

PETERSEN

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

12 януари 2010 година *

По дело C-341/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Sozialgericht Dortmund (Германия) с акт от 25 юни 2008 г., постъпил в Съда на 24 юли 2008 г., в рамките на производство по дело

Domnica Petersen

срещу

Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe,

в присъствието на:

АОК Westfalen-Lippe,

* Език на производството: немски.

BKK-Landesverband Nordrhein-Westfalen,

Vereinigte IKK,

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See - Dezernat 0.63,

Landwirtschaftliche Krankenkasse NRW,

Verband der Angestellten-Krankenkassen eV,

AEV - Arbeiter-Ersatzkassen-Verband eV,

Kassenzahnärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н К. Lenaerts, председател на трети състав, изпълняващ функцията на председател, г-н Е. Levits, г-жа Р. Lindh (докладчик), председатели на състави, г-н С. W. А. Timmermans, г-н А. Rosas, г-н Р. Kūris, г-н А. Borg Barthet, г-н А. Ó Caoimh и г-н L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,
секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 юли 2009 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-жа Petersen, от адв. Н.-J. Brink, Rechtsanwalt,

- за германското правителство, от г-н M. Lumma и г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представители,

- за Ирландия, от г-н D. O’Hagan, в качеството на представител, подпомаган от г-н P. McGarry, BL,

- за италианското правителство, от г-жа I. Bruni, в качеството на представител, подпомагана от г-жа M. Russo, avvocato dello Stato,

- за полското правителство, от г-н M. Dowgielewicz, в качеството на представител,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н V. Kreuzsitz, г-н J. Enegren и г-жа В. Conte, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 септември 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

- ¹ Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 6 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7).
- ² Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Petersen и Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe (комисия по жалбите на зъболекарите от регион Westphalie-Lippe) по повод на отказа на тази комисия да разреши на заинтересованата да упражнява професията на зъболекар по договор със здравната каса след навършване на 68-годишна възраст.

Правна уредба

Общностна правна уредба

3 Директивата е приета на основание член 13 ЕО. Съображения 9, 11 и 25 от същата гласят следното:

„(9) Заетостта и упражняването на занятие са ключови елементи за гарантиране на равните възможности за всички и силно подпомагат пълното участие на гражданите в икономическия, културния и социален живот и реализирането на техния потенциал.

[...]

(11) Дискриминацията, която се основава на религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация може да възпрепятства постигането целите на Договора за ЕО, по-специално, достигането на високо ниво на заетост и социална закрила, повишаване[то] на жизнения стандарт и качеството на живота, икономическата и социална сплотеност и солидарност, свободното движение на хора.

[...]

(25) Забраната за дискриминация въз основа на възраст е важна част от изпълнението на целите, заложи в Насоките по Заетостта, и насърчава многообразието на работната сила. Все пак, разликите в третирането въз

основа на възраст, могат да бъдат оправдани при определени условия и следователно се изискват специфични разпоредби, които могат да се различават в съответствие със ситуацията в държавите членки. Следователно е важно да се разграничат разликите в третирането, които са оправдани, в частност от законова политика по заетостта, трудовия пазар и целите на професионалното обучение и дискриминацията, която трябва да бъде забранена.“

4 Съгласно член 1 от Директивата нейната цел е „да регламентира основната рамка за борба с дискриминацията, основана на религия или убеждение, увреждане, възраст или сексуална ориентация по отношение на заетостта и упражняването на занятие, с оглед прилагането в държавите членки на принципа за равно третиране.“

5 Член 2 от Директивата предвижда:

„1. За целите на настоящата директива, „принципът за равно третиране“ означава, че няма да има пряка или непряка дискриминация въз основа на който и да е от признаците, посочени в член 1.

2. За целите на параграф 1:

а) проява на пряка дискриминация има, когато едно лице е, било е, или би било третирано [по-неблагоприятно] от друго в сравнима ситуация въз основа един от признаците, упоменати в член 1;

[...]

5. Настоящата директива не засяга мерките, регламентирани от национален закон, които в демократичното общество са необходими за обществената сигурност, подържането на обществения ред и предотвратяването на престъпни деяния, защитата на здравето, правата и свободите на другите.“

6 В член 3, параграф 1, букви а) и в) от Директивата е предвидено:

„1. В границите на сферите на компетентност, поверени на Общността, настоящата директива се прилага към всички лица от публичния и частния сектор, включително публични органи, във връзка с:

а) условията за достъп до заетост, самостоятелна заетост или упражняване на занятие, включително критериите за подбор и условия за наемане на работа, в който и да е клон на дейност на всички нива на професионалната йерархия, включително повишение;

[...]

в) условия за наемане и условия на труд, включително условията за уволнение и заплащане.“

7 Член 6, параграф 1 от Директивата предвижда:

„Независимо от член 2, параграф 2, държавите членки могат да [предвиждат], че разлики в третирането на основание възраст не представлява[т] дискриминация, ако в контекста на национално право те са обективно и обосновано оправдани от законосъобразна цел, включително законосъобразна политика по заетостта, трудов пазар и цели на професионалното обучение и ако средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими.

