettland))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som av familjeåterföreningsskäl har lämnat sin ursprungsmedlemsstat för att bosätta sig i en mottagande medlemsstat – Personen har nekats att bli ansluten till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet och att få förmåner i fråga om offentlig sjukvård finansierade – Direktiv 2004/38/EG – Artikel 7.1 b – Kravet på att ha en ’heltäckande sjukförsäkring’ – Begreppet ’orimlig belastning’ – Artikel 24 – Rätten till likabehandling – Förordning (EG) nr 883/2004 – Artikel 3.1 a – Begreppet ’förmåner vid sjukdom’ – Artiklarna 4 och 11.3 e – Räckvidd – Verklig samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten – Följder”

## I. Inledning

1. Förevarande mål rör huruvida en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att av familjeåterföreningsskäl flytta till en medlemsstat har rätt att bli ansluten till den medlemsstatens system för social trygghet och erhålla statsfinansierade sjukvårdsförmåner i den medlemsstaten.

2. Detta mål aktualiserar än en gång frågan om samspelet mellan direktiv 2004/38/EG<sup>2</sup> och förordning (EG) nr 883/2004,<sup>3</sup> men i ett annorlunda sammanhang. I tre tidigare mål<sup>4</sup> uppfyllde de berörda unionsmedborgarna inte villkoren enligt direktiv 2004/38 för att ha rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten – det vill säga att man måste ha *tillräckliga tillgångar* och en *heltäckande sjukförsäkring*. De berörda personerna saknade sådana tillgångar, och en av dem hade dessutom rest in i den mottagande medlemsstaten som ”social turist”, enkom i syfte att där komma i åtnjutande av

1 Originalspråk: franska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34).

3 Europaparlamentets och rådets förordning av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1372/2013 av den 19 december 2013 (EUT L 346, 2013, s. 27) (nedan kallad förordning nr 883/2004).

4 Se dom av den 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) (nedan kallad domen Dano), dom av den 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) (nedan kallad domen Alimanovic), och dom av den 25 februari 2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2016:114) (nedan kallad domen García-Nieto).

sociala förmåner. Mot bakgrund av detta drog domstolen slutsatsen att dessa unionsmedborgare kunde nekas att i den mottagande medlemsstaten erhålla sociala förmåner på samma villkor som den medlemsstatens egna medborgare om de inte hade uppehållit sig lagligt där i fem år och förvärvat permanent uppehållsrätt.

3. I förevarande mål uppfyller däremot den berörda unionsmedborgaren *båda* dessa krav. Vad som ska avgöras är huruvida han därmed har rätt att behandlas på samma sätt som den mottagande medlemsstatens egna medborgare såvitt avser tillgång till statligt finansierad sjukvård.

4. Får den mottagande medlemsstaten ändå – med hänvisning till kravet på heltäckande sjukförsäkring och i syfte att slå vakt om den finansiella balansen hos sitt system för social trygghet – neka honom anslutning och vägra att erbjuda honom sådan vård på samma villkor som sina egna medborgare?

5. Detta är den huvudsakliga frågan från Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen, Lettland). Denna fråga härrör från en tvist mellan en italiensk medborgare och Latvijas Republikas Veselības ministrija (det lettiska hälsoministeriet), och den är betydelsefull både för medlemsstaterna och för unionsmedborgarna.

6. Efter att ha sett närmare på direktiv 2004/38 och förordning nr 883/2004 mot bakgrund av domstolens praxis kommer jag att föreslå att domstolen ska slå fast att en unionsmedborgare som är ekonomiskt inaktiv men uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, som har flyttat centrum för samtliga sina intressen till en mottagande medlemsstat och som har en verklig samhällsanknytning till den medlemsstaten inte systematiskt kan nekas anslutning till nämnda medlemsstats system för social trygghet och nekas möjligheten att på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare erhålla statsfinansierad sjukvård med hänvisning till att han inte är anställd eller egenföretagare i nämnda medlemsstat.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

#### 1. Förordning nr 883/2004

7. I artikel 2.1 i förordning nr 883/2004 föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på alla som är medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.”

8. Artikel 3 i samma förordning har rubriken ”Sakområden”. I artikel 3.1 och 3.5 stadgas följande:

”1. Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör

a) förmåner vid sjukdom,

...

5. Denna förordning ska inte tillämpas på

a) socialhjälp och medicinsk hjälp ...

...”

9. Artikel 4 i nämnda förordning, med rubriken ”Likabehandling”, har följande lydelse:

”Om inte annat föreskrivs i denna förordning, skall de personer på vilka denna förordning skall tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

10. I artikel 11 i samma förordning föreskrivs följande:

”1. De personer som denna förordning tillämpas på skall omfattas av endast en medlemsstats lagstiftning. Denna lagstiftning skall fastställas i enlighet med denna avdelning.

...

3. Om inget annat följer av artiklarna 12–16, skall

a) en person som arbetar som anställd eller bedriver verksamhet som egenföretagare i en medlemsstat omfattas av lagstiftningen i den medlemsstaten,

...

e) en person på vilken a–d inte är tillämpliga omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där denne är bosatt, utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i denna förordning enligt vilka personen har rätt till förmåner enligt lagstiftningen i en eller flera andra medlemsstater.

...”

## 2. Direktiv 2004/38

11. Genom direktiv 2004/38 upphävdes bland annat direktiven 90/365/EEG,<sup>5</sup> 90/366/EEG<sup>6</sup> och 90/364/EEG,<sup>7</sup> vilka rörde rätten till bosättning för pensionärer, studerande respektive övriga ekonomiskt inaktiva personer.

12. Skälen 9 och 10 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(9) Unionsmedborgare bör ha rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten i upp till tre månader utan andra villkor eller formaliteter än att de innehar ett giltigt identitetskort eller pass, med förbehåll för en mer gynnsam behandling som tillämpas på arbetssökande i enlighet med vad som erkänns av domstolens rättspraxis.

(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.”

13. I artikel 7.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

<sup>5</sup> Rådets direktiv av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är ekonomiskt aktiva (EGT L 180, 1990, s. 28; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 60).

<sup>6</sup> Rådets direktiv av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för studerande (EGT L 180, 1990, s. 30).

<sup>7</sup> Rådets direktiv av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, 1990, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58).

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller
- c) – är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning
  - samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller
- d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.”

14. I artikel 14.1, 14.2 och 14.4 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en [orimlig] belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

...

4. Genom undantag från punkterna 1 och 2 och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitel VI får en utvisningsåtgärd under inga förhållanden vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar

...

b) om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.”

15. I artikel 24 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

## **B. Lettisk rätt**

16. I artikel 17 i Ārstniecības likums (sjukvårdslagen), i den lydelse som gällde vid tiden för de omständigheter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, föreskrevs följande:

”1. Sjukvård finansierad med medel från statens allmänna budget och med vårdtagarens medel ska, på de villkor som regeringen beslutar, ges till följande personer:

- 1) lettiska medborgare,
- 2) vissa i Lettland bosatta personer som inte är lettiska medborgare;
- 3) medborgare i Europeiska unionens medlemsstater, i stater som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och i Schweiziska edsförbundet som uppehåller sig i Lettland i egenskap av anställda eller egenföretagare samt dessas familjemedlemmar,
- 4) utlänningar med tillstånd att permanent uppehålla sig i Lettland,

...

3. Personer som är gifta med lettiska medborgare, eller med vissa i Lettland bosatta personer som inte är lettiska medborgare, och som innebar tidsbegränsat uppehållstillstånd i Lettland har, på de villkor som regeringen beslutar, rätt att kostnadsfritt erhålla obstetrisk vård finansierad med medel från statens allmänna budget och med vårdtagarens medel.

...

5. Personer som inte nämns i punkterna 1, 3 och 4 i denna artikel erhåller sjukvård mot betalning.”

17. I artikel 7 i Veselības aprūpes finansēšanas likums (lagen om finansiering av sjukvård), i den lydelse som gällde vid tiden för de omständigheter som är i fråga i det nationella målet, föreskrevs följande:

”Var och en har rätt att erhålla akutsjukvård. De närmare villkoren fastställs av regeringen.”

## **III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen**

18. I slutet av 2015 lämnade den italienska medborgaren A Italien och flyttade till Lettland i syfte att återförenas med sin hustru, som är lettisk medborgare, och deras två minderåriga barn, som har lettiskt och italienskt medborgarskap.

19. Före flytten infördes A i ett register över italienska medborgare som bosätter sig utanför Italien under en period av minst tolv månader. Den som är införd i detta register saknar rätt till offentlig sjukvård i Italien.

20. Den 22 januari 2016 ansökte A hos den nationella sjukvårdsmyndigheten i Lettland om att bli inskriven i registret över personer omfattade av sådan offentlig sjukförsäkring som ger rätt att erhålla sjukvård finansierad av Republiken Lettland. Med andra ord ansökte han om att bli ansluten till det lettiska systemet för social trygghet. Han ansökte också om att myndigheten skulle utfärda ett europeiskt sjukförsäkringskort till honom.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ett sådant kort ger innehavaren rätt att vid tillfällig vistelse i någon av unionens 27 medlemsstater, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz få offentlig sjukvård på samma villkor och till samma kostnad som personer försäkrade i respektive land.

21. Genom beslut av den 17 februari 2016 avtog den nationella sjukvårdsmyndigheten A:s båda ansökningar.

22. Myndighetens beslut bekräftades genom beslut av den 8 juli 2016 av det lettiska hälsoministeriet. Ministeriet motiverade sitt beslut med att A varken var anställd eller egenföretagare i Lettland utan bosatt där i kraft av ett intyg om registrering i egenskap av unionsmedborgare; som vitsordades vid förhandlingen i domstolen, erhöll A inte sin första anställning i Lettland förrän den 4 januari 2018. Eftersom A inte var vare sig anställd eller egenföretagare, tillhörde han enligt ministeriet inte de kategorier av personer som i kraft av artikel 17.1, 17.3 eller 17.4 i sjukvårdslagen kan omfattas av en offentlig sjukförsäkring som ger rätt till statligt finansierad vård. Den hänskjutande domstolen har klargjort att sådana unionsmedborgare som A endast kan få obstetrisk vård och akutsjukvård finansierad av staten. De kan visserligen erhålla även annan vård genom det offentliga sjukvårdssystemet, men då måste de finansiera den vården med egna medel.

23. A överklagade ministeriets beslut till Administrativā rajona tiesa (Förvaltningsdomstolen, Lettland), som ogillade hans överklagande motiveringen att A visserligen uppehöll sig lagligt i Lettland, eftersom han uppfyllde kraven enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, och att han således kunde göra gällande den princip om icke-diskriminering som anges i artikel 24.1 i det direktivet, men att en skiljaktig behandling ändå kunde vara berättigad, eftersom den grundade sig på objektiva omständigheter och hade det legitima målet att slå vakt om de offentliga finanserna. En sådan skiljaktig behandling var enligt den berörda domstolen även att anse som proportionerlig, eftersom A hade rätt till akutsjukvård, eftersom premierna för privat sjukförsäkring inte var höga och eftersom A redan efter fem år skulle kunna erhålla permanent uppehållsrätt och därigenom få rätt till sjukvård finansierad av staten.

24. A överklagade domen. Hans överklagande ogillades genom dom av den 5 januari 2018 av Administrativā apgabaltiesa (Förvaltningsöverdomstolen, Lettland).

25. Domen av den 5 januari 2018 har överklagats till Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen), som anser att en begäran om förhandsavgörande behöver framställas till EU-domstolen för att det nationella målet ska kunna avgöras.

26. Den hänskjutande domstolen har påpekat att sjukvårdslagen införlivar artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 med den lettiska rättsordningen. Det direktivet är enligt den hänskjutande domstolen tvivelsutan tillämpligt, men däremot är den hänskjutande domstolen inte lika övertygad om tillämpligheten av förordning nr 883/2004. I själva verket anser den hänskjutande domstolen att det behöver avgöras huruvida sådan av staten ombesörjd sjukvård som tillhandahålls i Lettland faller inom tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004. Att den hänskjutande domstolen är osäker på den punkten beror dels på att systemet för social trygghet i Lettland år 2016 huvudsakligen var skattefinansierat, dels på att "socialhjälp och medicinsk hjälp" enligt artikel 3.5 i förordning nr 883/2004 inte ingår i den förordningens tillämpningsområde. Den hänskjutande domstolen har tillagt att kriterierna för tillgång till statligt finansierad sjukvård i Lettland är objektiva och att det lettiska systemet kan betecknas som ett system med obligatorisk offentlig sjukförsäkring.

