

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

1 april 2008 (*)

„Zorgverzekering ingesteld door gefedereerde eenheid van lidstaat – Uitsluiting van personen die wonen op deel van nationaal grondgebied dat niet onder bevoegdheid van die eenheid valt – Artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG – Verordening (EEG) nr. 1408/71”

In zaak C-212/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Arbitragehof, thans het Grondwettelijk Hof (België), bij beslissing van 19 april 2006, ingekomen bij het Hof op 10 mei 2006, in de procedure

Regering van de Franse Gemeenschap,

Waalse regering

tegen

Vlaamse regering,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano (rapporteur) en G. Arestis, kamerpresidenten, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský en J. Klučka, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M.-A. Gaudissart, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 maart 2007,

gelet op de opmerkingen van:

- de regering van de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door J. Sambon en P. Reyniers, advocaten,
- de Waalse regering, vertegenwoordigd door M. Uyttendaele, J.-M. Bricmont en J. Sautois, advocaten,
- de Vlaamse regering, vertegenwoordigd door B. Staelens en H. Gilliams, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en P. van Ginneken als gemachtigden,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en J.-P. Keppenne als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 juni 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG en van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 [PB 1997, L 28, blz. 1, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 307/1999 van de Raad van 8 februari 1999 (PB L 38, blz. 1); hierna: „verordening nr. 1408/71“].
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen verschillende autonome eenheden van het Koninkrijk België. Het geding betreft een geschil tussen enerzijds de regering van de Franse Gemeenschap en de Waalse regering en anderzijds de Vlaamse regering over de voorwaarden voor aansluiting bij de zorgverzekering die door de Vlaamse Gemeenschap is ingesteld voor personen met een langdurig ernstig verminderd zelfzorgvermogen.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

- 3 De personele werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 wordt in artikel 2, lid 1, van die verordening omschreven als volgt:

„Deze verordening is van toepassing op werknemers of zelfstandigen en op studenten op wie de wetgeving van één of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, en die onderdanen van één der lidstaten, dan wel op het grondgebied van één der lidstaten wonende staatlozen of vluchtelingen zijn, alsmede op hun gezinsleden en op hun nagelaten betrekkingen.”

- 4 De materiële werkingssfeer van die verordening wordt in artikel 4 omschreven als volgt:

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

a) prestaties bij ziekte en moederschap;

[...]

2. Deze verordening is van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, welke al of niet op premie- of bijdragebetaling berusten, alsmede op de regelingen betreffende de verplichtingen van de werkgever of de reder met betrekking tot de in lid 1 bedoelde prestaties.

[...]

2 ter. Deze verordening is niet van toepassing op bepalingen van de wetgeving van een lidstaat betreffende de in bijlage II, afdeling III, genoemde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die slechts op een gedeelte van zijn grondgebied worden toegekend.

[...]”

- 5 In artikel 3, „Gelijkheid van behandeling”, van verordening nr. 1408/71 wordt bepaald:

„1. Personen die op het grondgebied van één der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, behoudens bijzondere bepalingen van deze verordening.”

- 6 Ten slotte bepaalt artikel 13 van de verordening, welke wetgeving op migrerende werknemers van toepassing is ter zake van sociale zekerheid. De relevante bepalingen van dit artikel luiden als volgt:

„1. Onder voorbehoud van de artikelen 14 quater en 14 septies zijn degenen op wie deze verordening van toepassing is, slechts aan de wetgeving van één enkele lidstaat onderworpen. De toe te passen wetgeving wordt overeenkomstig de bepalingen van deze titel vastgesteld.

2. Onder voorbehoud van de artikelen 14 tot en met 17:

- a) is op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden in loondienst uitoefent, de wetgeving van die staat van toepassing zelfs indien hij op het grondgebied van een andere lidstaat woont of indien de zetel van de onderneming of het domicilie van de werkgever waarbij hij werkzaam is, zich bevindt op het grondgebied van een andere lidstaat;
- b) is op degene die op het grondgebied van een lidstaat werkzaamheden anders dan in loondienst uitoefent, de wetgeving van die staat van toepassing zelfs indien hij op het grondgebied van een andere lidstaat woont;

[...]”