Такива разлики в третирането могат да включват освен другото:

- а) създаването на специални условия за достъп до заетост и професионално обучение, заетост и упражняване на занятие, включително условия за уволнение и възнаграждение, на млади хора, по-възрастни работници, лица, които издържат други лица, за да се насърчава тяхната професионална интеграция или да се осигури тяхната защита;
- б) определянето на минимални условия за възраст, професионален опит или старшинство в службата за достъп до заетост или до определени [предимства], свързани със заетостта;
- в) определянето на максимална възраст за наемане, основана на изискване за обучение за дадената длъжност или необходимост от разумен период на заетост преди пенсиониране.“

- 8 Съгласно член 18, първа алинея от Директивата транспонирането ѝ в правния ред на държавите членки трябва да се извърши най-късно до 2 декември 2003 г. При все това съгласно втора алинея от същия член:

„За да се вземат предвид специфичните условия, държавите членки могат, ако е необходимо, да ползват допълнителен период от 3 години, считано от 2 декември 2003 г., т.е. общо 6 години, за да приложат разпоредбите на настоящата директива относно дискриминация на основание възраст и увреждане. В този случай те незабавно уведомяват Комисията за това [...]“

- 9 Федерална република Германия е използвала тази възможност, така че транспонирането в тази държава членка на разпоредбите на Директивата, свързани с дискриминацията, основана на възраст и увреждане, е трябвало да се извърши най-късно до 2 декември 2006 г.

Национална правна уредба

- 10 Общият закон за равното третиране (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz) от 14 август 2006 г. (BGBl. 2006 I, стр. 1897, наричан по-нататък „AGG“) транспонира Директивата. Този закон не премахва, нито изменя посочената по-долу възрастова граница, приложима за зъболекарите, които работят по договор със здравната каса.
- 11 Законът за гарантиране и подобряване на структурите на законоустановената здравноосигурителна схема (Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung) от 21 декември 1992 г. (BGBl. 1992 I, стр. 2266, наричан по-нататък „GSG 1993“) въвежда за лекарите, които работят по договор със здравната каса, максимална възраст, установена след 14 ноември 2003 г. в книга V, член 95, параграф 7, трето изречение от Кодекса на социалното осигуряване (Sozialgesetzbuch, BGBl. 2003 I, стр. 2190, наричана по-нататък „SGB V“).

- 12 Посоченият член 95, параграф 7, трето изречение предвижда, че считано от 1 януари 1999 г. разрешителното за упражняване на професията на лекар, който работи по договор със здравната каса, се обезсилва в края на тримесечието, в което лекарят навърши 68-годишна възраст.
- 13 Съгласно член 72, параграф 1, второ изречение от SGB V тази разпоредба се прилага по аналогия за зъболекари, които работят по договор със здравната каса.
- 14 Запитващата юрисдикция посочва, че тази възрастова граница е свързана с член 102 от SGB V, с който се въвежда разрешителен режим за лекари (зъболекари) в зависимост от нуждите на отделните региони, приложим също от 1 януари 1999 г.
- 15 В мотивите на GSG 1993 е посочено следното:

„Нарастването на броя на лекарите, които работят по договор със здравната каса, е сред основните причини за прекомерното увеличаване на разходите за законоустановената здравноосигурителна схема. Предвид на постоянното увеличаване на броя на лекарите, които работят по договор със здравната каса, се налага да се ограничи техният брой. Прекомерното предлагане не може да бъде овладяно единствено чрез ограничаване на разрешителните, тоест в ущърб на младото поколение лекари. За тази цел е необходимо да се въведе и задължителна възрастова граница за лекарите, които работят по договор със здравната каса.“

- 16 От предоставената от запитващата юрисдикция информация е видно, че тази възрастова граница се прилага при спазване на следните четири изключения, първите три от които се съдържат в разглежданото законодателство, а четвъртото произтича от него:
- когато заинтересованото лице е работило по-малко от 20 години като лекар (зъболекар) по договор със здравната каса към момента, в който навършва 68-годишна възраст, и е получило разрешение да упражнява дейност в това си качество преди 1 януари 1993 г.; в този случай разрешителното се продължава най-много до изтичане на посочения 20-годишен срок,
 - когато в някои зони от региона, за който е издадено разрешителното, съществува или има непосредствена опасност да възникне недостиг на лекари (зъболекари), които работят по договор със здравната каса,
 - в случай на заболяване, отпуск или обучение на лекаря (зъболекаря), който работи по договор със здравната каса,
 - тъй като правната уредба се отнася само до режима на лекарите (зъболекарите), които работят по договор със здравната каса, извън този режим лекарите и зъболекарите могат да упражняват професията си, без да им се налага възрастова граница.
- 17 Със Закона за изменение на правата на лекарите, които работят по договор със здравната каса, и за изменение на други закони (Gesetz zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer Gesetze — Vertragsarztänderungsgesetz) от 22 декември 2006 г. (BGBl. 2006 г., стр. 3439) законодателят отменя член 102 от SGB V, който предвижда квоти за лекари (зъболекари) в зависимост от нуждите на регионите, считано от 1 януари 2007 г., но запазва разглежданата в главното производство възрастова граница.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 18 Г-жа Petersen е родена на 24 април 1939 г. и навършва 68 години през 2007 г. Тя има разрешително за предоставяне на зъболекарски услуги по договор със здравната каса от 1 април 1974 г.
- 19 С решение от 25 април 2007 г. Zulassungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe (Комисия по издаването на разрешителни на зъболекари за региона на Westphalie-Lippe) установява, че срокът на разрешителното на г-жа Petersen за предоставяне на зъболекарски услуги по договор със здравната каса изтича на 30 юни 2007 г.
- 20 Г-жа Petersen обжалва по административен ред това решение, като посочва поспециално, че то противоречи на Директивата и на AGG.
- 21 След като жалбата ѝ по административен ред е отхвърлена с решение на Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, г-жа Petersen обжалва последното по съдебен ред пред Sozialgericht Dortmund.
- 22 Тази юрисдикция изтъква, че отхвърлянето на жалбата по административен ред на г-жа Petersen е законосъобразно с оглед на националното право. В това отношение посочената юрисдикция отбелязва, че Bundessozialgericht и Bundesverfassungsgericht са достигнали до извода, че разглежданата в главното производство възрастова граница е обоснована, като са се основали обаче на различни мотиви. Bundessozialgericht счита, че тази възрастова граница позволява справедливо разпределение на тежестите между поколенията и че е необходима за запазване на възможността за заетост на млади зъболекари по договор със здравната каса. Според запитващата юрисдикция обаче тази обосновка не е валидна след премахването на квотите за зъболекари, които работят по договор със здравната каса, и след изчезването на прекомерното предлагане на зъболекарски услуги.