27. För den händelse att förordning nr 883/2004 befinns vara tillämplig, är den hänskjutande domstolen osäker på huruvida artikel 11.3 e i den förordningen, enligt vilken tillämplig lag är lagen i den medlemsstat där den berörde är bosatt, utgör hinder för att A nekas att bli ansluten till det statsfinansierade sjukvårdssystemet både i Italien och i Lettland, så att han helt kommer att sakna tillgång till skydd av det aktuella slaget.

28. Vidare har den hänskjutande domstolen framhållit att den befarar att det föreligger ett åsidosättande av den princip om icke-diskriminering som stadfästas i artikel 18 FEUF och som preciseras i artikel 24 i direktiv 2004/38 och i artikel 4 i förordning nr 883/2004. Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning ålägger den lettiska lagstiftningen nämligen ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare en oproportionerlig begränsning i fråga om tillgång till systemet med obligatorisk offentlig sjukförsäkring.

29. Den hänskjutande domstolen anser att det är påkallat att beakta A:s konkreta situation. Därvidlag har den hänskjutande domstolen bland annat framhållit att A flyttade till Lettland för att återförenas med sin familj, att han hade varit anställd i Italien, att han sökte arbete i Lettland och att han i Lettland har två minderåriga barn som är både lettiska och italienska medborgare. Som den hänskjutande domstolen ser saken, talar dessa omständigheter för att A måste anses ha en så nära personlig anknytning till Lettland att han inte automatiskt kan fräntas möjligheten att bli ansluten till landets offentliga sjukvårdssystem.

30. Å andra sidan har den hänskjutande domstolen framhållit att en unionsmedborgare inte med stöd av artikel 24.1 i direktiv 2004/38 kan göra anspråk på att behandlas på samma sätt som den mottagande medlemsstatens egna medborgare annat än om hans eller hennes vistelse i den medlemsstaten uppfyller villkoren enligt det direktivet. Därvidlag har den hänskjutande domstolen påpekat dels att A uppfyller de krav för att få uppehålla sig i Lettland som ställs i artikel 7.1 b i nämnda direktiv, eftersom han har tillräckliga resurser och en heltäckande sjukförsäkring i Lettland, dels att A har förvägrats möjligheten att omfattas av en offentlig sjukförsäkring som ger rätt att erhålla statsfinansierad sjukvård. Den hänskjutande domstolen önskar således få klarhet i hurvida den omständigheten att en unionsmedborgare har en heltäckande sjukförsäkring – något som utgör ett av de villkor för laglig vistelse som föreskrivs i direktiv 2004/38 – kan motivera att nämnda medborgare nekas möjligheten att bli ansluten till det offentliga sjukvårdssystemet.

31. Mot bakgrund av detta har den hänskjutande domstolen beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

- 1) Ska offentlig sjukvård anses ingå i begreppet 'förmåner vid sjukdom' i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004?
- 2) För det fall fråga 1 besvaras jakande, medger artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 24 i direktiv 2004/38 att medlemsstaterna, i syfte att undvika att de i orimlig utsträckning behöver finansiera sociala förmåner i fråga om sjukvård, nekar unionsmedborgare som vid relevant tidpunkt inte är yrkesverksamma sådana förmåner, vilka däremot beviljas medlemsstatens egna medborgare och familjemedlemmar i samma situation till unionsmedborgare som är yrkesverksamma?
- 3) För det fall fråga 1 besvaras nekande, medger artiklarna 18 och 21 FEUF samt artikel 24 i direktiv 2004/38 att medlemsstaterna, i syfte att undvika att de i orimlig utsträckning behöver finansiera sociala förmåner i fråga om sjukvård, nekar unionsmedborgare som vid relevant tidpunkt inte är yrkesverksamma sådana förmåner, vilka däremot beviljas medlemsstatens egna medborgare och familjemedlemmar i samma situation till unionsmedborgare som är yrkesverksamma?
- 4) Är det förenligt med artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 att en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet nekas tillgång till av staten finansierad sjukvård i samtliga medlemsstater som berörs i det aktuella fallet?
- 5) Är det förenligt med artiklarna 18, 20.1 och 21 FEUF att en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet nekas tillgång till av staten finansierad sjukvård i samtliga medlemsstater som berörs i det aktuella fallet?

6) Ska laglig uppehållsrätt i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 tolkas så, att den dels kan ge en person rätt att få tillgång till systemet för social trygghet, dels kan motivera att en person inte får ta del av det systemet? Med andra ord: kan det i ett sådant fall som det aktuella, där klaganden har en heltäckande sjukförsäkring, vilket utgör ett av villkoren för laglig uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38, vara berättigat att neka honom registrering inom ramen för det av staten finansierade sjukvårdssystemet?”

32. Begäran om förhandsavgörande, som är daterad den 9 juli 2019, inkom till domstolen den 12 juli 2019.

33. Skriftliga yttranden har inkommit från den lettiska regeringen, det lettiska hälsoministeriet, den spanska regeringen och Europeiska kommissionen. Dessa parter och berörda var jämte A företrädare vid den muntliga förhandlingen den 28 september 2020.

## IV. Bedömning

### A. Den första tolkningsfrågan

34. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida sådan offentlig sjukvård som den som tillhandahålls med stöd av artikel 17 i sjukvårdslagen omfattas av begreppet ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004.

35. Den hänskjutande domstolen har framhållit att den betvivlar att så är fallet med tanke på att det framgår av lydelsen av artikel 3.5 i förordning nr 883/2004 att tillämpningsområdet för den förordningen inte innefattar ”socialhjälp och medicinsk hjälp”.

36. I likhet med samtliga rättegångsdeltagare som har yttrat sig om den första tolkningsfrågan anser jag att den frågan ska besvaras jakande.

37. Problemet med distinktionen mellan sådana förmåner i fråga om social trygghet som omfattas av förordning nr 883/2004 och sådan ”socialhjälp och medicinsk hjälp” som inte omfattas av den förordningen aktualiserades för första gången på ett mycket tidigt stadium, redan i samband med föregångaren till förordning nr 883/2004 (förordning (EEG) nr 1408/71<sup>9</sup>), där samma distinktion gjordes.<sup>10</sup>

38. Härvidlag vill jag börja med att erinra om att den distinktionen i allt väsentligt grundar sig på kännetecknen för den enskilda förmånen, bland annat dess syfte och villkoren för dess beviljande, och inte på huruvida den berörda förmånen i nationell lagstiftning betecknas som en förmån i fråga om social trygghet.<sup>11</sup>

39. Vidare vill jag framhålla att det enligt fast rättspraxis finns två kumulativa rekvisit som måste vara uppfyllda för att en förmån inte ska anses utgöra ”socialhjälp och medicinsk hjälp” i den mening som avses i artikel 3.5 a i förordning nr 883/2004 utan i stället ska anses utgöra en sådan förmån i fråga om social trygghet som omfattas av den förordningen. Det första av dessa rekvisit innebär att

9 Rådets förordning (EEG) av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57).

10 Se dom av den 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, punkt 10).

11 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 14).



förmånen måste beviljas förmånstagarna på grundval av en i lagen definierad situation utan att det görs någon individuell och skönmässig prövning av deras individuella behov. Det andra rekvisitet innebär att förmånen måste vara hänförlig till någon av de risker som uttryckligen räknas upp i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004.<sup>12</sup>

40. Såvitt avser det första rekvisitet har den hänskjutande domstolen uppgett att sjukvård garanteras var och en som är bosatt i Lettland och tillhör någon av de kategorier av personer berättigade till inskrivning i vårdtagarregistret som objektivt definieras i sjukvårdslagen, utan att någon annan individuell omständighet beaktas.

41. Jag anser att det första rekvisitet under sådana omständigheter ska anses vara uppfyllt.

42. Tilläggas ska att det sätt på vilket sjukvårdsförmåner finansieras<sup>13</sup> saknar relevans vid bedömning av huruvida en förmån är att anse som en förmån i fråga om social trygghet i den mening som avses i förordning nr 883/2004.<sup>14</sup>

43. Såvitt avser det andra rekvisitet behöver det kontrolleras huruvida sådan sjukvård som föreskrivs i sjukvårdslagen är hänförlig till någon av de risker som nämns i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004, i det aktuella fallet närmare bestämt huruvida denna vård är hänförlig till sådana ”förmåner vid sjukdom” som avses i artikel 3.1 a.

44. Förordning nr 883/2004 innehåller inte någon definition av ”förmåner vid sjukdom”, men domstolen har yttrat sig om detta begrepp och därvid bland annat slagit fast att det omfattar förmåner vilkas huvudsakliga syfte är att bota sjuka.<sup>15</sup>

45. Det framgår tydligt av begäran om förhandsavgörande, liksom av titeln på den berörda lettiska lagen, att den vård som är i fråga i det nationella målet är sjukvård och således vård vars syfte är att bota sjuka.

46. Jag anser därför att sådan offentlig sjukvård som är i fråga i det nationella målet är hänförlig till den risk avseende sjukdom som åsyftas i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 och således att även det andra rekvisitet är uppfyllt.

47. Mot bakgrund av detta föreslår jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan med att sådana förmåner i fråga om offentlig sjukvård som är i fråga i det nationella målet, vilka beviljas förmånstagarna på grundval av en i lagen definierad situation utan att det görs någon individuell och skönmässig prövning av deras individuella behov, inte är att betrakta som ”socialhjälp och medicinsk hjälp” i den mening som avses i artikel 3.5 a i förordning nr 883/2004 utan i stället är att betrakta som ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i artikel 3.1 a i samma förordning.

48. Med tanke på hur jag föreslår att den första tolkningsfrågan ska besvaras, anser jag att det saknas anledning att besvara den tredje tolkningsfrågan, som den hänskjutande domstolen har ställt enbart för den händelse att sådana förmåner som de som är i fråga i det nationella målet skulle befinnas falla utanför tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004.

49. I det följande kommer jag att pröva den andra tolkningsfrågan tillsammans med den femte och den sjätte tolkningsfrågan, men innan dess kommer jag att pröva den fjärde tolkningsfrågan.

<sup>12</sup> Se, bland annat, dom av den 27 november 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, punkt 24), och dom av den 25 juli 2018, A (Stöd till en person med funktionsnedsättning) (C-679/16, EU:C:2018:601, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

<sup>13</sup> Den hänskjutande domstolen har angett att de aktuella tjänsterna från och med 2018 finansieras både med intäkter från obligatoriska avgifter och med skattemedel.

<sup>14</sup> Se dom av den 16 juli 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 21).

<sup>15</sup> Se, inom ramen för förordning nr 1408/71, dom av den 16 november 1972, Heinze (14/72, EU:C:1972:98, punkt 8).

## **B. Den fjärde tolkningsfrågan**

50. Den hänskjutande domstolen har i allt väsentligt ställt sin fjärde tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en sådan unionsmedborgare som A – som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att bosätta sig i en annan medlemsstat – nekas tillgång till statsfinansierade sjukvårdsförmåner med motiveringen att han inte är anställd eller egenföretagare i denna andra medlemsstat.

51. Därvidlag vill jag inledningsvis framhålla att det *enda* som anges i artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 är en ”lagvalsregel” avsedd att peka ut den lagstiftning som ska tillämpas på de förmåner i fråga om social trygghet som räknas upp i artikel 3.1 i samma förordning – i det aktuella fallet förmåner vid sjukdom.<sup>16</sup> Ekonomiskt inaktiva personer såsom A som inte omfattas av något av leden a–d i artikel 11.3 träffas av led e i den bestämmelsen – som utgör en restkategori – och ska därför omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där de är bosatta. I det aktuella fallet är A alltså bosatt i Lettland och det är ostridigt att det är den lettiska lagstiftningen som är tillämplig på honom.

