

SODBA SODIŠČA (veliki senat)
z dne 1. aprila 2008*

V zadevi C-212/06,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Cour d'arbitrage (arbitražno sodišče), sedaj Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) (Belgija), z odločbo z dne 19. aprila 2006, ki je prispela na Sodišče 10. maja 2006, v postopku

vlada francoske skupnosti,

valonska vlada

proti

flamski vladi,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano (poročevalec), G. Arestis, predsedniki senatov, A. Borg Barthet, M. Ilešič J. Malenovský in J. Klučka, sodniki,

* Jezik postopka: francoščina.

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja enote,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 27. marca 2007,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za vlado francoske skupnosti J. Sambon in P. Reyniers, odvetnika,
- za valonsko vlado M. Uyttendaele, J.-M. Bricmont in J. Sautois, odvetniki,
- za flamsko vlado B. Staelens in H. Gilliams, odvetnika,
- za nizozemsko vlado H. G. Sevenster in P. van Ginneken, zastopnika,
- za Komisijo Evropskih skupnosti V. Kreuzschitz in J.-P. Keppenne, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi
28. junija 2007

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 18 ES, 39 ES in 43 ES ter Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, v različici, spremenjeni in posodobljeni z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL 1997, L 28, str. 1, kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 307/1999 z dne 8. februarja 1999 (UL L 38, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1408/71).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med več zveznimi enotami Kraljevine Belgije. Ta spor poteka med vlado francoske skupnosti in valonsko vlado na eni strani ter flamsko vlado na drugi strani glede pogojev za vključitev v sistem zdravstvenega zavarovanja, ki ga je vzpostavila flamska skupnost za osebe s hudo in dolgotrajno zmanjšano sposobnostjo skrbeti zase.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

- 3 Osebno področje uporabe Uredbe št. 1408/71 je določeno v njenem členu 2(1), ki določa:

„Ta uredba se uporablja za zaposlene ali samozaposlene osebe in študente, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic in ki so državljani ene od držav članic, ali osebe brez državljanstva, ali begunce, ki stalno prebivajo na ozemlju ene od držav članic, pa tudi za njihove družinske člane in njihove preživele osebe.“

4 Stvarno področje uporabe navedene uredbe je določeno v členu 4 te uredbe:

„1. Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

a) dajatve za bolezen in materinstvo;

[...]

2. Ta uredba se uporablja za vse splošne in posebne sisteme socialne varnosti, na podlagi plačevanja prispevkov ali brez njih, in za sisteme, ki se nanašajo na odgovornost delodajalca ali lastnika ladje za dajatve iz odstavka 1.

[...]

2b Ta uredba se ne uporablja za določbe zakonodaje države članice v zvezi s posebnimi dajatvami, za katere se ne plačujejo prispevki iz Priloge II, oddelek III, katerih veljavnost je omejena na del njenega ozemlja.

[...]

5 Člen 3 Uredbe št. 1408/71, z naslovom „Enako obravnavanje“, določa:

„1. Ob upoštevanju posebnih določb te uredbe imajo osebe s stalnim prebivališčem na ozemlju ene od držav članic, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice, kot državljani te države članice.“

6 Nazadnje, člen 13 navedene uredbe določa zakonodajo, ki se na področju socialne varnosti uporablja za delavce migrante. Določa, da:

„1. Ob upoštevanju členov 14c in 14f se za osebe, za katere velja ta uredba, uporablja zakonodaja samo ene države članice. Zakonodaja, ki se uporabi, se določi v skladu z določbami tega naslova.“

2. V skladu s členi od 14 do 17:

- a) za delavca, zaposlenega na ozemlju ene države članice, velja zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice ali če je registrirani sedež ali poslovna enota podjetja ali posameznika, ki osebo zaposluje, na ozemlju druge države članice;

- (b) za osebo, ki je samozaposlena na ozemlju ene države članice, velja zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice;

[...]"

Nacionalna ureditev

- 7 Z dekretom flamskega parlamenta z dne 30. marca 1999 o ureditvi zdravstvenega zavarovanja (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Moniteur belge* z dne 28. maja 1999, str. 19149, v nadaljevanju: dekret z dne 30. marca 1999) je flamska skupnost vzpostavila sistem zdravstvenega zavarovanja, da bi izboljšala zdravstveno stanje in življenjske pogoje oseb s hudo in dolgotrajno zmanjšano sposobnostjo skrbeti zase. Ta sistem pod določenimi pogoji in za znesek, za katerega je določena zgornja meja, zagotavlja, da zavarovalni sistem povrne stroške, nastale zaradi odvisnega položaja iz zdravstvenih razlogov, kot so stroški za storitve pomoči na domu ali za nakup opreme in proizvodov, ki jih zavarovanec nujno potrebuje.