Nationale regeling

- 7 Bij decreet van het Vlaams Parlement van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (*Belgisch Staatsblad* van 28 mei 1999 blz. 19149; hierna: „decreet van 30 maart 1999”) heeft de Vlaamse Gemeenschap een zorgverzekering ingesteld om de gezondheidstoestand en de levensomstandigheden van personen met een langdurig ernstig verminderd zelfzorgvermogen te verbeteren. De zorgverzekering geeft onder bepaalde voorwaarden en ten belope van een maximumbedrag recht op tenlasteneming door een zorgkas van bepaalde kosten, zoals de kosten voor huishulp of voor de aankoop van toestellen of producten die de verzekerde nodig heeft.
- 8 Het decreet van 30 maart 1999 is herhaaldelijk gewijzigd, onder meer om rekening te houden met de bezwaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen die aanleiding hadden gegeven tot de inleiding van een inbreukprocedure in 2002. De Commissie betwistte vooral de verenigbaarheid met verordening nr. 1408/71 van de in de oorspronkelijke versie van het decreet voor aansluiting bij de zorgverzekering en voor de betaling van de uitkeringen waarin deze voorziet, gestelde voorwaarde van wonen in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.
- 9 Daarop is het woonplaatscriterium aangepast bij decreet van het Vlaams Parlement van 30 april 2004 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (*Belgisch Staatsblad* van 9 juni 2004, blz. 43593; hierna: „decreet van 30 april 2004”). Dit decreet, dat terugwerkt tot 1 oktober 2001, heeft hoofdzakelijk de personele werkingssfeer van de zorgverzekering uitgebreid tot personen die in die taalgebieden werken en in een andere lidstaat dan het Koninkrijk België wonen. Bovendien zijn van die werkingssfeer uitgesloten personen die in die taalgebieden wonen, maar aan het socialezekerheidsstelsel van een andere lidstaat zijn onderworpen. Na deze wijzigingen heeft de Commissie op 4 april 2006 de betrokken inbreukprocedure beëindigd.
- 10 In artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999, zoals gewijzigd bij het decreet van 30 april 2004, wordt als volgt bepaald welke categorieën van personen bij de zorgverzekering moeten of kunnen worden aangesloten:

„§ 1. Elke persoon die binnen het Nederlandse taalgebied zijn woonplaats heeft, moet aangesloten zijn bij een krachtens dit decreet erkende zorgkas.

[...]

§ 2. Elke persoon die binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn woonplaats heeft, kan vrijwillig aansluiten bij een krachtens dit decreet erkende zorgkas.

§ 2 bis. Elke persoon, bedoeld in § 1 en § 2, voor wie uit eigen recht, op grond van de aanwijzingsregels van verordening [...] nr. 1408/71, het socialezekerheidsstelsel van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte van toepassing is, valt niet onder het toepassingsgebied van dit decreet.

§ 2 ter. Elke persoon, die niet in België woont, en voor wie uit eigen recht, omwille van tewerkstelling in het Nederlandse taalgebied, op grond van de aanwijzingsregels van verordening [...] nr. 1408/71, het socialezekerheidsstelsel van België van toepassing is, moet aangesloten zijn bij een krachtens dit decreet erkende zorgkas. De bepalingen van dit decreet met betrekking tot de personen, bedoeld in § 1, zijn van overeenkomstige toepassing.

Elke persoon, die niet in België woont, en voor wie uit eigen recht, omwille van tewerkstelling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, op grond van de aanwijzingsregels van verordening [...] nr. 1408/71, het socialezekerheidsstelsel van België van toepassing is, kan vrijwillig aansluiten bij een krachtens dit decreet erkende zorgkas. De bepalingen van dit decreet met betrekking tot de personen, bedoeld in § 2, zijn van overeenkomstige toepassing.”

- 11 In artikel 5 van het decreet van 30 maart 1999, zoals laatstelijk gewijzigd bij het decreet van het Vlaams Parlement van 25 november 2005 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (*Belgisch Staatsblad* van 12 januari 2006, blz. 2153), dat eveneens terugwerkt tot 1 oktober 2001, worden de voorwaarden voor tenlasteneming door de zorgverzekering bepaald als volgt:

„Om aanspraak te maken op tenlastenemingen door een zorgkas van de kosten van niet-medische hulp- en dienstverlening, moet de gebruiker aan de volgende voorwaarden voldoen:

[...]

3° op het ogenblik van de uitvoering van de tenlasteneming legaal verblijven in een lidstaat van de Europese Unie of in een staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte;

[...]

5° gedurende ten minste vijf jaar, voorafgaand aan de aanvraag tot tenlasteneming, ononderbroken wonen in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad of ononderbroken sociaal verzekerd zijn in de lidstaten van de Europese Unie of in de staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte;

[...]”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 12 De onderhavige zaak vindt haar oorsprong in het derde beroep tot vernietiging dat de in het hoofdgeding als verzoeksters optredende regeringen tegen het decreet van 30 maart 1999 hebben ingesteld. De eerste twee beroepen zijn door het Arbitragehof respectievelijk ten dele en volledig verworpen. In die eerdere zaken heeft het Arbitragehof, met name in zijn arrest nr. 33/2001 van 13 maart 2001, gepreciseerd dat de bij dit decreet ingestelde zorgverzekering onder „bijstand aan personen” valt, een materie waarvoor volgens artikel 128, § 1, van de Belgische Grondwet de Gemeenschappen bevoegd zijn, en derhalve geen inbreuk maakt op de uitsluitende bevoegdheden van de federale staat op het gebied van de sociale zekerheid.