52. Syftet både med artikel 11.3 e och med förordning nr 883/2004 i dess helhet är således dels att undvika att flera medlemsstaters nationella lagstiftning samtidigt är tillämplig, dels att förhindra att de som omfattas av förordningen berövas skydd på området social trygghet till följd av att ingen lagstiftning är tillämplig på dem.<sup>17</sup>

53. Artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 innebär däremot inte någon harmonisering av villkoren för beviljande av förmåner i fråga om social trygghet såsom sjukvårdsförmåner. Ansvaret för att fastställa nämnda villkor åvilar i stället medlemsstaterna, som i kraft av artikel 168.7 FEUF är behöriga att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik och som även är behöriga att utforma sina system för social trygghet och att i sin nationella lagstiftning slå fast villkoren för beviljande – och följaktligen även för nekande – av förmåner i fråga om social trygghet.<sup>18</sup>

54. I samband med fastställandet av dessa villkor måste medlemsstaterna visserligen iakttä unionsrätten, inbegripet primärrätten och den likabehandlingsprincip som bland annat har stadfäst i artikel 4 i förordning nr 883/2004 och i artikel 24.1 i direktiv 2004/38, men artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 innehåller inte några föreskrifter som rör innehållet i nämnda villkor. Frågan huruvida sådana villkor som de som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet är förenliga med EUF-fördraget och med vissa sekundärrättsakter tas upp i den andra, den femte och den sjätte tolkningsfrågan, vilka jag kommer att pröva nedan.

55. Jag föreslår att den fjärde tolkningsfrågan ska besvaras med att artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att den uteslutande gör det möjligt att slå fast vilken lagstiftning som är tillämplig på sådana förmåner vid sjukdom som är i fråga i det nationella målet och att denna bestämmelse inte rör de materiella villkoren för beviljande av rätten att erhålla sådana förmåner. Det är inte möjligt att enbart mot bakgrund av nämnda bestämmelse bedöma huruvida det är förenligt med unionsrätten att en nationell lagstiftning innebär att en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att lämna sin ursprungsmedlemsstat och bosätta sig i en annan medlemsstat nekas tillgång till statsfinansierade sjukvårdsförmåner på den grunden att denne inte har en anställning eller bedriver egen verksamhet i sistnämnda stat.

<sup>16</sup> Se dom av den 14 juni 2016, kommissionen/Förenade kungariket (C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 63) (nedan kallad domen kommissionen/Förenade kungariket), och skälen 3 och 4 i förordning nr 883/2004.

<sup>17</sup> Se dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 40), och domen kommissionen/Förenade kungariket, punkt 64, samt skäl 15 i förordning nr 883/2004.

<sup>18</sup> Se, bland annat, dom av den 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 29 och där angiven rättspraxis), och dom av den 16 juli 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, punkt 63).

### *C. Den andra, den femte och den sjätte tolkningsfrågan*

56. Jag vill inledningsvis framhålla att det framgår av begäran om förhandsavgörande att vid den tidpunkt då A lämnade sin ursprungsmedlemsstat på obestämd tid, arbetade han inte längre i den medlemsstaten och var inte längre ansluten till den medlemsstatens system för social trygghet. Han sökte visserligen arbete i den mottagande medlemsstaten, men hans huvudsakliga syfte med inresan i den medlemsstaten var inte att söka arbete utan att återförenas med sin hustru och sina barn. Hans rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten grundades således inte på att han hade ställning som arbetstagare. Vidare gäller att även om A också kan tänkas ha omfattats av bestämmelserna i artikel 14.4 b i direktiv 2004/38, vilken rör unionsmedborgare som efter att ha rest in i den mottagande medlemsstaten för att söka arbete uppehåller sig där mer än tre månader efter inresan, framgår det av begäran om förhandsavgörande att det var i egenskap av ekonomiskt inaktiv person som han uppehöll sig i den mottagande medlemsstaten vid den tidpunkt då han ingav sin ansökan om anslutning till den medlemsstatens system för social trygghet och att hans uppehållsrätt grundade sig på artiklarna 7.1 b och 14.2 i det direktivet.<sup>19</sup>

57. Följaktligen anser jag att vad den hänskjutande domstolen i allt väsentligt önskar få klarhet i genom sin andra, sin femte och sin sjätte tolkningsfråga – vilka jag finner det lämpligt att pröva tillsammans – är huruvida artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 24 i direktiv 2004/38 jämförda med artiklarna 7.1 b och 14.2 i det direktivet ska tolkas så, att de medger att en medlemsstat, i egenskap av mottagande medlemsstat och i syfte att undvika att balansen hos dess system för social trygghet utsätts för en orimlig belastning, nekar att till det systemet ansluta en unionsmedborgare som vid tidpunkten för ansökan om anslutning är ekonomiskt inaktiv men som uppfyller kraven enligt artikel 7.1 b i det direktivet och nekar att ge denne tillgång till statsfinansierade sjukvårdsförmåner samtidigt som medlemsstatens egna medborgare som befinner sig i samma situation är berättigade till detta.

58. För att kunna besvara den frågan kommer jag först att se närmare på de lärdomar som kan hämtas i domstolens praxis från senare tid rörande samspelet mellan direktiv 2004/38 och förordning nr 883/2004 såvitt avser kravet på tillräckliga tillgångar. Därefter kommer jag att tillämpa dessa lärdomar på kravet på heltäckande sjukförsäkring. Därvid kommer jag att visa att det vid den bedömning som görs har avgörande betydelse huruvida anslutningen till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet ger upphov till en orimlig belastning som påverkar det systemets finansiella balans.

#### *1. Lärdomar från senare tids rättspraxis*

59. I linje med artikelrubriken ”Likabehandling” föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 883/2004 att de personer som den förordningen är tillämplig på i princip ska ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som den medlemsstatens egna medborgare. Dessa rättigheter innefattar bland annat rätten till sådana förmåner vid sjukdom som avses i artikel 3.1 a i den förordningen.

60. I punkt 1 i artikel 24 i direktiv 2004/38, som också har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs att unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och uppehåller sig i en mottagande medlemsstat ska åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget, om inte annat följer av specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen.

<sup>19</sup> Såvitt avser skillnaden mellan artikel 14.4 b och artikel 14.2 i direktiv 2004/38, se fotnot 43 i detta förslag till avgörande.

61. Dessa båda bestämmelser är att anse som konkreta uttryck inom specifika områden – förmåner i fråga om social trygghet respektive medborgarskap – för den allmänna icke-diskrimineringsprincip som stadfästas i artikel 18 FEUF.<sup>20</sup>

62. När det gäller artikel 24.1 i direktiv 2004/38 har domstolen såvitt avser tillgång till sådana sociala förmåner som minimiinkomst, vilket är en icke avgiftsfinansierad social förmån i den mening som avses i artikel 70 i förordning nr 883/2004, slagit fast att en unionsmedborgare kan kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten endast om unionsmedborgarens vistelse i den medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38.<sup>21</sup> De villkor som därvidlag gäller för en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten i mer än tre månader men mindre än fem år anges i artikel 7.1 b i det direktivet. Dessa villkor innebär att en sådan medborgare måste ha tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring.<sup>22</sup> Enligt artikel 14.2 i samma direktiv föreligger uppehållsrätt endast så länge unionsmedborgaren uppfyller dessa villkor.<sup>23</sup> Syftet med villkoren är att undvika att unionsmedborgaren blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens system för social trygghet.<sup>24</sup>

63. Domstolen har således slagit fast att det finns ett samband mellan rätten till likabehandling enligt artikel 24 i direktiv 2004/38 – för vilken kan krävas att kraven i artiklarna 7 och 14 i det direktivet är uppfyllda – och rätten till sociala förmåner enligt förordning nr 883/2004. Huruvida en person har rätt till sådana förmåner på samma villkor som medborgarna i den mottagande medlemsstaten kan alltså bero på huruvida han eller hon har laglig uppehållsrätt i den medlemsstaten genom att i överensstämmelse med artikel 14.2 i direktiv 2004/38 under hela sin vistelse uppfylla de villkor som ställs i artikel 7.1 b i det direktivet.

64. Mot bakgrund av detta har domstolen funnit att artikel 24.1 i direktiv 2004/38 jämförd med artikel 7.1 b i samma direktiv inte utgör hinder för en lagstiftning som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater och saknar uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 i den mottagande medlemsstaten inte har rätt till vissa förmåner som avses i förordning nr 883/2004.<sup>25</sup> Domstolen har också slagit fast att samma slutsats ska dras såvitt avser tolkningen av artikel 4 i förordning nr 883/2004.<sup>26</sup>

65. Dessa bedömningar, som kan föras tillbaka på domen i målet Brey,<sup>27</sup> har sedermera bekräftats i domen Alimanovic,<sup>28</sup> domen García-Nieto m.fl.<sup>29</sup> och domen i målet kommissionen/Förenade kungariket.<sup>30</sup>

66. I domen García-Nieto klargjorde domstolen att det vid bedömning av huruvida en unionsmedborgare får nekas förmåner i fråga om socialt bistånd först ska kontrolleras huruvida den likabehandlingsprincip som erinras om i artikel 24.1 i direktiv 2004/38 är tillämplig och således huruvida den berörda personens vistelse i den mottagande medlemsstaten är laglig i den mening som

20 Se, för ett liknande resonemang, domen Dano, punkt 61, och dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 60) (nedan kallad domen Jobcenter Krefeld).

21 Se domen Dano, punkt 69.

22 Se, bland annat, domen Dano, punkterna 71 och 73, dom av den 30 juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, punkt 76), och dom av den 2 oktober 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, punkt 29).

23 Se domen Dano, punkt 71.

24 Se domen Dano, punkt 71.

25 Se domen Dano, punkt 82.

26 Se domen Dano, punkt 83.

27 Dom av den 19 september 2013 (C-140/12, EU:C:2013:565). Se, särskilt, punkterna 44 och 47 i domen, där domstolen slog fast att det finns ett samband mellan rätten till sociala förmåner i kraft av förordning nr 883/2004 och innehav av uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, för vilket kan krävas att villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 är uppfyllda.

28 Domen Alimanovic, punkt 69.

29 Domen García-Nieto, punkt 38.

30 Domen kommissionen/Förenade kungariket, punkt 68.

avses i det direktivet.<sup>31</sup> Om så är fallet ska det sedan kontrolleras huruvida den berördes situation träffas av undantaget i artikel 24.2,<sup>32</sup> som innebär att den mottagande medlemsstaten får neka en person rätten att behandlas på samma sätt som dess egna medborgare i tre fall, nämligen dels under de tre första månaderna vistelse i den medlemsstaten, dels under en sådan i artikel 14.4 b i direktivet avsedd period då den berörde söker arbete, vilken kan vara längre än tre månader, dels om den berörde tillhör vissa kategorier av studerande som ännu inte har erhållit permanent uppehållsrätt i medlemsstaten och har ansökt om bistånd till uppehälle.

67. Även efter dessa domar skulle det kunna anses att det fortfarande rådde tvivel om huruvida domstolens resonemang kring sambandet mellan artikel 24 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 uteslutande gällde icke avgiftsfinansierade sociala förmåner såsom minimilön eller var tillämpligt på samtliga förmåner i fråga om social trygghet som omfattas av den förordningen. I domen kommissionen/Förenade kungariket klargjorde domstolen emellertid att dess resonemang skulle tillämpas på samma sätt såvitt avsåg förmåner i fråga om social trygghet.<sup>33</sup>

68. Med ledning av denna rättspraxis drar jag slutsatsen att villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 också är tillämpliga på samtliga förmåner i fråga om social trygghet, däribland sådana som är att hänföra till den i artikel 3.1 a i förordning nr 883/2004 nämnda första grenen av social trygghet, det vill säga förmåner vid sjukdom.

69. Den fråga som har uppkommit i förevarande mål rör huruvida en unionsmedborgare som uppfyller nämnda villkor har rätt att behandlas på samma sätt som den mottagande medlemsstatens egna medborgare såvitt avser rätten till statsfinansierade sjukvårdsförmåner.