- 23 За сметка на това запитващата юрисдикция приема целта, изтъкната от Bundesverfassungsgericht в решение от 7 август 2007 г. Според това решение посочената възрастова граница е обоснована от нуждата да се защитят пациентите, осигурени по законоустановената здравноосигурителна схема, срещу рисковете, свързани с възрастни зъболекари, които работят по договор със здравната каса и чиито професионални умения вече не са оптимални. Bundesverfassungsgericht поддържал съображения, които изложил по-рано в решение от 1998 г. и постановил, че с оглед на свободата на преценка, с която разполага, законодателят не е длъжен да предвиди индивидуална проверка на физическите и умствени умения на всеки лекар, който работи по договор със здравната каса, навършил 68-годишна възраст. Напротив, законодателят можел да приеме обща правна уредба, която се основава на емпирични данни. Bundesverfassungsgericht приел също, че непосочването в изложението на мотивите на закона на защитата на здравето на осигурените лица е без значение и напомнил, че когато преценява конституционността на дадена законова разпоредба, той взема предвид всички аспекти и не се ограничава до това изложение.
- 24 Запитващата юрисдикция обаче иска да установи дали тези съображения са валидни и по отношение на Директивата. Според запитващата юрисдикция разглежданата в главното производство възрастова граница не е мярка по смисъла на член 2, параграф 5 от Директивата, доколкото защитата на общественото здраве — както посочва самият законодател — не е причината за приемането на въпросната разпоредба. Тази възрастова граница също така не е основно и определящо професията изискване, по смисъла на член 4, параграф 1 от Директивата, предвид на установените изключения. На последно място, тази юрисдикция изразява съмнения относно съответствието на посочената възрастова граница с член 6, параграф 1 от Директивата.
- 25 Запитващата юрисдикция иска да установи дали защитата на здравето на осигурените лица, изтъкната от Bundesverfassungsgericht, може да съставлява законосъобразна цел по смисъла на тази разпоредба, при отчитане на обстоятелството, че в действителност тази цел не съответства на намерението на законодателя.
- 26 На последно място, запитващата юрисдикция подчертава, че разглежданата в главното производство възрастова граница има много неблагоприятно действие за зъболекарите, които работят по договор със здравната каса и желаят да продължат дейността си след тази възрастова граница, като се има предвид, че 90 % от населението е включено в законоустановената здравнооси-

гурителна схема, основана на система от договори със здравната каса. Тя иска да установи дали не може да се предвиди по-малко ограничителна мярка, като например разглеждане на индивидуалното положение във всеки конкретен случай.

27 При тези условия Sozialgericht Dortmund решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Може ли определянето със закон на максимална възраст за предоставяне на разрешение за упражняване на професия (в случая работа на зъболекар по договор със здравната каса) по смисъла на член 6 от Директива[та] да представлява обективна и съразмерна мярка за защита на законосъобразна цел (в случая здравето на пациентите, осигурени по законоустановената здравноосигурителна схема) и подходящо и необходимо средство за постигането на тази цел, когато то е основано изключително на изведено от „общия житейски опит“ предположение за намаляване на професионалните умения след определена възраст, без да може по някакъв начин да се вземат предвид действителните индивидуални способности на конкретното заинтересовано лице?

- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, може ли да се приеме наличието на законосъобразна цел (на закона) по смисъла на член 6 от Директива[та] (в случая защита на здравето на пациентите, които са осигурени по законоустановената здравноосигурителна схема) и тогава, когато тази цел не е била от никакво значение за националния законодател при осъществяването на неговите законотворчески правомощия?

- 3) При отрицателен отговор на първия или на втория въпрос: може ли приет преди Директива[та] закон, който не е в съответствие със същата, да не се прилага поради предимството на европейското право и в случаите, когато транспониращото Директивата национално право (в случая [AGG]) не предвижда такава правна последица от нарушението на забраната за дискриминация?“

По преюдициалните въпроси

По допустимостта на преюдициалното запитване

- 28 В писменото си становище германското правителство поддържа, че преюдициалното запитване е недопустимо предвид предстоящото изменение на германското законодателство, което ще доведе до премахване на забраната след навършване на 68-годишна възраст да се упражнява професията зъболекар, който работи по договор със здравната каса.
- 29 В това отношение е достатъчно да се отбележи, както генералният адвокат посочва в точка 32 от своето заключение, ирелевантността на обстоятелството, че предстои подобно изменение. Всъщност от данните по преюдициалното запитване е видно, че разрешителното на г-жа Petersen за упражняване на професията на зъболекар, който работи по договор със здравната каса, е отнето и че считано от 30 юни 2007 г. тя е лишена от възможността да извършва тази дейност. Следователно отговорът на Съда на поставените въпроси е определящ за изхода на спора по главното производство и преюдициалното запитване е допустимо.