13 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het hoofdgeding met name betrekking heeft op artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999 in de versie die voortvloeit uit het decreet van 30 april 2004 (hierna: „decreet van 30 maart 1999 zoals gewijzigd”). In hun op 10 december 2004 bij de verwijzende rechter ingestelde beroepen hebben de verzoekende regeringen met name schending van verordening nr. 1408/71 en van verschillende bepalingen van het EG-Verdrag aangevoerd. Zij stellen dat het vrije verkeer van personen wordt belemmerd doordat van de zorgverzekering zijn uitgesloten personen die in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad werken en weliswaar op het nationale grondgebied, maar niet in een van die twee gebieden wonen.

14 In die omstandigheden heeft het Arbitragehof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is een stelsel van zorgverzekering dat

- a) wordt ingesteld door een autonome gemeenschap van een federale staat, lidstaat van de Europese Gemeenschap,
- b) geldt voor de personen die hun woonplaats hebben in het deel van het grondgebied van die federale staat waarbinnen die autonome gemeenschap bevoegd is,
- c) recht geeft op de tenlasteneming door een zodanig stelsel van de kosten voor niet-medische hulp en dienstverlening aan bij dat stelsel aangesloten personen met een langdurig ernstig verminderd zelfzorgvermogen, in de vorm van een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten ervan en
- d) wordt gefinancierd door, enerzijds, jaarlijkse bijdragen van de aangeslotenen en, anderzijds, een dotatie ten laste van de uitgavenbegroting van de betrokken autonome gemeenschap,

een stelsel dat onder de materiële werkingssfeer valt van de verordening [...] nr. 1408/71 [...], zoals omschreven in artikel 4 van die verordening?

- 2) Voor zover de eerste prejudiciële vraag bevestigend zou worden beantwoord: dient voormelde verordening, inzonderheid de artikelen 2, 3 en 13, en, voor zover van toepassing, de artikelen 18, 19, 20, 25 en 28 ervan, aldus te worden geïnterpreteerd dat die bepalingen eraan in de weg staan dat een autonome gemeenschap van een federale staat, lidstaat van de Europese Gemeenschap, bepalingen aanneemt die, in de uitoefening van haar bevoegdheden, de toelating tot de verzekeraarbaarheid en het voordeel van een socialezekerheidsregeling in de zin van die verordening beperken tot de personen die hun woonplaats hebben in het gebied waarbinnen die autonome gemeenschap bevoegd is en, wanneer het EU-burgers betreft, tot de personen die tewerkgesteld zijn in dat gebied en hun woonplaats hebben in een andere lidstaat, met uitsluiting van de personen, ongeacht hun nationaliteit, die hun woonplaats hebben in een deel van het grondgebied van de federale staat waarbinnen een andere autonome gemeenschap bevoegd is?
- 3) Dienen de artikelen 18, 39 en 43 van het EG-Verdrag aldus te worden geïnterpreteerd dat zij eraan in de weg staan dat een autonome gemeenschap van een federale staat, lidstaat van de Europese Gemeenschap, bepalingen aanneemt die, in de uitoefening van haar bevoegdheden, de toelating tot de verzekeraarbaarheid en het voordeel van een socialezekerheidsregeling in de zin van voormelde verordening beperken tot de personen die hun woonplaats hebben in het gebied waarbinnen die autonome gemeenschap bevoegd is en, wanneer het EU-burgers betreft, tot de personen die tewerkgesteld zijn in dat gebied en hun woonplaats hebben in een andere lidstaat, met uitsluiting van de personen, ongeacht hun nationaliteit, die hun woonplaats hebben in een deel van het grondgebied van de federale staat waarbinnen een andere autonome gemeenschap bevoegd is?
- 4) Dienen de artikelen 18, 39 en 43 van het EG-Verdrag aldus te worden geïnterpreteerd dat zij zich ertegen verzetten dat het toepassingsgebied van een zodanig stelsel wordt

beperkt tot de personen die hun woonplaats hebben in de door dat stelsel beoogde deelgebieden van een federale staat, lidstaat van de Europese Gemeenschap?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