70. Här vill jag understryka att A uppfyller båda villkoren enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38. Det framgår av begäran om förhandsavgörande<sup>34</sup> – och är ostridigt mellan parterna – att vid den tidpunkt då A ingav sin ansökan om anslutning till det lettiska systemet för social trygghet i syfte att komma i åtnjutande av statsfinansierade sjukvårdsförmåner, hade han både tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring. Såvitt avser det sistnämnda villkoret preciserades det under den muntliga förhandlingen vid domstolen att A hade tecknat sin försäkring hos ett privat försäkringsbolag. Vidare är det likaså ostridigt att A efter ingivandet av ansökan om anslutning till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet ständigt uppfyllde båda villkoren. En sådan unionsmedborgare som A borde således i kraft av artikel 24.1 i direktiv 2004/38 i princip behandlas på samma sätt som den mottagande medlemsstatens egna medborgare, med tanke på att han inte omfattades av något av de tre fall som avses i artikel 24.2 i det direktivet, och borde följaktligen kunna få bli ansluten till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet på samma villkor som den medlemsstatens egna medborgare.<sup>35</sup> En sådan anslutning skulle medföra inte endast att A fick tillgång till de sjukvårdsförmåner som är att hänföra till det offentliga sjukvårdssystemet utan också att staten finansierade dessa förmåner på samma villkor som gäller för medborgare i den mottagande medlemsstaten.<sup>36</sup>

31 Se, för ett liknande resonemang, domen García-Nieto, punkt 40. Jag vill framhålla att Elisabeta Dano uppehöll sig lagligt i den mottagande medlemsstaten i den mening som avses i den medlemsstatens lagstiftning. Hon hade för övrigt i nämnda medlemsstat erhållit ett icke tidsbegränsat intyg om uppehållsrätt (se punkt 36 i domen Dano). Eftersom hon inte hade tillräckliga tillgångar i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, uppehöll hon sig däremot inte lagligt i den medlemsstaten i den mening som avses i det direktivet.

32 Se, för ett liknande resonemang, domen García-Nieto, punkt 43.

33 I det mål som föranledde den domen hade kommissionen gjort gällande att direktiv 2004/38 inte var tillämpligt på förmåner i fråga om social trygghet (se punkterna 44 och 46 i domen). Domstolen konstaterade först att den förmån som var i fråga, det vill säga barnbidrag, verkligen var att anse som en förmån i fråga om social trygghet (punkt 61 i domen), varefter den tillämpade direktivet på den förmånen (se punkterna 66 och 68 i domen) och ogillade talan, inom ramen för vilken det hade yrkats att domstolen skulle fastställa att Förenade kungariket hade åsidosatt sina skyldigheter genom att som villkor för beviljande av barnbidrag kräva att den sökande måste ha uppehållsrätt i Förenade kungariket.

34 Se punkterna 3.7 och 20 andra stycket i begäran om förhandsavgörande.

35 Se även punkt 84 i detta förslag till avgörande.

36 Se, i jämförelsesyfte, punkt 22 i detta förslag till avgörande.

71. Det resonemang som jag har fört i föregående punkt är emellertid inte självklart, något som framgår av yttrandena från den lettiska och den spanska regeringen och från kommissionen.

72. Den lettiska regeringen har framhållit att det inte är någon slump att det har införts ett krav på heltäckande sjukförsäkring, utan att detta krav har ett specifikt syfte. På motsvarande sätt som syftet med kravet på tillräckliga tillgångar är att en person måste kunna tillgodose sina egna behov vid vistelse i mer än tre månader i en annan medlemsstat än sin egen och att denna andra medlemsstat därför inte är skyldig att bevilja en sådan person förmåner i fråga om socialt bistånd som innebär att personen erhåller ett ekonomiskt stöd motsvarande existensminimum, är syftet med kravet på heltäckande sjukförsäkring enligt den lettiska regeringen att en person som inte är anställd eller egenföretagare själv ska stå för sina vårdkostnader och att den berörda medlemsstaten därför inte är skyldig att täcka dessa kostnader. Den lettiska regeringen anser att en person inte med framgång bör kunna göra gällande den rätt till likabehandling som slås fast i artikel 24.1 i direktiv 2004/38 i syfte att komma i åtnjutande av statsfinansierade sjukvårdsförmåner samtidigt som den personen enligt artikel 7.1 b i samma direktiv måste ha en heltäckande sjukförsäkring för att få rätt att uppehålla sig lagligt i den mottagande medlemsstaten under mer än tre månader.

73. Kommissionen har under hänvisning till domen *Dano*<sup>37</sup> på liknande sätt gjort gällande att det är en oundviklig följd av direktiv 2004/38 – i det aktuella fallet av kravet enligt artikel 7.1 b i det direktivet på heltäckande sjukförsäkring – att en mottagande medlemsstat nekar en sådan unionsmedborgare som A att få tillgång till sitt system för social trygghet på samma villkor som egna i landet bosatta medborgare.

74. Den spanska regeringen har ställt sig bakom den ståndpunkt som den lettiska regeringen och kommissionen har förfäktat.

75. Den ståndpunkten skulle jag vilja sammanfatta på följande sätt: eftersom en person enligt artikel 24.1 i direktiv 2004/38 jämförd med artiklarna 7 och 14 i samma direktiv måste uppfylla kraven på att ha tillräckliga resurser och en heltäckande sjukförsäkring för att kunna göra gällande rätten till likabehandling, kan den rätten med framgång göras gällande endast såvitt avser beviljandet av andra förmåner än sådana som gör det möjligt att uppfylla dessa båda krav, eftersom nämnda krav annars skulle bli meningslösa.

76. Med andra ord anser dessa båda regeringar och kommissionen att rätten till likabehandling inte kan gälla beviljande av minimilön eller beviljande av anslutning till den mottagande medlemsstatens offentliga sjukvårdssystem, eftersom detta är åtgärder som gör det möjligt att uppfylla just de krav som ställs i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38.

77. Jag förstår detta resonemang. Som jag kommer att visa i det följande, anser jag att syftet med kravet enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 på heltäckande sjukförsäkring är just att undvika att en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstaten innan han eller hon har erhållit permanent uppehållsrätt i kraft av artikel 16 i direktivet, det vill säga efter de fem första årens vistelse. I själva verket anser jag att den mottagande medlemsstaten under den femårsperioden i princip har rätt att kräva att den berörda unionsmedborgaren på egen bekostnad tecknar en sjukförsäkring som täcker hans eller hennes vårdkostnader i den mottagande medlemsstaten.<sup>38</sup> I de allra flesta fallen har den medlemsstaten därför, som jag ser saken, rätt att neka en sådan medborgare anslutning till sitt system för social trygghet.

<sup>37</sup> Punkt 77 i den domen.

<sup>38</sup> Jag erinrar om att rätten till fri rörlighet för ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare kan inskränkas genom sekundärrätten. Detta följer av artikel 21 FEUF, där det föreskrivs att "[v]arje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen".

78. Den fråga som domstolen ska avgöra i det aktuella fallet är emellertid huruvida en medlemsstat "under alla omständigheter [och] automatiskt"<sup>39</sup> får neka en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare anslutning till sitt system för social trygghet på samma villkor som de egna medborgarna. Jag vill påpeka att statligt finansierad offentlig sjukvård i allmänhet inte är "gratis" ens för medborgarna i den berörda medlemsstaten, vilka ju lämnar bidrag till finansieringen av vården i form av antingen avgifter eller skatt beroende på hur man i den enskilda medlemsstaten har valt att finansiera den sociala tryggheten.

79. Denna problematik aktualiseras i särskilt hög grad när det rör sig om en unionsmedborgare som dels uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, dels varaktigt har lämnat sin ursprungsmedlemsstat, där han av det skälet inte längre är ansluten till systemet för social trygghet, dels i familjeåterföreningssyfte har bosatt sig i en annan medlemsstat till vilken han har flyttat centrum för samtliga sina intressen, både sina familjeintressen och sina personliga och yrkesmässiga intressen.

80. Därvidlag finner jag det lämpligt att göra en mer nyanserad tolkning än den som har förespråkats av den lettiska och den spanska regeringen liksom av kommissionen. En sådan tolkning får också stöd i domen Jobcenter Krefeld, vilken rör kravet på tillräckliga tillgångar. Enligt min mening är det än mer påkallat att göra en nyanserad tolkning när det gäller kravet på heltäckande sjukförsäkring. I det följande kommer jag att visa att det inte finns något stöd i lydelsen av artiklarna 7, 14 och 24 i direktiv 2004/38 för att ekonomiskt inaktiva medborgare i andra medlemsstater systematiskt ska kunna nekats tillgång till offentliga sjukvårdsförmåner på samma villkor som den mottagande medlemsstatens egna medborgare innan de har erhållit permanent uppehållsrätt efter fem års vistelse i den mottagande medlemsstaten, och dessutom kommer jag att visa att ett sådant systematiskt nekande strider både mot målet att säkerställa fri rörlighet för unionsmedborgare och mot själva unionsmedborgarskapsbegreppet.

## *2. Begreppet "heltäckande sjukförsäkring" mot bakgrund av lydelsen av och sammanhanget för artikel 7.1 i direktiv 2004/38*

81. Krav på heltäckande sjukförsäkring ställs i artikel 7.1 b och 7.1 c i direktiv 2004/38.

82. Inledningsvis noterar jag att det inte uttryckligen anges i direktiv 2004/38, och således inte i artiklarna 7, 14 och 24 i detta, att en medlemsstat får neka en unionsmedborgare att ansluta sig till dess system för social trygghet, och således neka honom eller henne offentlig sjukförsäkring, med motiveringen att han eller hon är ekonomiskt inaktiv under vistelseperioden mellan tre månader och fem år efter hans eller hennes ankomst till medlemsstaten.

83. I synnerhet innebär undantaget enligt artikel 24.2 i direktiv 2004/38 inte någon sådan gräns för rätten till likabehandling. Jag vill erinra om att den bestämmelsen är ett undantag från en grundläggande rättighet och därför enligt domstolen ska tolkas restriktivt. Dessutom har domstolen preciserat undantagets räckvidd i den nyligen meddelade domen Jobcenter Krefeld.<sup>40</sup> Domstolen underströk därvid för det första att detta undantag är tillämpligt endast på de fall som avses i

<sup>39</sup> Se domen Jobcenter Krefeld, punkt 79, som formuleringen är hämtad från.

<sup>40</sup> Se punkt 60 och följande punkter i domen. Domen Jobcenter Krefeld rör en unionsmedborgare som var ekonomiskt inaktiv vid den tidpunkt då han ingav en ansökan om försörjningsstöd för sig och sina barn i den mottagande medlemsstaten, där han tidigare hade arbetat. Eftersom han hade förlorat sin ställning som arbetstagare i den medlemsstaten men sökte nytt arbete där, träffades han av artikel 14.4 b i direktiv 2004/38. Dessutom hade han uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten i kraft av artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1) på grund av att hans barn gick i skolan där, vilket betydde att han i fråga om socialt bistånd hade rätt att behandlas på samma sätt som den medlemsstatens egna medborgare.

artikel 24.1 i förordning nr 883/2004 och således endast på unionsmedborgare vilkas uppehållsrätt grundar sig just på direktiv 2004/38.<sup>41</sup> För det andra framhöll domstolen, på tal om tillämpning av undantaget på en arbetssökande, att undantaget avser personer vilkas uppehållsrätt grundar sig *uteslutande* på artikel 14.4 b i direktiv 2004/38.<sup>42</sup>

84. Av detta följer att en sådan unionsmedborgare som A, som har uppehållsrätt med stöd av både artikel 7.1 b och artikel 14.2 i direktiv 2004/38, och således inte har uppehållsrätt endast med stöd av artikel 14.4 b i det direktivet, inte omfattas av undantaget enligt artikel 24.2 i nämnda direktiv.<sup>43</sup>

85. Vidare vill jag påpeka att medan unionsmedborgarna genom nämnda artikel 7.1 b åläggs att ha tillräckliga resurser "för att [de] inte [ska] bli en *belastning* för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen",<sup>44</sup> har unionslagstiftaren inte slagit fast något motsvarande samband mellan kravet på att ha en heltäckande sjukförsäkring och förekomsten av en sådan belastning. Detta betyder att lagstiftaren har ansett att det vid avsaknad av tillräckliga tillgångar skulle kunna uppkomma en *belastning* och att detta kan berättiga att en person nekats tillgång till sociala förmåner på samma villkor som den mottagande medlemsstatens egna medborgare.<sup>45</sup> Såvitt avser kravet på heltäckande sjukförsäkring har lagstiftaren däremot i stället önskat undvika att en unionsmedborgare som vistas i en mottagande medlemsstat ska bli inte endast en belastning, utan en *orimlig* sådan, för den medlemsstaten.<sup>46</sup>

86. Jag kommer att se närmare på begreppet "orimlig belastning" i punkt 92 och följande punkter i detta förslag till avgörande. I detta skede av min framställning nöjer jag mig med att understryka att attributet "orimlig" förefaller innebära en väsentlig skillnad.