- 8 Dekret z dne 30. marca 1999 je bil večkrat spremenjen zlasti zato, da so bili upoštevani očitki Komisije Evropskih skupnosti, zaradi katerih je bil leta 2002 sprožen postopek za ugotavljanje kršitve. Komisija je izpodbijala zlasti združljivost pogoja stalnega prebivališča v nizozemsko govoreči regiji oziroma v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj, ki je v izvirni različici navedenega dekreta določen kot pogoj za vstop v navedeni sistem zdravstvenega zavarovanja in plačilo dajatev, ki jih ta sistem predvideva, z Uredbo št. 1408/71.
- 9 Merilo stalnega prebivališča je bilo od tedaj urejeno z dekretom flamskega parlamenta z dne 30. aprila 2004, s katerim je bil spremenjen dekret z dne 30. marca 1999 o ureditvi zdravstvenega zavarovanja (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Moniteur Belge* z dne 9. junija 2004, str. 43593, v nadaljevanju: dekret z dne 30. aprila 2004). Ta dekret, ki ima retroaktivni učinek od 1. oktobra 2001, je načelno razširil osebno področje uporabe sistema zdravstvenega zavarovanja na osebe, ki delajo na ozemlju navedenih regij in ki nimajo stalnega prebivališča v Kraljevini Belgiji, ampak v drugi državi članici. Iz navedenega področja uporabe je prav tako izključil osebe, ki stalno prebivajo v teh regijah, vendar so vključene v sistem socialnega zavarovanja druge države članice. Po sprejetju teh sprememb se je Komisija 4. aprila 2006 odločila, da bo ustavila postopek za ugotavljanje kršitve.
- 10 Člen 4 dekreta z dne 30. marca 1999, kot je bil spremenjen z dekretom z dne 30. aprila 2004, takole opredeljuje skupine oseb, ki so obvezno ali neobvezno vključene v sistem zdravstvenega zavarovanja:

„§1. Oseba s stalnim prebivališčem v nizozemsko govoreči regiji mora biti vključena v sistemu zdravstvenega zavarovanja, ki je določen s tem dekretom.

[...]

§2. Oseba s stalnim prebivališčem v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj se lahko prostovoljno priključi sistemu zdravstvenega zavarovanja, določenem s tem dekretom.

§2a Ta dekret ne velja za osebe iz odstavka 1 in 2, za katere se na podlagi njihovega prava uporablja sistem socialne varnosti druge države članice Evropske unije ali druge države Evropskega gospodarskega prostora na podlagi pravil iz Uredbe (EGS) št. 1408/71 o upoštevem pravu. Vključitev v s tem dekretom določen sistem zdravstvenega zavarovanja je obvezna za osebe, ki ne živijo v Belgiji in za katere se na podlagi njihovega prava in za zaposlitev v nizozemsko govoreči regiji uporablja sistem socialne varnosti v Belgiji na podlagi pravil iz Uredbe (EGS) št. 1408/71 o upoštevem pravu. Določbe tega dekreta se po analogiji uporabljajo za osebe iz odstavka 1.

§2b Vključitev v s tem dekretom določen sistem zdravstvenega zavarovanja je obvezna za osebe, ki ne živijo v Belgiji in za katere se na podlagi njihovega prava in za zaposlitev v nizozemsko govoreči regiji uporablja sistem socialne varnosti v Belgiji na podlagi pravil iz Uredbe (EGS) št. 1408/71 o upoštevem pravu. Določbe tega dekreta se po analogiji uporabljajo za osebe iz odstavka 1.

Vključitev v s tem odlokom določen sistem zdravstvenega zavarovanja je prostovoljna za osebe, ki ne živijo v Belgiji in za katere se na podlagi njihovega prava in za zaposlitev v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj uporablja sistem socialne varnosti v Belgiji na podlagi pravil iz Uredbe (EGS) št. 1408/71 o upoštevem pravu. Določbe tega dekreta se po analogiji uporabljajo za osebe iz odstavka 2.“

11 Člen 5 dekreta z dne 30. marca 1999, kot je bil nazadnje spremenjen z dekretom flamskega parlamenta z dne 25. novembra 2005, s katerim je bil spremenjen dekret z dne 30. marca 1999 o ureditvi zdravstvenega zavarovanja (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Moniteur belge* z dne 12. januarja 2006, str. 2153),

ki ima prav tako retroaktivni učinek od 1. oktobra 2001, določa pogoje za povrnitev stroškov s strani sistema zdravstvenega zavarovanja:

„Uporabnik mora izpolniti naslednje pogoje, da bi od sistema zdravstvenega zavarovanja lahko zahteval povračilo stroškov nezdravstvene pomoči in storitev:

[...]

3° v času povračila mora zakonito prebivati v državi članici Evropske unije ali državi Evropskega gospodarskega prostora;

[...]

5° najmanj pet let pred zahtevo za povračilo mora neprekinjeno prebivati v nizozemsko govoreči regiji ali v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj oziroma mora biti vključen v sistem socialnega zavarovanja v državi članici Evropske unije oziroma v državi Evropskega gospodarskega prostora;

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

¹² Ta zadeva izhaja iz tretje ničnostne tožbe, ki so jo vložile vlade – tožeče stranke v postopku v glavni stvari – zoper dekret z dne 30. marca 1999, prvi dve je Cour

d'arbitrage delno oziroma v celoti zavrnilo. To sodišče je v okviru teh predhodnih zadev med drugim s sodbo št. 33/2001 z dne 13. marca 2001 navedlo, da sistem zdravstvenega zavarovanja, vzpostavljen z navedenim dekretom, spada na področje „pomoči osebam“, to je področje, ki na podlagi člena 128(1) belgijske ustave spada v pristojnosti regionalnih skupnosti, in torej ni poseglo v izključne pristojnosti zvezne države na področju socialne varnosti.