- 15 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of uitkeringen op grond van een stelsel zoals de bij het decreet van 30 maart 1999 ingestelde zorgverzekering binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 vallen.
- 16 Ter beantwoording van deze vraag dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het onderscheid tussen prestaties die van de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 zijn uitgesloten, en die welke daar onder vallen, vooral berust op de constitutieve elementen van elke prestatie, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend, en niet op het feit dat een prestatie door een nationale wetgeving al dan niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt (zie onder meer arresten van 27 maart 1985, Hoeckx, 249/83, Jurispr. blz. 973, punt 11; 10 maart 1993, Commissie/Luxemburg, C-111/91, Jurispr. blz. I-817, punt 28, en 18 januari 2007, Celozzi, C-332/05, Jurispr. blz. I-563, punt 16).
- 17 Het Hof heeft meermaals gepreciseerd dat een uitkering als een socialezekerheidsuitkering kan worden beschouwd wanneer zij, in de eerste plaats, aan de rechthebbenden zonder enige discretionaire en individuele beoordeling van hun persoonlijke behoeften wordt toegekend op basis van een wettelijk omschreven positie, en, in de tweede plaats, verband houdt met een van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 uitdrukkelijk genoemde risico's (zie onder meer de reeds aangehaalde arresten Hoeckx, punten 12-14; Commissie/Luxemburg, punt 29, en Celozzi, punt 17).
- 18 Zoals blijkt uit alle bij het Hof ingediende opmerkingen, wordt in het hoofdgeding niet betwist dat een stelsel als de bij het decreet van 30 maart 1999 ingestelde zorgverzekering voldoet aan deze voorwaarden.
- 19 Uit de bepalingen van dat decreet volgt immers dat een dergelijk stelsel op objectieve wijze en op basis van een wettelijk omschreven positie recht geeft op tenlasteneming door een zorgkas van de kosten van niet-medische hulp- en dienstverlening van personen met een langdurig ernstig verminderd zelfzorgvermogen.
- 20 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat prestaties die de gezondheidstoestand en het leven van hulpbehoevende personen beogen te verbeteren, zoals die in het hoofdgeding, in de eerste plaats een aanvulling vormen op de prestaties krachtens de ziektekostenverzekering en dus als „prestaties bij ziekte” in de zin van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 1408/71 moeten worden beschouwd (zie in die zin arresten van 5 maart 1998, Molenaar, C-160/96, Jurispr. blz. I-843, punten 22-24; 8 maart 2001, Jauch, C-215/99, Jurispr. blz. I-1901, punt 28, en 21 februari 2006, Hosse, C-286/03, Jurispr. blz. I-1771, punt 38).
- 21 Zoals de Waalse regering opmerkt, kan de zorgverzekering ook niet van de werkingssfeer van verordening nr. 1408/71 worden uitgesloten op grond van artikel 4, lid 2 ter, van die verordening, dat betrekking heeft op bepaalde soorten niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties die worden beheerst door nationale bepalingen die slechts op een gedeelte van het grondgebied van een lidstaat van toepassing zijn.
- 22 Anders dan in dat artikel 4, lid 2 ter, voor de toepassing van die afwijking wordt geëist, berust de zorgverzekering die in het hoofdgeding aan de orde is, immers op premie- of bijdragebetaling, daar zij althans ten dele wordt gefinancierd uit bijdragen van de verzekerden, en wordt zij niet genoemd in bijlage II, afdeling III, van verordening nr. 1408/71.

- 23 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat uitkeringen betaald op grond van een stelsel zoals de bij het decreet van 30 maart 1999 zoals gewijzigd ingestelde zorgverzekering binnen de materiële werkingsfeer van verordening nr. 1408/71 vallen.

De tweede en de derde vraag

- 24 Met deze twee vragen, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG of verordening nr. 1408/71 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een gefedereerde eenheid van een lidstaat die de aansluiting bij een stelsel als de zorgverzekering die aan de orde is in het hoofdgeding, en de uitkeringen waarin dat stelsel voorziet, beperkt tot personen die wonen op het grondgebied waarbinnen die gefedereerde eenheid bevoegd is, en personen die een beroepsactiviteit uitoefenen op dat grondgebied maar in een andere lidstaat wonen, zodat personen die op dat grondgebied zijn tewerkgesteld maar op een grondgebied van een andere gefedereerde eenheid van diezelfde staat wonen, zijn uitgesloten.

De ontvankelijkheid

- 25 De Vlaamse regering stelt primair dat deze vragen nuttig noch noodzakelijk zijn voor de beslechting van het hoofdgeding, zodat zij niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.
- 26 Voor de verwijzende rechter zijn de verzoekende regeringen immers tegen de instelling van die zorgverzekering opgekomen met het argument dat de Vlaamse Gemeenschap ter zake niet bevoegd is, terwijl de uitlegging van het gemeenschapsrecht die zij in het kader van de tweede en de derde vraag bepleiten, tot het omgekeerde resultaat zal leiden, namelijk dat de uitkeringen waarin de betrokken zorgverzekering voorziet, ook worden toegekend aan personen die in het Franse taalgebied wonen.
- 27 Verder stelt de Vlaamse regering dat het Arbitragehof deze vragen in de verwijzingsbeslissing reeds zelf heeft beantwoord door te overwegen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde zorgverzekering geen afbreuk doet aan de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid ter zake van de economische unie in België, gelet op het geringe bedrag en de beperkte gevolgen van de betrokken uitkeringen. Om dezelfde redenen kan dat stelsel geen beperking van het vrije verkeer van personen in de zin van het Verdrag opleveren.
- 28 In dit verband zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het in het kader van de in artikel 234 EG geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechter uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen bijgevolg de uitlegging van gemeenschapsrecht betreffen, is het Hof in beginsel verplicht uitspraak te doen (zie met name arresten van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38; 22 mei 2003, Korhonen e.a., C-18/01, Jurispr. blz. I-5321, punt 19, en 19 april 2007, Asemfo, C-295/05, Jurispr. blz. I-2999, punt 30).
- 29 Hieruit volgt dat het vermoeden van relevantie dat op de prejudiciële vragen van nationale rechterlijke instanties rust, slechts in uitzonderingsgevallen kan worden opgeheven, namelijk wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van de in die vragen genoemde bepalingen van gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding (zie met name arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 61, en 7 september 1999, Beck en Bergdorf, C-355/97, Jurispr. blz. I-4977, punt 22).
- 30 Dit is echter niet het geval in het hoofdgeding. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt immers duidelijk dat een antwoord op de tweede en derde vraag voor het Arbitragehof nuttig is om uit te maken of, zoals de verzoekende regeringen in hun beroep in het hoofdgeding stellen, de voor het verkrijgen van de voordelen van de zorgverzekering gestelde