87. När det slutligen gäller räckvidden för begreppet "heltäckande sjukförsäkring" vill jag framhålla att det begreppet inte definieras i direktiv 2004/38.

88. I vardagsspråket avses med "försäkring" ett avtal genom vilket en försäkringsgivare i utbyte mot en premie eller en avgift garanterar försäkringstagaren utbetalning av ett överenskommet belopp om en viss risk förverkligas.<sup>47</sup> I det aktuella fallet är syftet med sjukförsäkring att täcka risker som har anknytning till sjukvård. Ordet "heltäckande" avser omfattningen av de risker som ska täckas i den mottagande medlemsstaten.

89. I direktiv 2004/38 anges det emellertid inte närmare hur dessa termer ska tolkas. I synnerhet anges det inte huruvida sjukförsäkringen ska vara privat eller offentlig. De regeringar som har intervenerat i förevarande mål utgår, liksom kommissionen, från att det måste röra sig om en privat försäkring, men detta framgår alltså inte av direktivets lydelse. Inte heller anges det i direktivet huruvida försäkringen måste tillhandahållas av en organisation eller ett företag i den mottagande medlemsstaten eller kan härröra från en annan medlemsstat, exempelvis unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat.

41 Se domen Jobcenter Krefeld, punkt 65.

42 Se domen Jobcenter Krefeld, punkterna 69 och 70.

43 Jag vill emellertid understryka att medan *artikel 14.4 b* i direktiv 2004/38 avser personer som fortfarande uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten, i syfte att söka arbete där, när de tre första månaderna efter deras ankomst har förflutit och som i kraft av undantaget enligt artikel 24.2 i det direktivet inte har rätt till förmåner i fråga om socialt bistånd i den medlemsstaten, avser *artikel 14.2* i samma direktiv andra personer som har uppehållsrätt i kraft av artikel 7 i direktivet, som fortfarande uppfyller kraven enligt den bestämmelsen och som därför i princip, i kraft av artikel 24.1 i direktivet, har rätt att behandlas på samma sätt som den mottagande medlemsstatens egna medborgare.

44 Min kursivering.

45 Se, för ett liknande resonemang, domen Dano, punkt 77.

46 Se, för ett liknande resonemang, domen Dano, punkt 71.

47 Denna definition har hämtats från den franska ordboken *Le Robert*.



90. Domen i målet *Baumbast och R*<sup>48</sup> ger liksom kommissionens riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2004/38<sup>49</sup> vissa upplysningar i detta hänseende. Av domen *Baumbast* framgår att den berörda unionsmedborgaren, som hade gjort gällande att han hade uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten (Förenade kungariket), där han hade utövat sin rätt till fri rörlighet, hade en heltäckande sjukförsäkring i sin ursprungsmedlemsstat (Tyskland), som han hade erhållit genom den medlemsstatens system för social trygghet.<sup>50</sup>

91. De närmare omständigheterna kring försäkringen förefaller således inte ha avgörande betydelse, utan det väsentliga är att ha en sjukförsäkring.<sup>51</sup>

92. Även sammanhanget för direktiv 2004/38 ger vissa upplysningar. Härvidlag vill jag framhålla att syftet med de krav som ställs i artikel 7 i det direktivet enligt skäl 10 till detta direktiv bland annat är att undvika att de berörda unionsmedborgarna "bli[r] en orimlig belastning" för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.<sup>52</sup>

93. Den bestämmelsens tillkomsthistoria visar liksom riktlinjerna för tillämpningen av direktiv 2004/38 också tydligt hur viktigt det har varit för medlemsstaterna att undvika att ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare kan ge upphov till en orimlig belastning.

94. Sådana farhågor av ekonomisk art avspeglades i själva verket redan i de tre direktiv från 1990 som var föregångare till direktiv 2004/38,<sup>53</sup> bland annat direktiv 90/364, och de kunde härledas till 1985 års "Adonninorapport" från ad hoc-kommittén "Medborgarnas Europa".<sup>54</sup> I den rapporten hade det föreslagits att man vid sidan av ett krav på tillräckliga tillgångar också skulle ställa ett krav på "tillräcklig täckning för sjukdomsrelaterade risker" i syfte att förbättra förutsättningarna för ett antagande av förslaget till vad som skulle bli direktiv 90/364, där det föreskrevs en rätt till bosättning för ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare.<sup>55</sup>

95. I riktlinjerna för tillämpningen av direktiv 2004/38 anges vidare att "[e]ventuell täckning av försäkring, privat eller offentlig, som tecknats i den mottagande medlemsstaten eller annorstädes ... i princip [är] godtagbar, så länge som den är heltäckande och *inte belastar de offentliga finanserna i den mottagande medlemsstaten*".<sup>56</sup>

48 Dom av den 17 september 2002 (C-413/99, EU:C:2002:493) (nedan kallad domen *Baumbast*), som rörde föregångaren till direktiv 2004/38, direktiv 90/364, vilket innehöll ett liknande krav på sjukförsäkring.

49 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av [direktiv 2004/38] (KOM(2009) 313 slutlig) (nedan kallat riktlinjerna för tillämpningen av direktiv 2004/38).

50 Se, för ett liknande resonemang, domen *Baumbast*, punkt 89, och förslaget till avgörande av generaladvokaten Geelhoed i målet *Baumbast* (C-413/99, EU:C:2001:385, punkt 116). Att det kan röra sig om offentlig sjukförsäkring får för övrigt stöd i de riktlinjer som har nämnts i den föregående fotnoten, enligt vilka en unionsmedborgare kan ha sjukförsäkring till följd av att han eller hon är ansluten till systemet för social trygghet i sin ursprungsmedlemsstat. Kommissionen anger som exempel att pensionärer uppfyller kravet på heltäckande sjukförsäkring om de har rätt till sjukvård i kraft av lagstiftningen i den medlemsstat som betalar deras pension. Dessutom nämner kommissionen fall där lagstiftningen i ursprungsmedlemsstaten täcker vårdkostnaderna för en studerande som har begett sig till en annan medlemsstat för att studera utan att i den mening som avses i förordning nr 1408/71 (nu förordning nr 883/2004) ha bosatt sig där.

51 Skyldigheten att ha sjukförsäkring nämns i två andra bestämmelser i direktiv 2004/38, nämligen artikel 12.2 och artikel 13.2 andra stycket. Där är den franska formuleringen något striktare i så måtto att de berörda måste "omfattas fullständigt" av sjukförsäkring i den mottagande medlemsstaten, men liksom i artikel 7.1 b och 7.1 c anges inte något om typen av försäkring.

52 Detta skäl avspeglar fjärde skälet i direktiv 90/364. Se även dom av den 21 december 2011, Ziolkowski och Szeja (C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 40).

53 Se punkt 11 i detta förslag till avgörande.

54 Adonninorapporten lades fram vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 29 och 30 mars 1985 (*Europeiska gemenskapernas bulletin*, tillägg nr 7/85, s. 9 och 10). Rapporten, som hade tagits fram på begäran av stats- och regeringscheferna och var avsedd att ge unionsmedborgarna utökade rättigheter, bland annat i fråga om uppehållsrätt, innehöll en rad olika förslag. Se även, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten La Pergola i målet *Kaba* (C-356/98, EU:C:1999:470, fotnot 123), där det hänvisas till Adonninorapporten.

55 Se förslag till rådets direktiv om rätt till bosättning (KOM(89) 275 slutlig (EGT C 191, 1989, s. 5)). Det första förslaget om allmän uppehållsrätt lades fram redan i slutet av 1970-talet, men där angavs inget krav på innehav av sjukförsäkring. Se förslag till rådets direktiv om rätt för medlemsstaternas medborgare att bosätta sig inom en annan medlemsstats territorium, framlagt av kommissionen inför rådet den 31 juli 1979 (EGT C 207, 1979, s. 14).

56 Min kursivering (se punkt 2.3.2 i riktlinjerna). Tilläggas ska att de ifrågakvarande riktlinjerna inte är rättsligt bindande men ändå kan utgöra en källa vid tolkning.

96. För övrigt hade kommissionen i sitt förslag till ändring av förordning nr 883/2004 – som var avsett att se till att domstolens praxis beaktades – en skrivning med innebörden att unionsmedborgare med hemvist i den mottagande medlemsstaten skulle kunna få tillträde till den medlemsstatens system för social trygghet om de bidrog på ett proportionellt sätt till ett sjukförsäkringssystem.<sup>57</sup>

97. Av det ovan anförda följer att den heltäckande sjukförsäkringen kan vara privat eller offentlig och att den kan vara en följd av anslutning till systemet för social trygghet i en medlemsstat, exempelvis – som i det mål som föranledde domen Baumbast – i unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat, men även i den mottagande medlemsstaten.<sup>58</sup> Eftersom innebörden av begreppet ”heltäckande sjukförsäkring” inte anges närmare i direktiv 2004/38, anser jag att kravet på att ha en heltäckande sjukförsäkring ska tolkas så, att det rör sig om en skyldighet att ha fullständig täckning såvitt avser sjukvård, oavsett varifrån denna täckning härrör och oavsett vilka de eventuella anslutningsvillkoren är. Den omständigheten att innehav av en ”heltäckande sjukförsäkring” anges som villkor för att en unionsmedborgare ska ha uppehållsrätt i kraft av direktiv 2004/38 kan, som jag ser saken, inte i sig utgöra hinder för en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgares rätt att få bli ansluten till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet, utan det krävs därutöver också att en sådan anslutning skulle skapa en ”orimlig belastning” såvitt avser den finansiella balansen i den mottagande medlemsstaten.

98. Som jag kommer att visa i det följande, medför en sådan anslutning inte automatiskt någon sådan belastning.

### 3. Begreppet ”orimlig belastning”

99. I domen Baumbast betonade domstolen att rätten att fritt röra sig och uppehålla sig genom EUF-fördraget har utsträckts till att omfatta *samtliga* unionsmedborgare, både ekonomiskt aktiva och ekonomiskt inaktiva. Samtidigt erinrade domstolen om att denna rätt är föremål för begränsningar och villkor enligt fördragen och enligt de bestämmelser som har utfärdats för fördragets genomförande.<sup>59</sup> Domstolen förklarade att dessa begränsningar grundar sig på tanken att unionsmedborgarnas utövande av rätten till bosättning får underordnas medlemsstaternas ”legitima intressen”, däribland kravet på att den som omfattas av rätten till bosättning inte får bli en ”orimlig börda för [den mottagande medlemsstatens] finanser”.<sup>60</sup>

100. Domstolen tillade att tillämpningen av dessa begränsningar och villkor ska ske med iakttagande av de begränsningar som följer av unionsrätten och i enlighet med proportionalitetsprincipen.<sup>61</sup>

101. Härvidlag noterar jag att det i artikel 14.3 i direktiv 2004/38 föreskrivs att en utvisningsåtgärd inte ska vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten. Den bestämmelsen avspeglar domstolens bedömning i domen i målet Grzelczyk,<sup>62</sup> enligt vilken den omständigheten att en studerande har

57 Se förslag av den 13 december 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av [förordning nr 883/2004] och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till [förordning nr 883/2004] (COM(2016) 815 final), särskilt artikel 1.3 i förslaget.

58 Jag noterar att kommissionen under förhandlingen i förevarande mål – som svar på en fråga från domstolen rörande möjligheten att frivilligt ansluta sig till systemet för social trygghet i den mottagande medlemsstaten – angav att om den mottagande medlemsstaten föreskriver en möjlighet att få tillgång till dess offentliga sjukvårdssystem i utbyte mot en (mer än symbolisk) avgift, bör det tillvägagångssättet användas, så att en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet inte tvingas teckna en privat försäkring.

59 Se, för ett liknande resonemang, domen Baumbast, punkterna 81–85. Se även fotnot 38 i detta förslag till avgörande.

60 Se domen Baumbast, punkt 90.

61 Se domen Baumbast, punkt 91.

62 Dom av den 20 september 2001 (C-184/99, EU:C:2001:458,) (nedan kallad domen Grzelczyk)

ansökt om ett existensminimumbidrag i den mottagande medlemsstaten inte ensam kan få den automatiska följderna att den studerande förlorar sin uppehållsrätt och får avslag på sin ansökan.<sup>63</sup> Utifrån detta drar jag slutsatsen att beviljandet av en sådan social förmån inte alltid ger upphov till en orimlig belastning.