13 Iz predložitvene odločbe izhaja, da se spor v postopku v glavni stvari natančneje nanaša na člen 4 dekreta z dne 30. marca 1999, v različici, ki izhaja iz dekreta z dne 30. aprila 2004 (v nadaljevanju: spremenjeni dekret z dne 30. marca 1999). Vlade – tožeče stranke – so v tožbah, ki so jih 10. decembra 2004 vložile pri predložitvenem sodišču, med drugim navajale kršitev Uredbe št. 1408/71 in različnih določb Pogodbe ES s sklicevanjem, da naj bi izključitev oseb iz navednega sistema – oseb, ki, čeprav delajo v nizozemsko govoreči regiji ali v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj, imajo stalno prebivališče na nacionalnem ozemlju, vendar zunaj ozemlja teh dveh regij – pomenila omejitveni ukrep, s katerim se ovira prosto gibanje oseb.

14 V teh okoliščinah je Cour d'arbitrage prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je sistem zdravstvenega zavarovanja, ki:

- a) ga je vzpostavila avtonomna skupnost zvezne države članice Evropske skupnosti,

- b) velja za osebe, ki imajo stalno prebivališče na delu ozemlja te zvezne države, za katero je pristojna ta avtonomna skupnost,

- c) daje pravico do tega, da se iz tega sistema krijejo stroški storitev pomoči in nezdravstvenih storitev za osebe z dolgotrajno in hudo zmanjšano sposobnostjo skrbeti zase, ki so zavarovane po tem sistemu, in sicer v obliki pavšalnih plačil za stroške, povezane s tem, in

- d) se po eni strani financira z letnimi prispevki zavarovancev, po drugi strani pa iz dajatev iz proračuna za stroške zadevne avtonomne skupnosti,

sistem, ki sodi v stvarno področje uporabe Uredbe [...] št. 1408/71 [...], kot je določeno v členu 4 te uredbe?

2. V primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje: ali je navedeno uredbo – predvsem njene člene 2, 3 in 13 ter, če so uporabljivi, njene člene 18, 19, 20, 25 in 28 – treba razlagati tako, da te določbe nasprotujejo temu, da avtonomna skupnost zvezne države članice Evropske skupnosti sprejme določbe, ki pri izvrševanju njenih pristojnosti možnost zavarovanja v sistemu socialne varnosti v smislu te uredbe in prejemanja ugodnosti iz le-tega omejuje na osebe, ki imajo stalno prebivališče na ozemlju, za katero je pristojna ta avtonomna skupnost, in – glede državljanov Evropske unije – na osebe, ki so zaposlene na tem ozemlju in imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, razen oseb – ne glede na njihovo državljanstvo – ki imajo stalno prebivališče na delu ozemlja zvezne države, za katerega je pristojna druga avtonomna skupnost?

3. Ali je člene 18, 39 in 43 Pogodbe ES treba razlagati tako, da nasprotujejo temu, da avtonomna skupnost zvezne države članice Evropske skupnosti sprejme določbe, ki pri izvrševanju njenih pristojnosti možnost zavarovanja v sistemu socialne varnosti v smislu navedene uredbe in prejemanja ugodnosti iz le-tega omejuje na osebe, ki imajo stalno prebivališče na ozemlju, za katero je pristojna ta avtonomna skupnost, in – glede državljanov Evropske unije – na osebe, ki so zaposlene na tem ozemlju in imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, z razen oseb – ne glede na njihovo državljanstvo – ki imajo stalno prebivališče na delu ozemlja zvezne države, za katerega je pristojna druga avtonomna skupnost?
4. Ali je člene 18, 39 in 43 Pogodbe ES treba razlagati tako, da nasprotujejo temu, da je področje uporabe takega sistema omejeno na osebe, ki imajo stalno prebivališče v enotah zvezne države članice Evropske skupnosti in ki so vključene v ta sistem?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 15 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali dajatve, izplačane iz takega sistema, kot je sistem zdravstvenega zavarovanja, ki je vzpostavljen z dekretom z dne 30. marca 1999, spadajo na stvarno področje uporabe Uredbe št. 1408/71.
- 16 Za odgovor na to vprašanje je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso dajatve, ki so izvzete s področja uporabe Uredbe št. 1408/71, in dajatve, za katere se ta

uporablja, razlikujejo v glavnem po bistvenih elementih vsake dajatve, zlasti njenega cilja in pogojev za dodelitev, ne pa po dejstvu, da je nacionalna zakonodaja dajatev označila kot dajatev socialne varnosti (glej zlasti sodbe z dne 27. marca 1985 v zadevi Hoeckx, 249/83, Recueil, str. 973, točka 11; z dne 10. marca 1993 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-111/91, Recueil, str. I-817, točka 28, in z dne 18. januarja 2007 v zadevi Celozzi, C-332/05, ZOdl., str. I-563, točka 16).

- 17 Sodišče je glede tega že večkrat pojasnilo, da je dajatev mogoče šteti za dajatev socialne varnosti, če se, prvič, upravičencem dodeli na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez vsakršne individualne ali diskrecijske presoje o osebnih potrebah in, drugič, če se nanaša na eno od tveganj, izrecno naštetih v členu 4(1) Uredbe št. 1408/71 (glej zlasti zgoraj navedene sodbe Hoeckx, točke od 12 do 14; Komisija proti Luksemburgu, točka 29, in Celozzi, točka 17).
- 18 V postopku v glavni stvari, kot izhaja iz stališč, predloženih Sodišču, ni sporno, da sistem, kot je sistem zdravstvenega zavarovanja, vzpostavljen z dekretom z dne 30. marca 1999, izpolnjuje te pogoje.
- 19 Na eni strani namreč izhaja iz določb navedenega dekreta, da tak sistem daje pravico, objektivno in na podlagi zakonsko določenega položaja, da zdravstvena zavarovalnica povrne nastale stroške za storitve pomoči in nemedicinske storitve vsem osebam, ki imajo dolgotrajno in hudo zmanjšano sposobnost skrbeti zase.
- 20 Na drugi strani je Sodišče že razsodilo, da je cilj dajatev, ki so namenjene izboljšanju zdravstvenega stanja in življenja oseb, ki potrebujejo pomoč in postrežbo, predvsem dopolniti dajatve zdravstvenega zavarovanja in jih je treba šteti kot „dajatve