По първия и втория въпрос

- 30 С първия и с втория си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 6, параграф 1 от Директивата допуска национална мярка, определяща максимална възраст за зъболекарите, които работят по договор със здравната каса — в случая 68 години — за да защити здравето на пациентите, осигурени по законоустановената здравноосигурителна схема, тъй като се предполага, че професионалните умения на тези зъболекари намаляват след посочената възраст. Тя иска да установи дали обстоятелството, че тази цел не е била взета предвид от законодателя, е релевантно.

- 31 За да се отговори на тези въпроси, следва да се провери дали разглежданата в главното производство правна уредба влиза в приложното поле на Директивата, дали въвежда разлика в третирането в зависимост от възрастта и, при утвърдителен отговор, дали Директивата допуска това различно третиране.
- 32 Що се отнася, най-напред, до приложното поле на Директивата, следва да се констатира, че от член 3, параграф 1, букви а) и в) от Директивата произтича, че в рамките на предоставените на Общността правомощия тази директива се прилага към всички лица по отношение на условията за достъп до заетост, самостоятелна заетост или упражняване на занятие, както и условия за наемане и условия на труд, включително условията за уволнение и заплащане (вж. Решение от 16 октомври 2007 г. по дело *Palacios de la Villa*, C-411/05, Сборник, стр. I-8531, точка 43 и Решение от 5 март 2009 г. по дело *Age Concern England*, C-388/07, Сборник, стр. I-1569, точка 24).
- 33 Мярката, разглеждана в главното производство, установява максимална възраст за упражняване на професията зъболекар в рамките на законоустановената здравноосигурителна схема. Както произтича обаче от предоставените от запитващата юрисдикция данни, 90 % от пациентите са включени в тази схема. От това следва, че невъзможността за даден зъболекар да практикува при режим на договор със здравната каса може да ограничи търсенето на предоставяните от него услуги. Следователно като установява възраст, след навършването на която достъпът до дейност като зъболекар по договор със здравната каса и упражняване на тази дейност вече не са възможни, член 95, параграф 7, трето изречение от SGB V засяга условията за достъп до заетост, самостоятелна заетост или упражняване на занятие по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) от Директивата, както и условията за наемане и условията на труд по смисъла на член 3, параграф 1, буква в) от същата.
- 34 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали разглежданото в главното производство законодателство съдържа разлика в третирането в зависимост от възрастта по отношение на условията за наемане и условията на труд, следва да се констатира, че съгласно член 2, параграф 1 от Директивата за нейните цели „принципът за равно третиране“ означава, че няма да има пряка или непряка дискриминация въз основа на който и да било от признаците, посочени в член 1 от нея. В член 2, параграф 2, буква а) от тази директива се пояснява, че за целите на прилагането на параграф 1 от този член проява на пряка дискриминация има,

когато едно лице се третира по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация, въз основа на един от признаците, упоменати в член 1 от посочената директива.(вж. Решение по дело Palacios de la Villa, посочено по-горе, точка 50 и Решение по дело Age Concern England, посочено по-горе, точка 33).

- 35 Като последица от прилагането на разпоредба като член 95, параграф 7, трето изречение от SGB V определени лица — в случая зъболекарите, които работят по договор със здравната каса — са третирани по-неблагоприятно от други лица, които упражняват същата професия, по съображение че са навършили 68-годишна възраст. Такава разпоредба въвежда разлика в третирането, основана на възраст, по смисъла на Директивата.
- 36 Следва да се провери, на трето място, дали произтичащата от прилагането на член 95, параграф 7, трето изречение от SGB V разлика в третирането съответства на Директивата.
- 37 В това отношение е важно да се определи целта, преследвана от разглежданата в главното производство мярка, за да се определят разпоредбите на Директивата, с оглед на които трябва да се извърши тази проверка.
- 38 Запитващата юрисдикция посочва няколко цели, а именно, на първо място, защитата на здравето на пациентите, осигурени по законоустановената здравноосигурителна схема, тъй като се предполага, че професионалните умения на зъболекарите намаляват след определена възраст, на второ място, разпределянето на възможностите за заетост между поколенията, и на трето място, финансовия баланс на германската система на здравеопазване. Тази юрисдикция обаче взема предвид само една цел, а именно първата, като подчертава, че тя не съответства на намерението на законодателя.