102. När blir då en belastning orimlig?

103. Begreppet ”orimlig belastning” har tillämpats bland annat i domen *García-Nieto*, domen *Alimanovic* och domen *Dano*, och det har preciserats i domen *Jobcenter Krefeld* (avsnitt a). Dessutom har detta begrepp avhandlats i mål där den berörda unionsmedborgaren har haft samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten (avsnitt b). I de mål som föranledde de domar som nämns i avsnitt a) var det inte lämpligt att göra en individuell bedömning av de berörda medborgarnas situation, men i ett sådant mål som det nu aktuella är det däremot nödvändigt att göra en sådan bedömning (avsnitt c).

*a) Begreppet ”orimlig belastning” i den mening som avses i domen García-Nieto, domen Alimanovic och domen Dano, såsom det har preciserats i domen Jobcenter Krefeld*

104. I domen *Jobcenter Krefeld* var domstolen noga med att klargöra att en sådan person som klaganden i det berörda nationella målet inte gav upphov till någon orimlig belastning på den mottagande medlemsstatens system för social trygghet och att situationen för en sådan person alltså skilde sig från situationen för Jovanna *García-Nieto*, Nazifa *Alimanovic* och Elisabeta *Dano* – de unionsmedborgare som berördes av domen *García-Nieto*, domen *Alimanovic* respektive domen *Dano*.

105. Till skillnad från Jovanna *García-Nieto* hade den berörda unionsmedborgaren i målet *Jobcenter Krefeld* – en familjefar som tidigare hade varit anställd i den mottagande medlemsstaten – inte ansökt om en social förmån under de första tre månaderna av sin vistelse i den medlemsstaten.

106. Till skillnad från Nazifa *Alimanovic* hade den berörda unionsmedborgaren inte heller gjort anspråk på en sådan förmån med hänvisning till en uppehållsrätt under mer än dessa första tre månader som uteslutande grundade sig på ställningen som arbetssökande i den mottagande medlemsstaten, eftersom nämnda unionsmedborgare innehade en självständig uppehållsrätt grundad på artikel 10 i förordning nr 492/2011.

107. Till skillnad från Elisabeta *Dano* hade den ifrågavarande unionsmedborgaren slutligen inte heller rest in i den mottagande medlemsstaten utan vare sig anställning eller tillräckliga tillgångar och uteslutande i syfte att där erhålla sociala förmåner som den medlemsstaten beviljade sina egna medborgare.

108. Av dessa skäl fann domstolen att den unionsmedborgare som berördes av målet *Jobcenter Krefeld*, trots att han hade ansökt om ett försörjningsstöd, inte skulle anses ge upphov till någon orimlig belastning på den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.<sup>64</sup>

109. Detta är relevant för en sådan unionsmedborgare som A, med tanke på att hans situation också tydligt skiljer sig från situationen för Jovanna *García Nieto*, Nazifa *Alimanovic* och Elisabeta *Dano*.

<sup>63</sup> Se, för ett liknande resonemang, domen *Grzelczyk*, punkterna 44 och 45.

<sup>64</sup> Jag vill emellertid erinra om att han – som jag har redovisat i fotnot 40 i detta förslag till avgörande – grundade sin uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten på förordning nr 492/2011, eftersom han tidigare hade arbetat i den medlemsstaten och eftersom hans barn gick i skolan där.

110. A:s ansökan avsåg nämligen inte de tre första månaderna efter hans inresa i den mottagande medlemsstaten utan en senare period. Hans uppehållsrätt grundade sig vidare inte uteslutande på att han sökte arbete i den mottagande medlemsstaten (vilket kan föranleda uppehållsrätt enligt artikel 14.4 b i direktiv 2004/38), eftersom det är fastställt att han uppehöll sig lagligt i den medlemsstaten med stöd av artikel 7.1 b i samma direktiv. Slutligen hade han, till skillnad från Elisabeta Dano, inte rest in i den mottagande medlemsstaten i syfte att erhålla sociala förmåner från den medlemsstaten eller kostnadsfri sjukvård. Medan Elisabeta Dano aldrig hade arbetat och inte sökte arbete i den mottagande medlemsstaten, hade A tidigare arbetat i Italien och sökte arbete i Lettland.<sup>65</sup>

111. Som jag ser saken, innebär dessa konstateranden att en sådan unionsmedborgare som A inte torde kunna anses ge upphov till en orimlig belastning i den mening som avses i de tre tidigare fall som domstolen har bedömt.

112. Till yttermera visso har A – till skillnad från Elisabeta Dano, vars agerande har betecknats som ”social turism” – byggt upp en särskild anknytning till den mottagande medlemsstaten, och en sådan anknytning får enligt domstolens praxis vissa följder när det gäller begreppet ”orimlig belastning”. Dessa följder kommer jag att se närmare på i nästa avsnitt.

*b) Begreppet ”orimlig belastning” mot bakgrund av en persons samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten*

113. Domstolen har haft anledning att pröva hur den omständigheten att en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare har samhällsanknytning till en mottagande medlemsstat påverkar en sådan unionsmedborgares rätt att få tillgång till sociala förmåner på samma villkor som den medlemsstatens egna medborgare. De mål som ligger till grund för domstolens praxis på detta område har främst rört ekonomiskt inaktiva studerande som har ägnat sig åt studier i den mottagande medlemsstaten.<sup>66</sup>

114. I domen Bidar<sup>67</sup> prövade domstolen exempelvis huruvida beviljandet av ekonomiskt bistånd till studerande i form av bidrag till uppehälle, avsedda att hjälpa de studerande att täcka sina levnadsomkostnader i vardagen, kunde utgöra en orimlig belastning ägnad att få betydelse för nivån på det bistånd som den berörda staten totalt kunde ge.

115. Domstolen fann att det var legitimt att en medlemsstat, i syfte att undvika en sådan påverkan, beviljade sådant bistånd endast till studerande som kunde påvisa en viss grad av samhällsintegration i den staten.<sup>68</sup> Enligt domstolen var det därvidlag relevant att den berörda unionsmedborgaren hade skaffat sig en verklig samhällsanknytning till denna stat genom att uppehålla sig lagligt i den staten och genomföra en betydande del av sina gymnasiestudier där. Domstolen slog fast att en nationell lagstiftning som hindrade en sådan medborgare från att på samma villkor i fråga om ekonomiskt

<sup>65</sup> Som jag har påpekat i punkt 22 i detta förslag till avgörande, fick A anställning i Lettland 2018. Noteras bör att den omständigheten enligt min åsikt inte på något sätt påverkar hans berättigade intresse av att få saken prövad och således domstolens möjlighet att uppta tolkningsfrågorna till sakprövning – och det är för övrigt inte heller någon som har gjort gällande att så skulle vara fallet. Den hänskjutande domstolen har själv framhållit dels att beslutet att neka A anslutning kan ha varit rättsstridigt, vilket ger honom talerätt, dels att ett fastställande av att det beslutet verkligen var rättsstridigt skulle hindra att den berörda myndigheten åter fattade ett liknande beslut avseende A om hans anställningsförhållande skulle upphöra (se, analogt, dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkterna 61, 63 och 64).

<sup>66</sup> Se, bland annat, dom av den 11 juli 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), dom av den 15 mars 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169) (nedan kallad domen Bidar), dom av den 23 oktober 2007, Morgan och Bucher (C-11/06 och C-12/06, EU:C:2007:626), dom av den 18 november 2008, Förster (C-158/07, EU:C:2008:630), dom av den 25 oktober 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668), dom av den 18 juli 2013, Prinz och Seeberger (C-523/11 och C-585/11, EU:C:2013:524), dom av den 24 oktober 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683), dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118), och dom av den 25 juli 2018, A (Stöd till en person med funktionsnedsättning) (C-679/16, EU:C:2018:601).

<sup>67</sup> Punkt 56 i domen.

<sup>68</sup> Se domen Bidar, punkt 57.

bistånd som den mottagande medlemsstatens egna medborgare bedriva universitetsstudier i den medlemsstaten, utan att någon hänsyn togs till den medborgarens grad av verklig samhällsintegration i den medlemsstaten, inte kunde anses motiverad med hänvisning till det legitima syfte som nämnda lagstiftning var avsedd att säkerställa.<sup>69</sup>

116. I domen i målet Förster,<sup>70</sup> som meddelades efter domen Bidar, slog domstolen emellertid fast, med hänvisning till direktiv 2004/38, att en medlemsstat har rätt att göra bedömningen att det är legitimt att inte bevilja sådant bistånd till uppehälle till studerande från andra medlemsstater som uppehåller sig i den berörda medlemsstaten för att studera men som ännu inte har uppehållit sig där i fem år. Jag vill emellertid understryka att direktiv 2004/38 innehåller en uttrycklig bestämmelse med den innebörden, närmare bestämt i artikel 24.2.

117. Eftersom det saknas en uttrycklig bestämmelse som medger att undantag görs från rätten till likabehandling i samband med ansökningar om anslutning till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet, anser jag därför att domstolens praxis rörande förhållandet mellan verklig samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten och begreppet ”orimlig belastning” är relevant i förevarande mål.<sup>71</sup>

118. Att det föreligger en verklig samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten måste styrkas. Detta kan göras med hänvisning till ett antal olika omständigheter, däribland hur familjeförhållandena ser ut och hur djupt rotad familjen är i den berörda medlemsstaten,<sup>72</sup> att det föreligger sociala eller ekonomiska band<sup>73</sup> eller personliga band såsom äktenskap med en medborgare i den medlemsstaten och stadigvarande vistelse i denna<sup>74</sup> eller att medlemmar av unionsmedborgarens familj som denne är beroende av har anställning i den medlemsstaten.<sup>75</sup>

119. Jag vill erinra om att det inte bör slås fast en gång för alla vad en verklig samhällsanknytning ska anses innebära utan att bedömningen måste göras med utgångspunkt i den aktuella förmånens kännetecken, särskilt dess art och dess ändamål.<sup>76</sup> När det gäller anslutning till ett system för social trygghet anser jag att medlemsstaterna får göra bedömningen att sådan anknytning, som ju bland annat kan grunda sig på en persons stadigvarande bosättning i den mottagande medlemsstaten, inte ska anses styrkt förrän personen har uppehållit sig där under en viss rimlig tid, förutsatt att den tiden inte överstiger vad som är nödvändigt för att man ska kunna förvissa sig om att personen verkligen har flyttat centrum för sina intressen till den medlemsstaten.<sup>77</sup>

120. När det gäller en sådan unionsmedborgare som A vill jag erinra om att det i hans fall är ostridigt att han dels har lämnat sin ursprungsmedlemsstat, Italien, för att på obestämd tid bosätta sig hos sin hustru och deras minderåriga barn i Lettland, dels – med de formuleringar som den hänskjutande domstolen har använt – har flyttat ”centrum för [sina] intressen” till Lettland, en medlemsstat som han har skaffat sig ”direkt personlig anknytning” till. Således torde A ha verklig anknytning till det lettiska samhället, även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera att så är fallet.

69 Se domen Bidar, punkterna 61 och 63.

70 Dom av den 18 november 2008 (C-158/07, EU:C:2008:630).

71 Jag vill understryka att domstolen i domen av den 25 juli 2018, A (Stöd till en person med funktionsnedsättning) (C-679/16, EU:C:2018:601, punkterna 69–71), fann att syftet med kravet på en verklig och tillräcklig anknytning till den berörda medlemsstaten är att den medlemsstaten ska kunna försäkra sig om att den ekonomiska börda som är förknippad med utbetalningen av en viss förmån inte blir orimlig, något som skulle kunna äventyra den finansiella balansen hos den medlemsstatens system för social trygghet.

72 Se dom av den 21 juli 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punkt 100).

73 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 oktober 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, punkt 38).

74 Se dom av den 25 oktober 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668), punkt 50).

75 Se dom av den 26 februari 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punkt 41).

76 Se dom av den 4 oktober 2012, kommissionen/Österrike (C-75/11, EU:C:2012:605, punkt 63).

77 Se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 23 mars 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punkterna 70 och 73).