za bolezen“ v smislu člena 4(1)(a) Uredbe št. 1408/71 (v tem smislu glej sodbe z dne 5. marca 1998 v zadevi Molenaar, C-160/96, Recueil, str. I-843, točke od 22 do 24; z dne 8. marca 2001 v zadevi Jauch, C-215/99, Recueil, str. I-1901, točka 28, in z dne 21. februarja 2006 v zadevi Hosse, C-286/03, ZOdl., str. I-1771, točka 38).

- 21 Poleg tega, kot poudarja valonska vlada, zdravstvenega zavarovanja ni mogoče izključiti s področja uporabe Uredbe št. 1408/71 na podlagi njenega člena 4(2b), ki se nanaša na nekatere vrste dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, zgolj zato, ker so urejene z nacionalnimi določbami, ki se uporabljajo le za del ozemlja države članice.
- 22 V nasprotju z zahtevami, postavljenimi z izjemo, ki je določena v navedenem členu 4(2b), je sistem zdravstvenega zavarovanja v postopku v glavni stvari plačljive narave, ker se vsaj deloma financira s prispevki zavarovancev, in ni omenjen v Prilogi II, oddelek III, Uredbe št. 1408/71.
- 23 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da dajatve, izplačane iz sistema, kot je sistem zdravstvenega zavarovanja, ki je vzpostavljen s spremenjenim odlokom z dne 30. marca 1999, spadajo na stvarno področje uporabe Uredbe št. 1408/71.

Drugo in tretje vprašanje

- 24 Predložitveno sodišče s tema dvema vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člene 18 ES, 39 ES in 43 ES oziroma Uredbo št. 1408/71

razlagati tako, da nasprotujejo predpisom zvezne enote države članice, ki omejuje vstop v tak sistem, kot je sistem zdravstvenega zavarovanja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, in upravičenost do dajatev, določenih s temi predpisi, na osebe s stalnim prebivališčem na ozemlju, ki je v pristojnosti te enote, in na osebe, ki opravljajo poklicno dejavnost na tem ozemlju in imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, tako da so izključene osebe, ki so prav tako zaposlene v navedeni enoti, stalno prebivališče pa imajo na ozemlju druge zvezne enote iste države.

Dopustnost

- 25 Flamska vlada primarno navaja, da ti vprašanji nista niti koristni niti potrebni za rešitev spora v postopku v glavni stvari, tako da bi ju bilo treba razglasiti za nedopustni.
- 26 Vladi – tožeči stranki – naj bi namreč pri predložitvenem sodišču nasprotovali vzpostavitvi navedenega sistema zdravstvenega zavarovanja, s tem da izpodbijata pristojnost flamske skupnosti na tem področju, medtem ko naj bi razlaga prava Skupnosti, ki jo predlagata v okviru drugega in tretjega vprašanja, vodila k nasprotnemu rezultatu, namreč razširitvi zadevnih dajatev zdravstvenega zavarovanja na osebe s stalnim prebivališčem v francosko govoreči regiji.
- 27 Poleg tega je po mnenju flamske vlade že Cour d'arbitrage samo odgovorilo na vprašanji iz predložitvene odločbe z ugotovitvijo, da sistem zdravstvenega zavarovanja, ki se obravnava v glavni stvari, ne krši izključnih pristojnosti zveznega organa na področju gospodarske unije v Belgiji ob upoštevanju višine in omejenih učinkov zadevnih dajatev. Iz istih razlogov navedeni sistem torej ne bi mogel omejiti prostega gibanja oseb v smislu Pogodbe.

- 28 V zvezi s tem je treba opozoriti, da so na podlagi ustaljene sodne prakse v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, kot je določeno v členu 234 ES, samo nacionalna sodišča, ki odločajo o sporu in morajo prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo bodo izdala, tista, ki glede na posebnosti vsake zadeve presojajo, ali je za izdajo njihove sodbe potreben sprejem predhodne odločbe in ali so vprašanja, ki jih postavljajo Sodišču, upoštevna. Če se postavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Skupnosti, Sodišče načeloma mora odločati (glej zlasti sodbe z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra, C-379/98, Recueil, str. I-2099, točka 38, z dne 22. maja 2003 v zadevi Korhonen in drugi, C-18/01, Recueil, str. I-5321, točka 19, in z dne 19. aprila 2007 v zadevi Asemfo, C-295/05, ZOdl., str. I-2999, točka 30).
- 29 Iz tega sledi, da je mogoče domnevo upoštevnosti, povezano z vprašanji za predhodno odločanje, ki jih postavijo nacionalna sodišča, zavrnilo samo v izjemnih primerih, ko je popolnoma očitno, da razlaga določb prava Skupnosti, za katero je s temi vprašanji zaproseno, ni v nobeni zvezi z resničnostjo oziroma predmetom spora o glavni stvari (glej zlasti sodbi z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman, C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 61, in z dne 7. septembra 1999 v zadevi Beck in Bergdorf, C-355/97, Recueil, str. I-4977, točka 22).
- 30 Vendar v postopku v glavni stvari ne gre za tak primer. Zadošča namreč ugotovitev, da iz predložitvene odločbe jasno izhaja, da Cour d'arbitrage potrebuje odgovor na drugo in tretje vprašanje, da bi odločilo, ali pogoj stalnega prebivališča, od katerega je odvisen dostop do ugodnosti sistema zdravstvenega zavarovanja, krši nekatere določbe prava Skupnosti s področja prostega gibanja oseb, kot to zatrjujeta vladi – tožeči stranki – v okviru tožbe v postopku v glavni stvari.
- 31 Treba je torej ugotoviti, da sta drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje dopustni.