- 39 Следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция не се позовава на подготвителните работи, на парламентарните дебати или на изложението на мотивите на закона, които биха пояснили причините, поради които разглежданата в главното производство разпоредба, определяща възрастова граница, е запазена в сила, докато свързаната с нея разпоредба, предвиждаща квоти за лекари (зъболекари) в зависимост от нуждите на регионите, е отменена.
- 40 Както Съдът вече е постановил, при липсата на уточнение в националната правна уредба относно преследваната цел е важно други данни, изведени от общия контекст на съответната мярка, да позволяват установяване на целта, с която тя е приета, с оглед на упражняване на съдебен контрол за нейната законосъобразност, както и по отношение на това дали средствата, използвани за осъществяването ѝ, са подходящи и необходими (вж. Решение по дело *Palacios de la Villa*, посочено по-горе, точка 57 и Решение по дело *Age Concern England*, посочено по-горе, точка 45).
- 41 В това отношение германското правителство посочва в съображенията си, представени пред Съда в хода на съдебното заседание, че законодателят е целял да запази разглежданата в главното производство възрастова граница през ограничен период от време за наблюдение, за да провери дали проблемите, свързани с прекомерното предлагане на зъболекарски услуги по договор със здравната каса, са отпаднали, независимо от премахването на квотите. В очакване на резултатите от тази проверка законодателят счел за благоразумно да запази една мярка, целяща да ограничи броя на зъболекарите, които работят по договор със здравната каса, с която освен това да ограничи разходите за здравеопазване, като предвиди, че практикуващите зъболекари, които са навършили 68-годишна възраст, вече не могат да упражняват своята дейност по договор със здравната каса. Така според това правителство запазването на посочената възрастова граница преследва първоначалната цел на *GSG 1993*, а именно главно контрол на разходите за обществено здравеопазване.
- 42 В рамките на спора по главното производство в крайна сметка националният съд, единствено компетентен да прецени фактите по делото, с което е сезиран, и да тълкува приложимото национално законодателство, трябва да търси причините за оставянето в сила на разглежданата мярка и по този начин да идентифицира целите, които тя преследва.

- 43 За да се даде полезен отговор, който да позволи на националния съд да разреши спора по главното производство, следва да се провери дали Директивата допуска разлика в третирането, основана на възраст, като разглежданата в главното производство, като се вземе предвид всяка една от посочените три цели.

По първата и третата посочена цел

- 44 Първата и третата посочена цел следва да се разгледат заедно. Всъщност първата се отнася пряко до областта на здравето на пациентите, преценявана от гледна точка на компетентността на лекарите и на зъболекарите. Третата цел, макар и свързана с финансовия баланс на законоустановената здравноосигурителна схема, също се отнася до тази област, разгледана обаче от различен ъгъл.
- 45 Всъщност от съдебната практика следва, че не само целта за поддържане на качествено медицинско обслужване, но и тази за предотвратяване на риска от сериозно засягане на финансовата балансираност на системата за социално осигуряване са свързани с целта за защита на общественото здраве, доколкото и двете допринасят за осъществяването във висока степен на защитата на здравето (вж. в този смисъл Решение от 16 май 2006 г. по дело *Watts*, C-372/04, *Rescueil*, стр. I-4325, точки 103 и 104, както и Решение от 10 март 2009 г. по дело *Hartlauer*, C-169/07, *Сборник*, стр. I-1721, точки 46 и 47).
- 46 Както отбелязва генералният адвокат в точка 53 от своето заключение, в случай че установената в член 95, параграф 7, трето изречение от SGB V възрастова граница от 68 години е инструмент, който е част от политиката за планиране на предлагането на зъболекарски услуги, предназначена да се справи с увеличаването на разходите за здравеопазване на законоустановената здравноосигурителна схема, трябва да се приеме, че тази възрастова граница преследва целта за защита на общественото здраве, преценявана от гледна точка на запазването на финансовия баланс на законоустановената здравноосигурителна схема.

- 47 По отношение на релевантните разпоредби от Директивата запитващата юрисдикция счита, че проверката на съвместимостта на разглежданата в главното производство мярка с Директивата трябва да се извърши с оглед на член 6, параграф 1 от последната.
- 48 Трябва обаче да се припомни, че обстоятелството, че от формална гледна точка националната юрисдикция е формулирала преюдициалния въпрос чрез позоваване на определени разпоредби на общностното право, не пречи на Съда да предостави на тази юрисдикция всички насоки за тълкуване, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което е сезирана, независимо дали е направено позоваване в изложението на въпросите. В това отношение Съдът е длъжен да извлече от цялата информация, предоставена от националната юрисдикция, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване, въпросите на общностното право, които изискват тълкуване, като се вземе предвид предметът на спора (вж. Решение от 27 октомври 2009 г. по дело *ЄEZ*, C-115/08, Сборник, стр. I-10265, точка 81).
- 49 В това отношение следва да се отбележи, че член 2, параграф 5 от Директивата изрично посочва защитата на здравето. Според тази разпоредба Директивата не засяга мерките, предвидени в националното законодателство, които в демократичното общество са необходими по-специално за защитата на здравето.
- 50 Ето защо първата и третата цел трябва да се разгледат предвид член 2, параграф 5.
- 51 Що се отнася до мярка, приета в областта на здравеопазването, следва да се припомни, че както от практиката на Съда, така и от член 152, параграф 5 ЕО следва, че държавите членки запазват компетентността си да уреждат своите системи за социална сигурност и да приемат по-специално разпоредби, предназначени да уредят организирането и предоставянето на здравни услуги и на медицински грижи. Несъмнено при упражняването на това правомощие държавите членки трябва да спазват общностното право, но при преценката за спазването на това задължение следва да се държи сметка за обстоятелството, че държавата членка може да реши в каква степен възнамерява да осигури защитата на общественото здраве и начина, по който трябва да бъде постигната посочената

степен. Тъй като тази степен може да бъде различна в различните държави членки, на последните следва да се признае свобода на преценка (вж. Решение по дело *Hartlauer*, посочено по-горе, точки 29 и 30, както и Решение от 19 май 2009 г. по дело *Apothekerkammer des Saarlandes* и др., C-171/07 и C-172/07, Сборник, стр. I-4171, точки 18 и 19).