woonplaatsvoorwaarde inbreuk maakt op een aantal bepalingen van gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van personen.

- 31 Bijgevolg dienen de tweede en de derde prejudiciële vraag ontvankelijk te worden verklaard.

Ten gronde

- 32 Om te beginnen betoogt de Vlaamse regering dat die vragen betrekking hebben op een zuiver interne situatie die geen aanknopingspunt heeft met het gemeenschapsrecht, namelijk de situatie dat het decreet van 30 maart 1999 zoals gewijzigd niet van toepassing is op sommige personen die in België wonen en aldaar een beroepsactiviteit uitoefenen.

- 33 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen en de ter uitvoering van deze bepalingen vastgestelde handelingen, niet kunnen worden toegepast op activiteiten die geen enkel aanknopingspunt hebben met een van de situaties waarop het gemeenschapsrecht ziet, en waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen (zie met name, met betrekking tot respectievelijk de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van werknemers, arresten van 8 december 1987, *Gauchard*, 20/87, *Jurispr. blz.* 4879, punten 12 en 13, en 26 januari 1999, *Terhoeve*, C-18/95, *Jurispr. blz.* I-345, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hetzelfde geldt met betrekking tot de bepalingen van verordening nr. 1408/71 (zie in die zin arresten van 22 september 1992, *Petit*, C-153/91, *Jurispr. blz.* I-4973, punt 10, en 11 oktober 2001, *Khalil e.a.*, C-95/99–C-98/99 en C-180/99, *Jurispr. blz.* I-7413, punt 70).

- 34 Daartegenover staat dat, zoals het Hof eveneens heeft verklaard, iedere gemeenschapsburger die gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer en in een andere lidstaat een beroepsactiviteit heeft uitgeoefend, ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit, binnen de werkingssfeer van bovengenoemde verdragsbepalingen valt (zie in die zin arrest van 23 februari 1994, *Scholz*, C-419/92, *Jurispr. blz.* I-505, punt 9; arrest *Terhoeve*, reeds aangehaald, punt 27, en arrest van 18 juli 2007, *Hartmann*, C-212/05, *Jurispr. blz.* I-6303, punt 17).

- 35 In het onderhavige geval zien de tweede en de derde vraag van de verwijzende rechter op alle personen die, ongeacht of zij gebruik hebben gemaakt van een van de door het Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden, een beroepsactiviteit uitoefenen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, maar omdat zij op een ander deel van het nationale grondgebied wonen, niet in aanmerking komen voor de voordelen van de zorgverzekering die aan de orde is in het hoofdgeding.

- 36 In deze omstandigheden moet tegen de achtergrond van de in de punten 32 en 33 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte beginselen onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten situaties.

- 37 Enerzijds heeft de toepassing van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling onder meer tot gevolg dat van de zorgverzekering zijn uitgesloten Belgische staatsburgers die een beroepsactiviteit uitoefenen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, maar in het Franse of het Duitse taalgebied wonen en nooit gebruik hebben gemaakt van het vrije verkeer van binnen de Europese Gemeenschap.

- 38 Vaststaat echter dat het gemeenschapsrecht niet kan worden toegepast op dergelijke zuiver interne situaties.

- 39 Anders dan de regering van de Franse Gemeenschap suggereert, kan hiertegen geen beroep worden gedaan op het burgerschap van de Unie, neergelegd in artikel 17 EG, dat volgens artikel 18 EG met name inhoudt dat iedere burger van de Unie het recht heeft, vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Het Hof heeft immers herhaaldelijk geoordeeld dat het burgerschap van de Unie niet tot doel heeft, de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot interne situaties die geen enkele aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht hebben (zie in die zin arresten van 5 juni 1997, *Uecker en Jacquet*,

C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 23; 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 26, en 12 juli 2005, Schempp, C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 20).