Temelj

- 32 Uvodoma je treba poudariti, da flamska vlada zatrjuje, da se navedeni vprašanji nanašata le na položaj, ki je povsem notranji in ki nima nobene zveze s pravom Skupnosti, namreč na položaj, ki izhaja iz neuporabe spremenjenega dekreta z dne 30. marca 1999 za osebe, ki obenem stalno prebivajo v Belgiji in tam opravljajo poklicno dejavnost.
- 33 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso pravila Pogodbe na področju prostega gibanja oseb in akti, sprejeti za izvrševanje teh, ne morejo uporabiti za dejavnosti, ki nimajo nobene povezave s katerimkoli od položajev, ki jih predvideva pravo Skupnosti, in katerih vsa upoštevana dejstva se odvijajo znotraj ene same države članice (glede svobode ustanavljanja in prostega gibanja delavcev glej zlasti sodbi z dne 8. decembra 1987 v zadevi Gauchard, 20/87, Recueil, str. 4879, točki 12 in 13, ter z dne 26. januarja 1999 v zadevi Terhoeve, C-18/95, Recueil, str. I-345, točka 26 in navedena sodna praksa). Enako velja glede določb Uredbe št. 1408/71 (v tem smislu glej sodbi z dne 22. septembra 1992 v zadevi Petit, C-153/91, Recueil, str. I-4973, točka 10, in z dne 11. oktobra 2001 v združenje zadevah Khalil in drugi, od C-95/99 do C-98/99 in C-180/99, Recueil, str. I-7413, točka 70).
- 34 Nasprotno, kot je pojasnilo tudi Sodišče, vsak državljani Skupnosti, neodvisno od njegovega kraja bivanja in njegovega državljanstva, ki je uporabil pravico do prostega gibanja delavcev in je opravljal poklicno dejavnost v drugi državi članici, spada na področje uporabe zgoraj navedenih določb (v tem smislu glej zlasti sodbo z dne 23. februarja 1994 v zadevi Scholz, C-419/92, Recueil, str. I-505, točka 9; zgoraj navedeno sodbo Terhoeve, točka 27, in sodbo z dne 18. julija 2007 v zadevi Hartmann, C-212/05, ZOdl., str. I-6303, točka 17).

- 35 V obravnavanem primeru ni dvoma, da se drugo in tretje vprašanje predložitvenega sodišča nanašata na vse osebe, ki so ali niso uporabile eno od temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, in ki so opravljale poklicno dejavnost v nizozemsko govoreči regiji ali v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj, vendar zaradi dejstva, da stalno prebivajo na delu nacionalnega ozemlja, ki je zunaj teh dveh regij, ne morejo koristiti ugodnosti iz v postopku v glavni stvari obravnavanega sistema zdravstvenega zavarovanja.
- 36 V teh okoliščinah je treba v smislu načel, navedenih v točkah 32 in 33 te sodbe, ločiti dve vrsti položajev.
- 37 Na eni strani uporaba zadevnih predpisov v postopku v glavni stvari povzroča zlasti izključitev – iz sistema zdravstvenega zavarovanja – belgijskih državljanov, ki opravljajo poklicno dejavnost na ozemlju nizozemsko govoreče regije ali ozemlju dvojezične regije glavnega mesta Bruselj, vendar stalno prebivajo v francosko ali nemško govorečih regijah in niso nikoli uporabili svoje pravice do prostega gibanja v Evropski skupnosti.
- 38 Treba je torej ugotoviti, da prava Skupnosti ni mogoče uporabiti za take, povsem notranje položaje.
- 39 Ob tej ugotovitvi ni mogoče nasprotovati, v nasprotju s tem, kar predlaga vlada francoske skupnosti, načelu državljanstva Unije, navedenem v členu 17, ki v skladu s členom 18 ES med drugim vključuje pravico vsakega državljana Evropske unije, da se prosto giblje in prebiva na ozemlju držav članic. Sodišče je namreč že večkrat razsodilo, da državljanstvo Unije ni namenjeno razširjanju stvarnega področja uporabe Pogodbe na notranje položaje, ki nimajo nobene zveze s pravom Skupnosti (v tem smislu glej sodbe z dne 5. junija 1997 v združenje zadevah Uecker in Jacquet, C-64/96 in C-65/96, Recueil, str. I-3171, točka 23; z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello, C-148/02, Recueil, str. I-11613, točka 26, in z dne 12. julija 2005 v zadevi Schempp, C-403/03, ZODl., str. I-6421, točka 20).