- 52 С оглед на посочената свобода на преценка трябва да се приеме, че в рамките на член 2, параграф 5 от Директивата държавата членка може да счете за необходимо да установи възрастова граница за упражняването на медицинска професия, като тази на зъболекар, за да защити здравето на пациентите. Това съображение намира приложение независимо дали целта за защита на здравето се преценява от гледна точка на професионалната компетентност на зъболекарите или от тази на финансовия баланс на националната система на здравеопазване. Що се отнася до последната гледна точка, всъщност не може да се изключи възможността увеличаването на броя на зъболекарите, които работят по договор със здравната каса, да доведе до прекомерно увеличаване на предлагането на зъболекарски услуги и до много високо ниво на разходите в тежест на държавата, както и до това пенсионирането на най-възрастната група от тези зъболекари да позволи да се намалят посочените разходи и да се предотврати рискът от сериозно засягане на финансовия баланс на системата за социално осигуряване. Колкото до определянето на възрастовата граница на 68 години, следва да се отбележи, че тази възраст може да се приеме за достатъчно напреднала, за да бъде определена като краен срок на разрешението за упражняване на дейност като зъболекар по договор със здравната каса.
- 53 Преценката на необходимостта на мярката по отношение на желаната цел изисква да се провери също дали изключенията от разглежданата в главното производство възрастова граница не засягат съгласуваността на съответното законодателство, водейки до резултат, който е обратен на преследваната цел. Всъщност следва да се припомни, че национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане (вж. Решение по дело *Hartlauer*, посочено по-горе, точка 55).
- 54 Както произтича от точка 16 от настоящото решение, разглежданото в главното производство правило има четири изключения. Второто и третото изключение обхващат липсата на зъболекари, които работят със здравната каса, било поради дефицит на практикуващи зъболекари в някои региони, било поради заболяване,

отпуск или обучение на последните. В тези случаи пациентите, осигурени по законоустановената здравноосигурителна схема, могат да бъдат лекувани от зъболекари, навършили 68-годишна възраст.

- 55 Трябва да се констатира, че тези изключения не засягат целта за защита на здравето. Напротив, те целят да гарантират, че при все това съответните пациенти ще имат достъп до лечение. Освен това, тъй като са предвидени за случаите на недостатъчно предлагане на зъболекарски услуги, по естеството си те не могат да доведат до прекомерно предлагане, което да е в състояние да засегне финансовия баланс на националната система на здравеопазване.
- 56 Първото изключение се отнася до зъболекарите, които към 1 януари 1993 г. са получили разрешение да упражняват дейността си по договор със здравната каса, но при навършена 68-годишна възраст са работили по-малко от 20 години при този режим. От представените пред Съда съображения е видно, че това изключение цели да не се поставят в по-неблагоприятно положение зъболекарите, които към момента на влизане в сила на законодателството, разглеждано в главното производство, въпреки напредналата си възраст не са практикували достатъчно дълго, за да получат пенсия за осигурителен стаж. Това изключение се отнасяло по-специално до зъболекарите, които работят по договор със здравната каса и които са от бившата Германска демократична република. Според германското правителство, чието становище не е оспорено по този въпрос, зъболекарите, за които се отнася това изключение, са точно определена група, чието съществуване освен това било временно, тъй като тя трябвало да изчезне за период от не повече от 20 години.
- 57 Предвид тези елементи, които ограничават обхвата на първото изключение, следва да се приеме, че то не засяга съгласуваността на разглежданото в главното производство законодателство, с оглед на целта за защита на здравето на пациентите, осигурени по законоустановената здравноосигурителна схема, както при преценка на посочената цел от гледна точка на професионалната компетентност на зъболекарите, които работят по договор със здравната каса, така и от гледна точка на финансовия баланс на законоустановената здравноосигурителна схема.
- 58 Четвъртото изключение само по себе си не е включено в законодателството, но произтича от приложното поле на последното. Всъщност член 95, параграф 7,

трето изречение от SGB V се отнася само до зъболекарите, които упражняват дейността си в рамките на режим на договор със здравната каса. Така извън тази рамка зъболекарите могат да практикуват професията си независимо от своята възраст, а пациентите следователно могат да се лекуват при зъболекари на възраст над 68 години.