121. Vilka följder en sådan samhällsanknytning ska anses få är däremot en fråga som återstår att bedöma, med tanke på att den offentliga sjukvårdssektorn uppvisar vissa särdrag som erkänns i EUF-fördraget och avspeglas i domstolens praxis. Domstolen har konsekvent funnit att skyddet av folkhälsan ingår bland de tvingande skäl av allmänintresse som i kraft av artikel 52 FEUF kan berättiga inskränkningar i etableringsfriheten<sup>78</sup> och friheten att tillhandahålla tjänster.<sup>79</sup> Detsamma gäller i kraft av artikel 27 i direktiv 2004/38 för unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna. Folkhälsoundantaget omfattar närmare bestämt två olika målsättningar, nämligen att upprätthålla en väl avvägd och allmänt tillgänglig kvalitetssjukvård och att utesluta *riskerna för att den finansiella balansen i systemet för social trygghet allvarligt rubbas*.<sup>80</sup>

122. Mot den bakgrunden anser jag att om en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare med verklig samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten och tillräckliga tillgångar bidrar ekonomiskt till den medlemsstatens system för social trygghet på samma sätt som den medlemsstatens egna medborgare – antingen genom avgifter, om det systemet grundas på ett försäkringsarrangemang, eller genom skatt, om det är fråga om ett sådant nationellt sjukvårdssystem som det som fanns i Lettland 2016<sup>81</sup> – torde den medborgarens anslutning till nämnda system på samma villkor som nämnda medlemsstats egna medborgare i princip inte skapa någon risk för att den finansiella balansen i det systemet ska rubbas allvarligt och inte heller ge upphov till någon orimlig belastning. Det ankommer emellertid på varje enskild medlemsstat att kontrollera att så verkligen är fallet.

123. Det kan nämligen inte uteslutas att en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som befinner sig i samma situation som en medborgare i den mottagande medlemsstaten saknar skyldighet att betala vare sig skatt eller socialförsäkringsavgifter, eller att en sådan unionsmedborgares betalningsskyldighet därvidlag är rent symbolisk. Om en anslutning av unionsmedborgaren på samma villkor som den mottagande medlemsstatens medborgare i ett sådant fall skulle kunna skapa en risk för allvarlig rubbning av den finansiella balansen i den mottagande medlemsstaten, anser jag att den medlemsstaten saknar skyldighet att behandla nämnda unionsmedborgare på samma sätt som sina egna medborgare. Att en sådan risk föreligger måste emellertid slås fast på grundval av objektiva, utförliga och kvantifierade uppgifter.<sup>82</sup>

124. Under sådana omständigheter finns det enligt min mening inget som hindrar att den mottagande medlemsstaten inför ett system med tilläggsavgifter eller i stället – när vad som är i fråga är ett skattefinansierat nationellt sjukvårdssystem – kräver av den berörda unionsmedborgaren att han eller hon, som motprestation till sin anslutning, även fortsättningsvis ska ha en heltäckande privat sjukförsäkring.<sup>83</sup>

78 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 46).

79 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, punkt 45).

80 Se dom av den 10 mars 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 47), och dom av den 16 maj 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, punkterna 103 och 104 samt där angiven rättspraxis).

81 Se, såvitt avser de olika sätt att finansiera system för social trygghet som används i olika medlemsstater, Mantu, S., & Minderhoud, P., "Exploring the Links between Residence and Social Rights for Economically Inactive EU Citizens", *European Journal of Migration and Law*, 2019, vol. 21, nr 3, s. 313–337, särskilt punkt 2.3.

82 Se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 71).

83 I ett sådant fall finns det inte heller något som hindrar medlemsstaterna från att lagstiftningsvägen tvinga försäkringsbolag att i sina avtal införa en bestämmelse enligt vilken staten direkt ska erhålla ersättning för sina till unionsmedborgaren hänförliga vårdkostnader, så att det kan undvikas att unionsmedborgaren blir en orimlig belastning. När medlemsstaterna slår fast nivån på tilläggsavgifterna eller inför en lagstadgad skyldighet att ha en heltäckande privat sjukförsäkring, måste de emellertid – i enlighet med proportionalitetsprincipen – se till att unionsmedborgaren verkligen kan uppfylla de krav som ställs och således att de belopp som behövs inte gör det omöjligt eller orimligt svårt att uppfylla nämnda krav.

125. Jag anser således, mot bakgrund av min bedömning ovan, att en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som förfogar över tillräckliga tillgångar och har en verklig samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten i förekommande fall ska kunna få bli ansluten till systemet för social trygghet i den medlemsstaten redan innan han eller hon har blivit anställd eller inlett verksamhet som egenföretagare där eller har förvärvat permanent uppehållsrätt där i enlighet med artikel 16 i direktiv 2004/38.<sup>84</sup>

126. Av detta följer att det enligt min åsikt inte är förenligt med artikel 24.1 i direktiv 2004/38 jämförd med artiklarna 7.1 b och 14.2 i samma direktiv att en sådan unionsmedborgare som A under alla omständigheter och automatiskt nekas anslutning till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet och därmed förvägras möjligheten att erhålla offentliga sjukvårdsförmåner på samma villkor som den medlemsstatens egna medborgare.

127. Den slutsatsen påverkas inte av att det för varje enskild sådan unionsmedborgare behöver göras en individuell bedömning i syfte att kontrollera att han eller hon verkligen har samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten.

*c) Behovet av att bedöma varje enskild unionsmedborgares situation i syfte att avgöra huruvida han eller hon utgör en orimlig belastning*

128. Jag erinrar om att det finns många olika lägen där det – för att det ska kunna undvikas att unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna åsidosätts – behöver göras en individuell bedömning av en unionsmedborgares situation och fastställas huruvida denne kan göra anspråk på en social förmån på samma villkor som den mottagande medlemsstatens egna medborgare. Så är bland annat fallet när en studerande som Rudy Grzelczyk har ansökt om ett existensminimumbidrag och det behöver avgöras huruvida det rör sig om ett tillfälligt behov.<sup>85</sup> Så är också fallet när det vid bedömning av situationen för en unionsmedborgare som Wolfgang Baumbast är nödvändigt att kontrollera ett antal olika omständigheter, bland annat huruvida han tidigare har legat den mottagande medlemsstaten till last.

129. I domen Alimanovic och domen García-Nieto slog domstolen visserligen fast att det i mål av den typ som dessa båda domar och domen Dano rörde inte var lämpligt att göra en individuell bedömning av de berördas situation i syfte att avgöra huruvida dessa personer utgjorde en orimlig belastning.<sup>86</sup> Domstolen underströk därvidlag att ett stöd som beviljades *en enskild* sökande knappast kunde anses utgöra en "orimlig belastning" för en medlemsstat i den mening som avses i artikel 14.1 i direktiv 2004/38 men att det var nödvändigt att beakta samtliga enskilda ansökningar som kunde tänkas komma in till den medlemsstaten.<sup>87</sup>

130. Av detta följer underförstått att de situationer som ligger till grund för mål av det aktuella slaget sammantagna måste anses ge upphov till en orimlig belastning och att de berörda medlemsstaterna inte är skyldiga att tillhandahålla de begärda sociala förmånerna.

<sup>84</sup> Av detta följer att det inte kan uteslutas att en sådan unionsmedborgare som inledningsvis har tecknat en heltäckande privat sjukförsäkring i syfte att uppfylla kraven enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 kan komma att säga upp den försäkringen – med förbehåll för den situation som jag har beskrivit i punkt 124 i detta förslag till avgörande – och låta anslutningen till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet träda i dess ställe.

<sup>85</sup> Se, för ett liknande resonemang, domen Grzelczyk, punkt 44.

<sup>86</sup> Se, för ett liknande resonemang, domen García-Nieto, punkt 46, och domen Alimanovic, punkt 62.

<sup>87</sup> Se domen García-Nieto, punkt 50. Domstolen framhöll också att det även i direktiv 2004/38 – där det införs ett system genom vilket ställningen som arbetstagare behålls gradvis, ett system som syftar till att säkerställa uppehållsrätten och tillgången till sociala förmåner – tas hänsyn till olika faktorer som utmärker de personliga omständigheterna för varje enskild person som ansöker om en social förmån (se domen García-Nieto, punkt 47, och domen Alimanovic, punkt 60).

131. Att den enskilda situationen för var och en av de berörda personerna i sig inte ger upphov till någon orimlig belastning har således inte avgörande betydelse. Om personernas situation motsvarar något av de fall som lagstiftaren uttryckligen har åsyftat bland annat i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, såsom i de mål som föranledde domen García-Nieto respektive domen Alimanovic, eller om det rör sig om en person som i likhet med Elisabeta Dano har utövat sin rätt till fri rörlighet enkom i syfte att komma i åtnjutande av sociala förmåner i den mottagande medlemsstaten, ska de berörda ansökningarna anses kunna ge upphov till en orimlig belastning på den finansiella balansen i den mottagande medlemsstaten, vilket betyder att den medlemsstaten inte är skyldig att bifalla ansökningarna.

132. Rör det sig däremot om en sådan person som A, som inte är att hänföra till något av dessa fall, är det enligt min åsikt påkallat att följa ett omvänt tillvägagångssätt. Den berörda personens individuella situation ska alltså bedömas, så att det kan slås fast huruvida han eller hon har samhällsanknytning till den mottagande medlemsstaten och i synnerhet huruvida han eller hon är ”stadigvarande bosatt” där i den mening som avses i förordning nr 883/2004 och således kan anslutas till den medlemsstatens system för social trygghet på samma villkor som dess egna medborgare – under förutsättning att han eller hon inte befinner sig i en sådan situation som beskrivs i punkterna 123 och 124 i detta förslag till avgörande. De omständigheter som är relevanta vid denna bedömning är bland annat de som räknas upp i artikel 11 i förordning (EG) nr 987/2009,<sup>88</sup> exempelvis hur personens familjesituation ser ut, huruvida personens bostad har permanent karaktär, i vilken medlemsstat personen anses vara bosatt för skatteändamål och skälen till att personen har valt att flytta.

133. Min bedömning ovan med avseende på begreppet ”orimlig belastning” är tillämplig på samma sätt inom ramen för tolkningen av förordning nr 883/2004.

#### *4. Vad begreppet ”orimlig belastning” betyder för tolkningen av förordning nr 883/2004*

134. Som framgår av begäran om förhandsavgörande har de lettiska domstolarna gjort bedömningen att tillämplig lag i enlighet med artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004 är bosättningsmedlemsstatens lag, alltså lettisk lag.

135. I den sålunda tillämpliga lagen kan det slås fast hur omfattande förmåner vid sjukdom som medlemsstaten finansierar och vilka villkor man måste uppfylla för att kunna göra anspråk på dessa förmåner. Som jag har framhållit i punkt 53 i detta förslag till avgörande, är medlemsstaterna behöriga att utforma sina system för social trygghet och således att bestämma omfattningen av de förmåner som erbjuds och villkoren för att ha rätt till dessa förmåner. Av detta följer att en unionsmedborgares flytt kan vara mer eller mindre fördelaktig eller ofördelaktig för honom eller henne själv, beroende på de nationella regler som efter flytten är tillämpliga i kraft av förordning nr 883/2004.<sup>89</sup>

136. Problemet i förevarande mål är emellertid inte huruvida den unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet kan komma att erhålla förmåner som är mindre omfattande än de förmåner som han skulle ha kunnat erhålla i sin ursprungsmedlemsstat utan i stället huruvida han helt kan nekas tillgång till statsfinansierade sjukvårdsförmåner vid sidan av akutvård och obstetrisk vård.

<sup>88</sup> Europaparlamentets och rådets förordning av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 284, 2009, s. 1). Se även de omständigheter som nämns i punkt 118 i detta förslag till avgörande.

<sup>89</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, punkt 85). Det kan till och med tänkas att en flytt medför att unionsmedborgaren för en tid helt förlorar vissa rättigheter, exempelvis på pensionsområdet. Jag noterar emellertid att domstolen i ett sådant fall – i domen av den 19 september 2019, van den Berg m.fl. (C-95/18 och C-96/18, EU:C:2019:767, punkt 65) – framhöll att det i syfte att undvika sådana förluster var synnerligen påkallat att medlemsstaterna utnyttjade sin möjlighet enligt förordning nr 883/2004 att komma överens om att föreskriva undantag från principen att endast en lagstiftning ska vara tillämplig.