- 40 Vendar je treba ugotoviti, da bi razlaga določb prava Skupnosti morebiti lahko koristila nacionalnemu sodišču tudi glede položajev, ki so opredeljeni za povsem notranje, zlasti če bi pravo zadevne države članice določalo, da mora vsak njen državljan uživati enake pravice, kot bi jih imel na podlagi prava Skupnosti državljan druge države članice, ki je v položaju, ki ga navedeno sodišče šteje za primerljivega (v tem smislu glej sklep z dne 17. februarja 2005 v zadevi Mauri, C-250/03, ZOdl., str. I-1267, točka 21, in sodbo z dne 30. marca 2006 v zadevi Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, ZOdl., str. I-2941, točka 29).
- 41 Na drugi strani zakonodaja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, lahko izključi iz sistema zdravstvenega zavarovanja tudi zaposlene ali samozaposlene osebe, ki spadajo na področje uporabe prava Skupnosti, tako državljane drugih držav članic, ki niso državljani Kraljevine Belgije in ki opravljajo poklicno dejavnost v nizozemsko govoreči regiji ali v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj, vendar stalno prebivajo v drugem delu nacionalnega ozemlja, kot tudi belgijske državljane, ki so v enakem položaju in ki so uporabili svojo pravico do prostega gibanja.
- 42 Glede te druge skupine delavcev je treba torej preizkusiti, ali določbe prava Skupnosti, za katerih razlago prosi predložitveno sodišče, nasprotujejo predpisom, kot so predpisi, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, če se uporabljajo za državljane držav članic, ki niso državljani Kraljevine Belgije, oziroma za belgijske državljane, ki so uporabili svojo pravico do prostega gibanja v Evropski skupnosti.
- 43 Glede tega je treba opozoriti, da če države članice obdržijo svojo pristojnost glede ureditve svojih sistemov socialnega varstva, morajo kljub temu pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Skupnosti in zlasti določbe Pogodbe v zvezi s prostim gibanjem delavcev in pravico ustanavljanja (v tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo

Terhoeve, točki 34 in 35, ter sodbo z dne 23. novembra 2000 v zadevi Elsen, C-135/99, Recueil, str. I-10409, točka 33).

- 44 Iz ustaljene sodne prakse tudi izhaja, da vse določbe Pogodbe ES o prostem gibanju oseb skušajo državljanom Skupnosti olajšati opravljanje poklicnih dejavnosti vseh vrst na celotnem ozemlju Skupnosti in nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko te državljanke postavili v slabši položaj, kadar bi želeli izvajati gospodarsko dejavnost na ozemlju druge države članice (sodba z dne 7. julija 1988 v združenje zadevah Wolf in drugi, 154/87 in 155/87, Recueil, str. 3897, točka 13; zgoraj navedena sodba Terhoeve, točka 37, in sodba z dne 11. septembra 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-318/05, ZOdl., str. I-6957, točka 114). V takih okoliščinah državljani držav članic neposredno na podlagi Pogodbe razpolagajo zlasti s pravico, da zapustijo državo izvora in gredo na ozemlje druge države članice in na njem prebivajo zaradi izvrševanja gospodarske dejavnosti (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Bosman, točka 95, in Terhoeve, točka 38).
- 45 Člena 39 ES in 43 ES posledično nasprotujeta vsakemu nacionalnemu ukrepu, ki bi, tudi če se ga uporablja brez diskriminacije glede na državljanstvo, za državljanke Skupnosti lahko pomenil oviro pri izvajanju temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo (v tem smislu glej sodbe z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus, C-19/92, Recueil, str. I-1663, točka 32; z dne 9. septembra 2003 v zadevi Burbaud, C-285/01, Recueil, str. I-8219, točka 95; in z dne 5. oktobra 2004 v zadevi CaixaBank France, C-442/02, ZOdl., str. I-8961, točka 11).
- 46 V smislu teh načel so bili za ovire opredeljeni ukrepi, katerih učinek je tak, da bi delavci zaradi izvrševanja pravice do prostega gibanja izgubili koristi socialne varnosti, ki jim jih zagotavlja zakonodaja države članice (glej zlasti sodbi z dne 9. decembra 1993 v združenje zadevah Lepore in Scamuffa, C-45/92 in C-46/92, Recueil, str. I-6497, točka 21; in z dne 5. oktobra 1994 v zadevi van Munster, C-165/91, Recueil, str. I-4661, točka 27, ter zgoraj navedeno sodbo Hosse, točka 24).

- 47 Predpisi, kot se obravnavajo v postopku v glavni stvari, pa so taki, da imajo omejevalne učinke, ker vstop v sistem zdravstvenega zavarovanja pogojujejo s stalnim prebivališčem v omejenem delu nacionalnega ozemlja, namreč v nizozemsko govoreči regiji in dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj ali v drugi državi članici.
- 48 Delavci migranti, ki opravljajo dejavnost kot zaposlene ali samozaposlene osebe v eni od teh dveh regij, bi bili namreč lahko pri odločitvi za bivanje v Belgiji odvrnjeni od uporabe svoje pravice do prostega gibanja in zapustitve svoje matične države članice, ker bi njihova nastanitev v nekaterih delih belgijskega ozemlja pomenila izgubo možnosti uživanja dajatev, za katere bi se sicer lahko potegovali. Povedano drugače, dejstvo, da so zadevni zaposleni ali samozaposleni delavci v položaju, da izgubijo ugodnosti iz zdravstvenega zavarovanja ali so omejeni pri izbiri kraja, kamor bi se preselili, lahko vsaj omeji izvajanje pravic, dodeljenih s členoma 39 ES in 43 ES.
- 49 V nasprotju s tem, kar zatrjuje flamska vlada, v bistvu ni pomembno, da zadevno razlikovanje temelji na kraju stalnega prebivališča na nacionalnem ozemlju in ne na kakršnemkoli pogoju državljanstva, tako da na enak način prizadene vse zaposlene ali samozaposlene delavce s stalnim prebivališčem v Belgiji.
- 50 Da neki ukrep pomeni oviro za prosto gibanje, ni treba, da temelji na državljanstvu zadevnih oseb ali da daje prednost vsem domačim delavcem oziroma da defavorizira le državljane drugih držav članic, razen domačih delavcev (v tem smislu glej sodbi z dne 6. junija 2000 v zadevi Angonese, C-281/98, Recueil, str. I-4139, točka 41, in z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji, C-388/01, Recueil, str. I-721, točka 14). Tako kot v primeru sistema zdravstvenega zavarovanja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, zadošča, da ukrep z ugodnostmi daje ugodnosti