- 59 Съдът наистина допуска някои изключения от правилата, приети за защита на здравето, но тези изключения остават ограничени по време и по обхват (вж. Решение от 19 май 2009 г. по дело Комисия/Италия, C-531/06, Сборник, стр. I-4103, точка 73).
- 60 За да се прецени въздействието на това четвърто изключение върху съгласуваността на разглежданата в главното производство мярка с оглед на член 2, параграф 5 от Директивата, трябва освен това да се отчетат естеството и текстът на тази разпоредба. Тъй като става въпрос за дерогация на принципа на недопускане на дискриминация, тя следва да се тълкува ограничително. Думите, които са употребени в текста на член 2, параграф 5, също водят до такъв подход.
- 61 Все пак мярка, която допуска толкова широко изключение като това относно зъболекарите, които практикуват извън режима на договор със здравната каса, не може да се приеме за съществена за защита на общественото здраве. Всъщност ако разглежданата в главното производство възрастова граница има за цел защитата на здравето на пациентите, преценявана от гледна точка на професионалната компетентност на съответните практикуващи лекари и зъболекари, трябва да се констатира, че в рамките на настоящото изключение пациентите не са защитени. Така това изключение изглежда противоречи на желаната цел. Освен това то не е ограничено във времето и макар да не са предоставени никакви цифрови данни, то е потенциално приложимо за всички зъболекари и изглежда може да засегне значителен брой пациенти.
- 62 Следователно трябва да се приеме, че ако целта, която разглежданата по главното производство мярка преследва, е защитата на здравето на пациентите, преценявана от гледна точка на професионалната компетентност на лекарите и зъболекарите, тази мярка е несъгласувана поради съществуването на горепосоченото четвърто изключение. В този случай възрастовата граница,

наложена на зъболекарите, които работят по договор със здравната каса, не е необходима за защитата на здравето по смисъла на член 2, параграф 5 от Директивата.

63 Ако обаче посочената мярка има за цел да запази финансовия баланс на системата на общественото здравеопазване, това четвърто изключение не засяга преследваната цел. Всъщност тази система спада към област, за която държавата отговаря финансово, и по дефиниция не обхваща системата на частно здравеопазване. Вследствие на това установяването на възрастова граница, която се прилага само за зъболекарите, които работят по договор със здравната каса, с оглед на контрола на разходите на сектора на общественото здравеопазване е съвместимо с преследваната цел. Обстоятелството, че зъболекарите, които практикуват извън законовата схема на здравното осигуряване, не са засегнати, не накърнява съгласуваността на съответното законодателство.

64 Ето защо, доколкото мярката, запазваща в сила възрастовата граница, цели да предотврати риска от сериозно засягане на финансовия баланс на системата за социално осигуряване, за да се постигне висока степен на защита на здравето, което обстоятелство националният съд трябва да провери, тази мярка може да се приеме за съвместима с член 2, параграф 5 от Директивата.

По втората посочена цел

65 Както произтича от акта за преюдициално запитване, Bundessozialgericht приема, че разглежданата в главното производство възрастова граница се обосновава от втора цел за разпределяне на възможностите за заетост между поколенията в рамките на професията на зъболекар, който работи по договор със здравната каса. При условията на евентуалност тази цел също е посочена от германското правителство в устното му становище.

- 66 Посочената цел не е предвидена в член 2, параграф 5 от Директивата. Следва обаче да се провери дали тя може да съставлява законосъобразна цел по смисъла на член 6, параграф 1 от Директивата.
- 67 Съгласно текста на член 6, параграф 1 от Директивата целите, които могат да се считат за „законосъобразни“ по смисъла на тази разпоредба, са по-специално законосъобразната политика по заетостта, трудовият пазар и целите на професионалното обучение
- 68 В това отношение Съдът вече е постановил, че насърчаването на наемането на работа безспорно е законосъобразна цел на социалната политика или политиката по заетостта на държавите членки и че тази преценка трябва очевидно да се прилага спрямо мерките на политиката на националния пазар на труда, които имат за цел да подобрят шансовете за включване в активния живот на някои категории работници (вж. Решение по дело *Palacios de la Villa*, посочено по-горе, точка 65). Също така мярка, приета с цел да се благоприятства достъпът на младите до упражняването на професията зъболекар в рамките на режима на договор със здравната каса, може да се приеме за мярка, спадаща към политиката по заетостта.
- 69 Съгласно член 6, параграф 1 от Директивата трябва да се провери и дали използваните средства за постигане на тази цел са „подходящи и необходими“.
- 70 В това отношение с оглед на развитието на състоянието на заетостта в съответния сектор не изглежда необосновано органите в дадена държава членка да приемат, че прилагането на възрастова граница, която води до напускане на трудовия пазар от най-възрастните практикуващи лекари и зъболекари, може да даде възможност да се благоприятства заетостта на по-младите. Колкото до определянето на тази възрастова граница на 68 години, както бе посочено в точка 52 от настоящото решение, тази възраст изглежда достатъчно напреднала, за да служи като основание за прекратяване на разрешението за упражняване на дейност като зъболекар по договор със здравната каса.

- 71 Поставя се обаче въпросът дали прилагането на възрастова граница е подходящо и необходимо за постигането на преследваната цел. Всъщност следва да се отбележи, че когато на съответния трудов пазар броят на зъболекарите, които работят по договор със здравната каса, не е прекомерно голям с оглед на нуждите на пациентите, навлизането на нови, и по-специално млади професионалисти на този пазар обикновено е възможно, независимо от наличието на зъболекари, надхвърлили определена възраст, която в разглежданата хипотеза е 68 години. В този случай установяването на възрастова граница не може да е нито подходящо, нито необходимо за постигането на желаната цел.
- 72 В хода на съдебното заседание германското правителство посочва, без това му твърдение да бъде оспорено, че разглежданата в главното производство възрастова граница не се прилага в региони, в които е установен дефицит на зъболекари, работещи по договор със здравната каса. Това правителство поддържа също, че в областта на здравеопазването е важно държавите членки да могат да използват правото си на преценка, за да приемат необходимите мерки не само при наличието на актуален проблем на прекомерно предлагане на медицински услуги, но и в случай на потенциална опасност от възникване на такъв проблем.
- 73 В това отношение предвид припомненото в точка 51 от настоящото решение право на преценка, с което разполагат държавите членки, следва да се признае, че в случаите на прекомерно голям брой зъболекари, които работят по договор със здравната каса, или при потенциална опасност от възникване на такова положение държава членка може да счете за необходимо да наложи възрастова граница, като разглежданата в главното производство, за да улесни достъпа до заетост на по-млади зъболекари.
- 74 Националният съд обаче трябва да провери дали случаят е такъв.
- 75 В тази хипотеза трябва да се провери още дали разглежданата в главното производство мярка е съгласувана, като се вземат предвид четирите изключения, посочени в точка 16 от настоящото решение.