- 40 Opgemerkt zij echter dat de uitlegging van bepalingen van gemeenschapsrecht ook met betrekking tot situaties die als zuiver interne situaties worden aangemerkt, nuttig kan zijn voor de nationale rechter, vooral wanneer volgens het recht van de betrokken lidstaat aan de eigen staatsburgers dezelfde rechten toekomen als staatsburgers van een andere lidstaat in een door die rechter als vergelijkbaar beschouwde situatie aan het gemeenschapsrecht ontleen (zie in die zin beschikking van 17 februari 2005, Mauri, C-250/03, Jurispr. blz. I-1267, punt 21, en arrest van 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Jurispr. blz. I-2941, punt 29).
- 41 Anderzijds kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling ook tot gevolg hebben dat van de zorgverzekering worden uitgesloten werknemers of zelfstandigen die binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen, namelijk zowel staatsburgers van andere lidstaten dan het Koninkrijk België die een beroepsactiviteit uitoefenen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad maar op een ander deel van het nationale grondgebied wonen, als Belgische staatsburgers die zich in dezelfde situatie bevinden en gebruik hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer.
- 42 Met betrekking tot deze tweede categorie van werknemers moet dus worden onderzocht of de bepalingen van gemeenschapsrecht waarvan de verwijzende rechter de uitlegging vraagt, in de weg staan aan een regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, voor zover deze van toepassing is op staatsburgers van andere lidstaten dan het Koninkrijk België of op Belgische staatsburgers die gebruik hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap.
- 43 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de lidstaten, die weliswaar bevoegd blijven om hun stelsels van sociale zekerheid in te richten, bij de uitoefening van deze bevoegdheid het gemeenschapsrecht moeten eerbiedigen, in het bijzonder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging (zie in die zin arrest Terhoeve, reeds aangehaald, punten 34 en 35, en arrest van 23 november 2000, Elsen, C-135/99, Jurispr. blz. I-10409, punt 33).
- 44 Het is ook vaste rechtspraak dat de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen het de gemeenschapsburgers gemakkelijker beogen te maken, om het even welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de Gemeenschap, en in de weg staan aan maatregelen die deze burgers minder gunstig behandelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen uitoefenen (zie arrest van 7 juli 1988, Wolf e.a., 154/87 en 155/87, Jurispr. blz. 3897, punt 13; arrest Terhoeve, reeds aangehaald, punt 37, en arrest van 11 september 2007, Commissie/Duitsland, C-318/05, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 114). In deze context beschikken de staatsburgers van de lidstaten in het bijzonder over het rechtstreeks aan het Verdrag ontleende recht om hun staat van herkomst te verlaten teneinde zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven en aldaar te verblijven om er een economische activiteit te verrichten (zie met name reeds aangehaalde arresten Bosman, punt 95, en Terhoeve, punt 38).
- 45 Bijgevolg staan de artikelen 39 EG en 43 EG in de weg aan elke nationale maatregel die, zelfs wanneer hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, het gebruik van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door gemeenschapsburgers kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken (zie in die zin arresten van 31 maart 1993, Kraus, C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32; 9 september 2003, Burbaud, C-285/01, Jurispr. blz. I-8219, punt 95, en 5 oktober 2004, CaixaBank France, C-442/02, Jurispr. blz. I-8961, punt 11).
- 46 Tegen de achtergrond van deze beginselen zijn met name als belemmeringen aangemerkt, maatregelen die tot gevolg hebben dat werknemers door de uitoefening van hun recht van vrij verkeer socialezekerheidsvoordelen verliezen die hun door de wettelijke regeling van een lidstaat worden toegekend (zie met name arresten van 9 december 1993, Lepore en

Scamuffa, C-45/92 en C-46/92, Jurispr. blz. I-6497, punt 21; 5 oktober 1994, Van Munster, C-165/91, Jurispr. blz. I-4661, punt 27, en arrest Hosse, reeds aangehaald, punt 24).