določenim skupinam oseb, ki opravljajo poklicno dejavnost v zadevni državi članici (glede svobode opravljanja storitev glej po analogiji sodbi z dne 25. julija 1991 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-353/89, Recueil, str. I-4069, točka 25, in z dne 13. decembra 2007 v zadevi United Pan-Europe Communications Belgium in drugi, C-250/06, ZOdl., str. I-11135, točka 37).

- 51 Poleg tega, kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah od 64 do 67 sklepnih predlogov, omejevalnih učinkov, ki jih ustvarijo predpisi, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, ni mogoče šteti za preveč negotove oziroma preveč posredne, ker jih ni mogoče razlagati kot ovire, ki so v nasprotju s členoma 39 ES in 43 ES. V nasprotju z zadevo, v kateri je bilo odločeno s sodbo z dne 27. januarja 2000 v zadevi Graf (C-190/98, Recueil, str. I-493), na katero se je na obravnavi sklicevala flamska vlada, možnost uživanja dajatev iz zadevnega zdravstvenega zavarovanja ni odvisna od prihodnjega dogodka, ki je hipotetičen za zadevnega zaposlenega ali samozaposlenega delavca, ampak od okoliščine, po definiciji povezane z izvajanjem pravice do prostega gibanja, namreč izbire kraja, kamor se bo preselil.
- 52 V zvezi s trditvijo flamske vlade, da bi navedeni predpisi glede na omejenost zneska zadevnih dajatev in števila zadevnih oseb v vsakem primeru lahko imeli le postranski vpliv na prosto gibanje, je treba prav tako poudariti, da v skladu s sodno prakso Sodišča člani Pogodbe v zvezi s prostim gibanjem oseb, pretokom blaga, storitev in kapitala pomenijo temeljne določbe za Skupnost in da je prepovedano vsako oviranje te svobode, tudi če je manjšega pomena (glej zlasti sodbi z dne 13. decembra 1989 v zadevi Corsica Ferries France, C-49/89, Recueil, str. 4441, točka 8, in z dne 15. februarja 2000 v zadevi Komisija proti Franciji, C-169/98, Recueil, str. I-1049, točka 46).
- 53 V nobenem primeru ni mogoče izključiti, zlasti glede na pojav staranja prebivalstva, da zadevne osebe pri izvajanju svoje pravice do prostega gibanja upoštevajo obetane

možnosti uživanja ali neuživanja teh dajatev za pomoč in postrežbo, kot jih ponuja sistem zdravstvenega zavarovanja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari.

- 54 To pomeni, da nacionalni predpisi, kot so predpisi, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, ovirajo prosto gibanje delavcev in svobodo ustanavljanja, to pa je načelno prepovedano s členoma 39 ES in 43 ES.
- 55 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je mogoče sprejeti nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo ali naredijo manj privlačno izvajanje temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, pod pogojem, da zasledujejo cilje v javnem interesu, da so primerni za zagotovitev uresničitve teh ciljev in da ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za uresničitev cilja, ki ga zasledujejo (glej zlasti sodbi z dne 11. marca 2004 v zadevi *de Lasteyrie du Saillant*, C-9/02, Recueil, str. I-2409, točka 49, in z dne 18. januarja 2007 v zadevi *Komisija proti Švedski*, C-104/06, ZOdl., str. I-671, točka 25).
- 56 Vendar pa niti spis, ki ga je predložitveno sodišče predložilo Sodišču, niti stališča flamske vlade, ne vsebujejo dejstev, ki bi za osebe, ki opravljajo poklicno dejavnost v nizozemsko govoreči regiji ali v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj, upravičevala uporabo pogoja stalnega prebivališča v eni od teh dveh regij ali v drugi državi članici za dostop do ugodnosti iz v postopku v glavni stvari obravnavanega zdravstvenega zavarovanja.
- 57 Flamska vlada se v zvezi s tem sklicuje izključno na zahteve, ki izhajajo iz delitve oblasti v begijski zvezni ureditvi in zlasti na dejstvo, da flamska skupnost ne bi mogla izvajati nobene pristojnosti s področja zdravstvenega zavarovanja glede oseb, ki stalno prebivajo na ozemlju drugih jezikovnih skupnosti Kraljevine Belgije.

58 Take utemeljitve pa ni mogoče sprejeti. Kot sta poudarili generalna pravobranilka v točkah od 101 do 103 sklepnih predlogov in Komisija, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da se organ države članice ne sme sklicevati na določbe, prakso ali položaje svojega notranjega pravnega reda, da bi upravičil nespoštovanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Skupnosti (glej zlasti sodbi z dne 10. junija 2004 v zadevi Komisija proti Italiji, C-87/02, ZOdl., str. I-5975, točka 38, in z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-102/06, ZOdl., str. I-111, točka 9).