- 76 В това отношение първите три от посочените изключения, предвидени било за специфични случаи на липса на зъболекари, които работят по договор със здравната каса, било за ограничен период от време, не накърняват целта, изразяваща се в благоприятстване на навлизането на трудовия пазар на млади зъболекари, които работят по договор със здравната каса. Колкото до четвъртото изключение, то се отнася до сектора извън режима на договор със здравната каса и по никакъв начин не засяга навлизането на този пазар на млади зъболекари, практикуващи по договор със здравната каса.
- 77 От това следва, че ако мярка като разглежданата в главното производство цели разпределянето на възможностите за заетост между поколенията в рамките на професията на зъболекар, който работи по договор със здравната каса, следващата от това разлика в третирането, основана на възраст, може да се приеме за обективно и обосновано оправдана от тази цел, а средствата за постигането на целта — за подходящи и необходими, доколкото съществува прекомерно голям брой зъболекари, които работят по договор със здравната каса, или потенциална опасност от възникване на такова положение.
- 78 Следователно на първия и на втория въпрос трябва да се отговори, че:
- член 2, параграф 5 от Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка като разглежданата в главното производство, определяща максимална възрастова граница за упражняване на професията на зъболекар, който работи по договор със здравната каса, в случая 68 години, когато единствената цел на тази разпоредба е да защити здравето на пациентите срещу понижаването на професионалните умения на тези зъболекари след посочената възраст, доколкото същата възрастова граница не се прилага за зъболекарите, които не работят по договор със здравната каса,
 - член 6, параграф 1 от Директивата трябва да се тълкува в смисъл, че допуска подобна мярка, когато тя има за цел да разпредели възможностите за заетост между поколенията в рамките на професията зъболекар, който работи по договор със здравната каса, ако с оглед на положението на съответния трудов пазар тази мярка е подходяща и необходима за постигането на посочената цел,

- националният съд трябва да определи каква цел преследва мярката, установяваща посочената възрастова граница, като провери причините за оставянето в сила на тази мярка.

По третия въпрос

- 79 Третият въпрос се отнася до последиците, които следва да се изведат от констатацията, че национално правило, което предхожда Директивата, е несъвместимо с последната, когато националното право не предвижда неприлагането на това правило.
- 80 Съдът е постановил, че всички органи на администрацията са подчинени на задължението да зачитат предимството на общностното право (вж. по-специално Решение от 22 юни 1989 г. по дело Costanzo, 103/88, Recueil, стр. 1839, точка 32 и Решение от 29 април 1999 г. по дело Ciola, C-224/97, Recueil, стр. I-2517, точка 30). Това съображение се прилага за административен орган като Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe. Обстоятелството, че преди влизането в сила на Директивата разглежданите в главното производство национални разпоредби вече са съществували, не е релевантно. Същото се отнася и до обстоятелството, че тези разпоредби не предвиждат възможност за националният съд да не ги приложи в случай на несъвместимост с общностното право.
- 81 Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че когато с оглед на преследваната от нея цел правна уредба като разглежданата в главното производство противоречи на Директивата, националният съд, който е сезиран със спор между частноправен субект и административен орган, какъвто е Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, трябва да остави без приложение тази правна уредба, дори когато тя предхожда Директивата и националното право не предвижда възможност това правило да не се приложи.

По съдебните разноски

82 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Член 2, параграф 5 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална мярка като разглежданата в главното производство, определяща максимална възрастова граница за упражняване на професията на зъболекар, който работи по договор със здравната каса, в случая 68 години, когато единствената цел на тази разпоредба е да защити здравето на пациентите срещу понижаването на професионалните умения на тези зъболекари след посочената възраст, доколкото същата възрастова граница не се прилага за зъболекарите, които не работят по договор със здравната каса.

Член 6, параграф 1 от Директива 2000/78 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска подобна мярка, когато тя има за цел да разпредели възможностите за заетост между поколенията в рамките на професията зъболекар, който работи по договор със здравната каса, ако с оглед на положението на съответния трудов пазар тази мярка е подходяща и необходима за постигането на посочената цел.

Националният съд трябва да определи каква цел преследва мярката, установяваща посочената възрастова граница, като провери причините за оставянето в сила на тази мярка.

- 2) Когато с оглед на преследваната от нея цел правна уредба като разглежданата в главното производство противоречи на Директива 2000/78, националният съд, който е сезиран със спор между частно-правен субект и административен орган, какъвто е *Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*, трябва да остави без приложение тази правна уредба, дори когато тя предхожда директивата и националното право не предвижда възможност това правило да не се приложи.

Подписи