- 47 Welnu, een regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, kan dergelijke beperkende gevolgen hebben voor zover zij aansluiting bij de zorgverzekering afhankelijk stelt van het wonen in een bepaald gedeelte van het nationale grondgebied, te weten het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, dan wel in een andere lidstaat.
- 48 Het is immers mogelijk dat migrerende werknemers die een werkzaamheid in loondienst of als zelfstandige uitoefenen in een van deze twee gebieden of dat van plan zijn, worden ontmoedigd om gebruik te maken van hun recht van vrij verkeer en om hun lidstaat van herkomst te verlaten om in België te verblijven, door de omstandigheid dat hun installatie op bepaalde delen van het Belgische grondgebied tot gevolg heeft dat zij uitkeringen verliezen waarop zij anders in voorkomend geval aanspraak zouden kunnen maken. Met andere woorden, het feit dat de betrokken werknemers of zelfstandigen zich bevinden in een situatie waarin zij ofwel het voordeel van de zorgverzekering verliezen ofwel beperkt zijn in de keuze van hun woonplaats, kan op zijn minst de uitoefening van de door de artikelen 39 EG en 43 EG verleende rechten belemmeren.
- 49 Anders dan de Vlaamse regering in wezen betoogt, is het in dit verband van weinig belang dat het betrokken onderscheid uitsluitend op de woonplaats op het nationale grondgebied en niet op een of andere nationaliteitsvoorwaarde is gebaseerd, zodat het op dezelfde wijze alle in België wonende werknemers of zelfstandigen treft.
- 50 Opdat een maatregel het vrije verkeer beperkt, is het immers niet noodzakelijk dat hij op de nationaliteit van de betrokken personen is gebaseerd, en zelfs niet dat hij tot gevolg heeft dat alle werknemers van het eigen land worden begunstigd of dat alleen werknemers die staatsburger van een andere lidstaat zijn, worden benadeeld, doch niet de eigen werknemers (zie in die zin arresten van 6 juni 2000, Angonese, C-281/98, Jurispr. blz. I-4139, punt 41, en 16 januari 2003, Commissie/Italië, C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punt 14). Het volstaat, zoals in het geval van de zorgverzekering die aan de orde is in het hoofdgeding, dat de betrokken maatregel ten goede komt aan bepaalde categorieën van personen die een beroepsactiviteit uitoefenen in de betrokken lidstaat (zie, mutatis mutandis, ter zake van het vrij verrichten van diensten, arresten van 25 juli 1991, Commissie/Nederland, C-353/89, Jurispr. blz. I-4069, punt 25, en 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a., C-250/06, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 37).
- 51 Daarbij komt dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 64 tot en met 67 van haar conclusie heeft opgemerkt, de beperkende gevolgen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet als dermate onzeker en indirect kunnen worden beschouwd dat geen sprake zou zijn van een met de artikelen 39 EG en 43 EG strijdige belemmering. Anders dan in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 27 januari 2000, Graf (C-190/98, Jurispr. blz. I-493), waarnaar de Vlaamse regering ter terechtzitting heeft verwezen, hangt met name het in aanmerking komen voor de betrokken uitkeringen van de zorgverzekering niet af van een toekomstige en hypothetische gebeurtenis voor de werknemer of zelfstandige, maar van een omstandigheid die per definitie verband houdt met de uitoefening van het recht van vrij verkeer, te weten de keuze van zijn woonplaats.
- 52 Met betrekking tot het betoog van de Vlaamse regering, dat die regeling, gelet op het geringe bedrag van de betrokken uitkeringen en het geringe aantal personen die daarvoor in aanmerking komen, in elk geval slechts een marginale invloed kan hebben op het vrije verkeer, behoeft slechts te worden opgemerkt dat volgens de rechtspraak van het Hof de verdragsartikelen betreffende het vrij verkeer van goederen en personen, het vrij verrichten van diensten en het vrije kapitaalverkeer fundamentele regels voor de Gemeenschap vormen, en elke belemmering van deze vrijheden, hoe gering ook, verboden is (zie met name arresten van 13 december 1989, Corsica Ferries France, C-49/89, Jurispr. blz. 4441, punt 8, en 15 februari 2000, Commissie/Frankrijk, C-169/98, Jurispr. blz. I-1049, punt 46).
- 53 In elk geval kan, gelet op een verschijnsel als de vergrijzing van de bevolking, niet worden uitgesloten dat de betrokken personen bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer

rekening houden met het al dan niet in aanmerking komen voor thuisverzorgingsuitkeringen als die waarin de zorgverzekering voorziet.