59 Zato je treba ugotoviti, da člena 39 ES in 43 ES nasprotujeta pogoju stalnega prebivališča, kot je določen s spremenjenim dekretom z dne 30. marca 1999. V teh okoliščinah se ni potrebno spraševati o morebitni kršitvi Uredbe št. 1408/71 in zlasti njenega člena 3(1) (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Terhoeve, točka 41). Niti se ni treba izreči o obstoju omejitve, ki je lahko prepovedana s členom 18 ES, v zvezi s katerim člena 39 ES in 43 ES pomenita poseben izraz glede prostega gibanja delavcev in svobode ustanavljanja.

60 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člena 39 ES in 43 ES razlagati tako, da nasprotujeta predpisom zvezne enote države članice, kot so ti, ki urejajo zdravstveno zavarovanje, ki ga je vzpostavila belgijska flamska skupnost s spremenjenim dekretom z dne 30. marca 1999, ki vstop v sistem socialne varnosti in ugodnost dajatev, ki jih ta določa, omejuje na osebe, ki ali stalno prebivajo na ozemlju, za katero je pristojna ta enota, ali opravljajo poklicno dejavnost na tem istem ozemlju, pri čemer stalno prebivajo v drugi državi članici, če taka omejitev prizadene državljane drugih držav članic ali domače državljane, ki so uporabili svojo pravico do prostega gibanja v Evropski skupnosti.

Četrto vprašanje

- 61 Četrto vprašanje se nanaša na posledice, ki bi se navezovale na ugotovitev nacionalnega sodišča o nezdržljivosti predpisov, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, s pravom Skupnosti, kar bi po mnenju navedenega sodišča povzročilo, da se ponovno vzpostavi sistem, ki je veljal pred sprejetjem dekreta z dne 30. aprila 2004. Natančneje, nacionalno sodišče se sprašuje, ali členi 18 ES, 39 ES in 43 ES nasprotujejo sistemu, ki omejuje dostop do ugodnosti iz zdravstvenega zavarovanja zgolj na osebe, ki stalno prebivajo v nizozemsko govoreči regiji in v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj.
- 62 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ugotovitve iz točk od 47 do 59 te sodbe kot odgovor na drugo in tretje vprašanje še bolj utemeljeno veljajo za predpise, ki vsebujejo dodatno omejitev v primerjavi s sistemom, ki se uporablja po sprejetju dekreta z dne 30. aprila 2004, glede na to, da so ti predpisi s svojega področja uporabe izključili vse osebe, ki opravljajo poklicno dejavnost v nizozemsko govoreči regiji ali v dvojezični regiji glavnega mesta Bruselj, vendar pa imajo stalno prebivališče zunaj teh dveh regij, vključno torej z osebami, ki stalno prebivajo v drugi državi članici.
- 63 Na četrto vprašanje je treba torej odgovoriti, da je treba člena 39 ES in 43 ES razlagati tako, da nasprotujeta predpisom zvezne enote države članice, ki omejujejo vstop v sistem socialnega varstva in ugodnost dajatev, ki jih ta predvideva, le na osebe, ki stalno prebivajo na ozemlju te enote, če taka omejitev prizadene državljane drugih držav članic, ki opravljajo poklicno dejavnost na ozemlju navedene enote oziroma domače državljane, ki so uporabili pravico do prostega gibanja v Evropski skupnosti.

Stroški

⁶⁴ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Dajatve, izplačane iz sistema, kot je sistem zdravstvenega zavarovanja, ki je bil vzpostavljen z dekretom z dne 30. marca 1999 o ureditvi zdravstvenega zavarovanja (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering), v različici, ki izhaja iz dekreta flamskega parlamenta z dne 30. aprila 2004, ki spreminja dekret z dne 30. marca 1999 o ureditvi zdravstvenega zavarovanja (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), spadajo v stvarno področje uporabe Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, v različici, spremenjeni in posodobljeni z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996, kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 307/1999 z dne 8. februarja 1999.**
- 2. Člena 39 ES in 43 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta predpisom zvezne enote države članice, kot so predpisi, ki urejajo zdravstveno zavarovanje, ki ga je vzpostavila flamska skupnost z navedenim dekretom z dne 30. marca 1999, v različici, ki izhaja iz dekreta flamskega parlamenta z dne 30. aprila 2004, ki vstop v sistem socialne varnosti in prejemanje ugodnosti**

iz le-tega, omejujejo na osebe, ki ali stalno prebivajo na ozemlju, za katero je pristojna ta enota, ali opravljajo poklicno dejavnost na tem istem ozemlju in stalno prebivajo v drugi državi članici; če taka omejitev prizadane državljane drugih držav članic ali domače državljane, ki so uporabili pravico do prostega gibanja v Evropski skupnosti.

3. Člena 39 ES in 43 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta predpisom zvezne enote države članice, ki omejujejo vstop v sistem socialnega varstva in ugodnost dajatev, ki jih ta predvideva, le na osebe, ki imajo stalno prebivališče na ozemlju te enote; če taka omejitev prizadane državljane drugih držav članic, ki opravljajo poklicno dejavnost na ozemlju navedene enote oziroma domače državljane, ki so uporabili pravico do prostega gibanja v Evropski skupnosti.

Podpisi