137. Som jag har erinrat om i punkt 52 i detta förslag till avgörande, är syftet med förordning nr 883/2004 och med artikel 11.3 e i denna bland annat att personer som omfattas av den förordningen inte ska berövas skydd på området social trygghet till följd av att ingen lagstiftning är tillämplig på dem.<sup>90</sup>

138. I en sådan situation som den där A befinner sig är den berörda unionsmedborgaren inte längre ansluten till systemet för social trygghet i sin ursprungsmedlemsstat, eftersom han eller hon har upphört med sin yrkesverksamhet i den medlemsstaten och bosatt sig i en annan medlemsstat.<sup>91</sup> Syftet med att lagen i unionsmedborgarens bosättningsmedlemsstat utpekats som tillämplig lag är i princip att det ska undvikas att han eller hon helt kommer att sakna anslutning.<sup>92</sup>

139. Domstolen har nämligen slagit fast att i en situation som regleras av artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004, där tillämplig lag alltså är lagen i den medlemsstat där den berörde är bosatt, kan tillämpningen av den lagen inte ifrågasättas med hänvisning till att en person enligt vissa medlemsstaters lagstiftning kan anslutas till dessa medlemsstaters nationella system för social trygghet endast om han eller hon är anställd inom deras territorium, eftersom en person som inte uppfyllde det villkoret då i förekommande fall skulle kunna komma att helt sakna anslutning till system för social trygghet och därför skulle kunna komma att berövas skydd.<sup>93</sup>

140. Domstolen har utvecklat sitt resonemang genom att framhålla att det visserligen ankommer på varje medlemsstat att i sin lagstiftning ange villkoren för rätten att bli ansluten till ett system för social trygghet men att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta unionsrättens bestämmelser när de fastställer dessa villkor. Enligt fast rättspraxis får villkoren för rätten att bli ansluten till ett system för social trygghet inte medföra att personer som enligt förordning nr 883/2004 träffas av den aktuella lagstiftningen utesluts från den lagstiftningens tillämpningsområde.<sup>94</sup>

141. Med tanke på kopplingen mellan artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 24 i direktiv 2004/38 måste tolkningen av nämnda artikel 24 – och i synnerhet min slutsats i punkterna 125 och 126 i detta förslag till avgörande – beaktas vid bedömningen av huruvida de villkor som föreskrivs i en sådan nationell lagstiftning som sjukvårdslagen är förenliga med förordning nr 883/2004.

142. Av detta följer att ett sådant villkor som sjukvårdslagens krav på anställning eller verksamhet som egenföretagare i den mottagande medlemsstaten – ett krav som *uteslutande* ställs på medborgare i andra medlemsstater och i alla händelser gäller endast tills sådana medborgare har förvärvat permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten – inte heller är förenligt med den rätt till likabehandling som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 883/2004.

143. Till yttermera visso konstaterar jag att denna skiljaktiga behandling inte är förenlig med det genom förordning nr 883/2004 eftersträfvade syftet att underlätta fri rörlighet för samtliga unionsmedborgare. Förordning nr 883/2004 är – till skillnad från sin föregångare förordning nr 1408/71, som endast gällde anställda, egenföretagare och dessas familjer – tillämplig på samtliga unionsmedborgare, inbegripet personer som är ekonomiskt inaktiva och således inte är yrkesverksamma.<sup>95</sup>

90 Se dom av den 8 maj 2019, *Inspecteur van de Belastingdienst* (C-631/17, EU:C:2019:381, punkterna 38 och 39).

91 Se dom av den 5 mars 2020, *Pensionsversicherungsanstalt (förmån som avser rehabilitering)* (C-135/19, EU:C:2020:177, punkt 52).

92 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, *Inspecteur van de Belastingdienst* (C-631/17, EU:C:2019:381, punkterna 38, 39 och 42).

93 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, *Inspecteur van de Belastingdienst* (C-631/17, EU:C:2019:381, punkterna 42 och 43).

94 Se dom av den 8 maj 2019, *Inspecteur van de Belastingdienst* (C-631/17, EU:C:2019:381, punkterna 45 och 46 samt där angiven rättspraxis).

95 Se, för ett liknande resonemang, skäl 42 i förordning nr 883/2004.

144. Av det ovan anförda följer att lagen i bosättningsmedlemsstaten inte under alla omständigheter och automatiskt får medföra att en unionsmedborgare som har flyttat centrum för sina intressen till den medlemsstaten och som har en verklig samhällsanknytning till nämnda medlemsstat helt och hållet nekas rätten att få bli ansluten till den medlemsstatens system för social trygghet enbart av det skälet att han eller hon inte är anställd eller egenföretagare i nämnda medlemsstat.

145. När det mer specifikt gäller en unionsmedborgare som i likhet med A flyttar till en annan medlemsstat i familjeåterföreningssyfte, är det enligt min uppfattning inte förenligt med den rätt till fri rörlighet för unionsmedborgare som garanteras i artikel 21 FEUF och som har fått konkret uttryck i direktiv 2004/38 och förordning nr 883/2004 – och inte heller förenligt med själva unionsmedborgarskapsbegreppet – att en sådan unionsmedborgare ska förlora samtliga rättigheter till social trygghet på sjukvårdsområdet till dess att han har bott fem år i den mottagande medlemsstaten eller har fått anställning eller inlett verksamhet som egenföretagare där.

##### *5. Målet att säkerställa fri rörlighet för unionsmedborgare*

146. Rätten till fri rörlighet innebär inte endast att unionsmedborgarna i arbets-, studie- eller nöjessyfte får resa till och tillfälligt uppehålla sig i en annan medlemsstat än sin ursprungsmedlemsstat, utan också att de får bosätta sig varaktigt i en annan medlemsstat och bygga upp ett liv där. Det sistnämnda, som alltså utgör en integrerande del av rätten till fri rörlighet, förutsätter att unionsmedborgarna har möjlighet att bli helt och hållet integrerade i samhället i den mottagande medlemsstaten genom att de där behandlas på samma sätt som den medlemsstatens egna medborgare.

147. Om en sådan unionsmedborgare som A lyckas övertyga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten om att han har flyttat centrum för sina intressen till den medlemsstaten och således uppvisar en verklig samhällsanknytning till denna, skulle – som den hänskjutande domstolen också har framhållit – hans rätt till fri rörlighet åsidosättas om han inte fick bli ansluten till systemet för social trygghet i den mottagande medlemsstaten på samma villkor som dess egna medborgare.<sup>96</sup>

148. Jag vill erinra om att rätten till social trygghet är en grundläggande princip som finns inskriven i artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och att detsamma gäller rätten till hälsoskydd, som stadfästas i artikel 35 i samma stadga.

149. Om en unionsmedborgare som inte längre omfattas av systemet för social trygghet i sin ursprungsmedlemsstat – just till följd av ett livsval som innebär en varaktig flytt därifrån till en annan medlemsstat – också saknar möjlighet att bli ansluten till systemet för social trygghet i den mottagande medlemsstaten, kan detta medföra att denna unionsmedborgare berövas ett grundläggande skydd.

150. I begäran om förhandsavgörande har Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen) framhållit att "[e]n situation där en person [på detta sätt] utesluts från [systemen för social trygghet] i samtliga berörda medlemsstater i unionen ... inte [torde] vara tillåtlig" om detta beror endast på att personen har utövat sin rätt till fri rörlighet. Jag håller med om detta och anser att en sådan uteslutning skulle strida mot det väsentliga innehållet i ställningen som unionsmedborgare, som har blivit den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Med förbehåll för den situation som har nämnts i punkterna 123 och 124 i detta förslag till avgörande.

<sup>97</sup> Se domen Grzelczyk, punkt 31.

151. Liksom den hänskjutande domstolen anser jag att en sådan uteslutning från systemet för social trygghet är oförenlig med unionens mål att säkerställa fri rörlighet för personer inom unionen och att befästa den europeiska integrationen<sup>98</sup> genom ökad solidaritet mellan medlemsstaterna.<sup>99</sup>

152. Den bedömningen påverkas inte av den omständigheten att en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare, även om denne lämnade ett ekonomiskt bidrag till den mottagande medlemsstatens system för social trygghet, skulle komma att utnyttja ett system som den medlemsstaten huvudsakligen har skapat för sina egna medborgare och som grundar sig på en för dessa egna medborgare föreskriven solidaritetsordning.

153. Jag vill framhålla att unionsrätten grundar sig på en solidaritetstanke som har förstärkts ytterligare genom införandet av unionsmedborgarskapet och att den solidaritetstanken i högsta grad är relevant i ett sådant fall som det aktuella.

154. Att en sådan person som A systematiskt ska nekas möjligheten att bli ansluten till systemet för social trygghet i den mottagande medlemsstaten med motiveringen att han eller hon vid tidpunkten för ansökan om anslutning inte är yrkesverksam får inget stöd i lydelsen av direktiv 2004/38 och förordning nr 883/2004 och är inte heller förenligt vare sig med det mål i fråga om fri rörlighet som eftersträvas genom dessa båda sekundärretsakter eller med det motsvarande mål som fördragens upphovsmän har slagit fast bland annat i artikel 21 FEUF.

155. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska slå fast att artikel 21 FEUF i likhet med artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 24 i direktiv 2004/38 jämförda med artiklarna 7.1 b och 14.2 i det direktivet ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som medger att den berörda medlemsstaten under alla omständigheter och automatiskt får neka dels att till sitt system för social trygghet ansluta en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i nämnda direktiv och som efter att ha flyttat centrum för samtliga sina intressen till nämnda medlemsstat uppvisar en verklig samhällsanknytning till denna, dels att ge en sådan unionsmedborgare tillgång till statsfinansierade sjukvårdsförmåner på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare, med motiveringen att denna unionsmedborgare inte är anställd eller egenföretagare i medlemsstaten.

## V. Förslag till avgörande

156. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Augstākā tiesa (Senāts) (Högsta domstolen, Lettland) enligt följande:

- 1) Sådana förmåner i fråga om offentlig sjukvård som är i fråga i det nationella målet, vilka beviljas förmånstagarna på grundval av en i lagen definierad situation utan att det görs någon individuell och skönmässig prövning av deras individuella behov, är inte att betrakta som ”socialhjälp och medicinsk hjälp” i den mening som avses i artikel 3.5 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1372/2013 av den 19 december 2013 utan är i stället att betrakta som ”förmåner vid sjukdom” i den mening som avses i artikel 3.1 a i den förordningen.
- 2) Artikel 11.3 e i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 1372/2013, gör det uteslutande möjligt att slå fast vilken lagstiftning som är tillämplig på sådana förmåner vid sjukdom som är i fråga i det nationella målet och rör inte de materiella villkoren för beviljande av

<sup>98</sup> Se dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 61), där domstolen framhöll det i fördragen uppställda målet att skapa ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”.

<sup>99</sup> Se sjätte skälet i ingressen till EU-fördraget.

rätten att erhålla sådana förmåner. Det är inte möjligt att enbart mot bakgrund av nämnda bestämmelse bedöma huruvida det är förenligt med unionsrätten att en nationell lagstiftning innebär att en sådan unionsmedborgare som A, som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att lämna sin ursprungsmedlemsstat och bosätta sig i en annan medlemsstat, nekas tillgång till statsfinansierade sjukvårdsförmåner med motiveringen att han inte är anställd eller egenföretagare i den sistnämnda medlemsstaten.

- 3) Artikel 21 FEUF ska, i likhet med artikel 4 i förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning nr 1372/2013, och artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG jämförda med artiklarna 7.1 b och 14.2 i det direktivet, tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som medger att den berörda medlemsstaten under alla omständigheter och automatiskt dels får neka att till sitt system för social trygghet ansluta en ekonomiskt inaktiv unionsmedborgare som uppfyller villkoren i artikel 7.1 b i nämnda direktiv och som efter att ha flyttat centrum för samtliga sina intressen till nämnda medlemsstat uppvisar en verklig samhällsanknytning till denna, dels får neka att ge en sådan unionsmedborgare tillgång till statsfinansierade sjukvårdsförmåner på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare, med motiveringen att denna unionsmedborgare inte är anställd eller egenföretagare i medlemsstaten.