- 54 Bijgevolg bevat een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, een in beginsel door de artikelen 39 EG en 43 EG verboden belemmering van het vrije verkeer van werknemers en van de vrijheid van vestiging.
- 55 Volgens vaste rechtspraak kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts toelaatbaar zijn mits zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (zie met name arresten van 11 maart 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, Jurispr. blz. I-2409, punt 49, en 18 januari 2007, Commissie/Zweden, C-104/06, Jurispr. blz. I-671, punt 25).
- 56 In het hoofdgeding bevatten echter noch het door de verwijzende rechter aan het Hof toegestuurd dossier noch de opmerkingen van de Vlaamse regering elementen die een rechtvaardiging kunnen opleveren voor de aan personen die een beroepsactiviteit uitoefenen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in aanmerking willen komen voor het voordeel van de zorgverzekering, gestelde eis dat zij in een van die twee gebieden of in een andere lidstaat wonen.
- 57 De Vlaamse regering beroept zich in dit verband alleen op de eisen die inherent zijn aan de verdeling van de bevoegdheden binnen de federale structuur van België en inzonderheid op het feit dat de Vlaamse Gemeenschap ter zake van de zorgverzekering niet bevoegd is ten aanzien van personen die op het grondgebied van andere taalgemeenschappen van het Koninkrijk België wonen.
- 58 Dit betoog kan niet worden aanvaard. Zoals de advocaat-generaal in de punten 101 tot en met 103 van haar conclusie en de Commissie hebben opgemerkt, volgt immers uit vaste rechtspraak van het Hof dat een instantie van een lidstaat zich niet op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde, daaronder begrepen bepalingen, praktijken of situaties die voortvloeien uit de grondwettelijke organisatie van die staat, kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen (zie met name arresten van 10 juni 2004, Commissie/Italië, C-87/02, Jurispr. blz. I-5975, punt 38, en 26 oktober 2006, Commissie/Oostenrijk, C-102/06, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 9).
- 59 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de artikelen 39 EG en 43 EG in de weg staan aan een woonplaatsvoorwaarde als die welke wordt gesteld in het decreet van 30 maart 1999 zoals gewijzigd. In die omstandigheden behoeft niet te worden nagegaan of verordening nr. 1408/71, en met name artikel 3, lid 1, daarvan, is geschonden (zie mutatis mutandis arrest Terhoeve, reeds aangehaald, punt 41). Evenmin behoeft uitspraak te worden gedaan over het bestaan van een beperking die verboden zou kunnen zijn op grond van artikel 18 EG, waaraan in de artikelen 39 EG en 43 EG een bijzondere uitdrukking wordt gegeven met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging.
- 60 Gelet op een en ander dient op de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat de artikelen 39 EG en 43 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een gefedereerde eenheid van een lidstaat, zoals de zorgverzekering die door de Vlaamse Gemeenschap is ingesteld bij het decreet van 30 maart 1999 zoals gewijzigd, die de aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel en de uitkeringen waarin dat stelsel voorziet, beperkt tot personen die hetzij wonen op het grondgebied waarbinnen die gefedereerde eenheid bevoegd is, hetzij een beroepsactiviteit uitoefenen op dat grondgebied maar in een andere lidstaat wonen, voor zover door die beperking staatsburgers van andere lidstaten of eigen staatsburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, minder gunstig worden behandeld.

De vierde vraag

- 61 De vierde vraag betreft de gevolgen van de vaststelling door de nationale rechter dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Volgens de nationale rechter zou dit tot gevolg hebben dat de regeling van vóór het decreet van 30 april 2004 weer van kracht wordt. Hij wenst met name te vernemen of de artikelen 18 EG, 39 EG en 43 EG in de weg staan aan een regeling volgens welke alleen personen die in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wonen, in aanmerking komen voor het voordeel van de zorgverzekering.
- 62 Dienaangaande behoeft slechts te worden vastgesteld dat de overwegingen die in de punten 47 tot en met 59 van het onderhavige arrest zijn geformuleerd in antwoord op de tweede en de derde vraag, a fortiori gelden voor een regeling die in vergelijking met de uit het decreet van 30 april 2004 voortvloeiende regeling nog een extra beperking bevat in die zin dat alle personen die een beroepsactiviteit uitoefenen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad maar niet in die gebieden wonen, dus ook personen die in een andere lidstaat wonen, van de werkingssfeer van die regeling zijn uitgesloten.
- 63 Bijgevolg moet op de vierde vraag worden geantwoord dat de artikelen 39 EG en 43 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een gefedereerde eenheid van een lidstaat, die de aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel en de uitkeringen waarin dat stelsel voorziet, beperkt tot personen die wonen op het grondgebied van die gefedereerde eenheid, voor zover door die beperking staatsburgers van andere lidstaten die een beroepsactiviteit uitoefenen op het grondgebied van die gefedereerde eenheid, of eigen staatsburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, minder gunstig worden behandeld.

Kosten

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

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Uitkeringen betaald op grond van een stelsel zoals de zorgverzekering die is ingesteld bij het decreet van het Vlaams Parlement van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, in de versie voortvloeiend uit het decreet van het Vlaams Parlement van 30 april 2004 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, vallen binnen de materiële werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 307/1999 van de Raad van 8 februari 1999.**
- 2) **De artikelen 39 EG en 43 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een gefedereerde eenheid van een lidstaat, zoals de zorgverzekering die door de Vlaamse Gemeenschap is ingesteld bij bovengenoemd decreet van 30 maart 1999 in de versie voortvloeiend uit het decreet van het Vlaams Parlement van 30 april 2004, die de aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel en de uitkeringen waarin dat stelsel voorziet, beperkt tot personen die hetzij wonen op het grondgebied waarbinnen die gefedereerde eenheid bevoegd is, hetzij een beroepsactiviteit uitoefenen op dat grondgebied maar in een andere lidstaat wonen, voor zover door die beperking staatsburgers van andere lidstaten of eigen staatsburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, minder gunstig worden behandeld.**

- 3) De artikelen 39 EG en 43 EG moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een gefedereerde eenheid van een lidstaat, die de aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel en de uitkeringen waarin dat stelsel voorziet, beperkt tot personen die wonen op het grondgebied van die gefedereerde eenheid, voor zover door die beperking staatsburgers van andere lidstaten die een beroepsactiviteit uitoefenen op het grondgebied van die gefedereerde eenheid, of eigen staatsburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, minder gunstig worden behandeld.**

ondertekeningen