



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 15. novembra 2016 *

„Predhodno odločanje — Temeljne svoboščine — Členi 49, 56 in 63 PDEU — Položaj, v katerem so vsi elementi omejeni na eno državo članico — Nepogodbena odgovornost države članice za škodo, ki je nastala posameznikom zaradi kršitev prava Unije, ki jih je mogoče pripisati nacionalnemu zakonodajalcu in nacionalnim sodiščem“

V zadevi C-268/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju, Belgija) z odločbo z dne 24. aprila 2015, ki je prispela na Sodišče 8. junija 2015, v postopku

Fernand Ullens de Schooten

proti

État belge,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, predsednika senatov, M. Berger, A. Prechal, predsednici senatov, in E. Regan, predsednik senata, A. Rosas, sodnik, C. Toader, sodnica, M. Safjan (poročevalec), D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 24. maja 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za F. Ullensa de Schootna E. Cusas, J. Derenne, M. Lagrue in N. Pourbaix, odvetniki,
- za belgijsko vlado J.-C. Halleux, C. Pochet in S. Vanrie, agenti, skupaj z L. Grauerjem, R. Jafferalijem in R. van Melsnom, odvetniki,
- za Evropsko komisijo J.-P. Keppenne in W. Mölls, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. junija 2016

* Jezik postopka: francoščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49, 56 in 63 PDEU, člena 4(3) PEU ter načel učinkovitosti in primarnosti prava Unije.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Fernandom Ullensom de Schootnom in État belge (belgijska država) v zvezi s tožbo zaradi nepogodbene odgovornosti, vložene zoper zadnjenavedeno, ker naj bi belgijski zakonodajna in sodna veja oblasti kršili pravo Unije.

Pravni okvir

Belgijsko pravo

Kraljeva uredba št. 143

- 3 Arrêté royal n° 143 fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance maladie pour les prestations de biologie clinique (kraljeva uredba št. 143 o določitvi pogojev, ki jih morajo izpolnjevati laboratoriji za pridobitev sredstev iz zdravstvenega zavarovanja za storitve klinične biologije) z dne 30. decembra 1982 (*Moniteur belge* z dne 12. januarja 1983), kakor je bila spremenjena s členom 17 Loi-programme (programski zakon) z dne 30. decembra 1988 (*Moniteur belge* z dne 5. januarja 1989, v nadaljevanju: kraljeva uredba št. 143), v členu 3(1) določa, da morajo laboratorije za klinično biologijo, da bi bili potrjeni od ministra za javno zdravje in upravičeni do sofinanciranja od Institut national d'assurance maladie-invalidité (nacionalni zavod za zdravstveno in invalidsko zavarovanje, INAMI), upravljati osebe, usposobljene za opravljanje storitev klinične biologije, to je zdravniki, farmacevti ali diplomirani kemiki.

Civilni zakonik

- 4 Člen 2262a(1) Code civil (civilni zakonik) določa:

„Obligacijskopravne terjatve zastarajo v desetih letih.

Z odstopanjem od prvega pododstavka odškodninska terjatev, ki temelji na nepogodbeni odgovornosti, zastara v petih letih od dneva, ki sledi temu, ko je oškodovanec izvedel za škodo ali njeno povečanje in tistega, ki je odgovoren zanjo.

Terjatev iz drugega pododstavka vsekakor zastara v dvajsetih letih od dneva, ki sledi temu, ko je nastal škodni dogodek.“

Usklajeni zakoni o računovodstvu države

- 5 Člen 100 lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (usklajeni zakoni o računovodstvu države) z dne 17. julija 1991 (*Moniteur belge* z dne 21. avgusta 1991) je v različici, ki se uporabi za spor o glavni stvari, določal:

„Brez poseganja v izgube pravic, določene z zakoni in drugimi predpisi ali pogodbami na tem področju, v korist države zastarajo in ugasnejo:

1. terjatve, ki bi morale biti prijavljene v skladu s podrobnimi pravili, določenimi z zakonom ali uredbo, vendar v petih letih od 1. januarja proračunskega leta, v katerem so nastale, niso bile prijavljene;

[...]“

- 6 Člen 101 teh zakonov je določal:

„Zastaranje se pretrga z vročitvijo akta sodnega izvršitelja ali če država prizna dolg.

Od vložitve tožbe do izdaje pravnomočne odločbe zastaranje ne teče.“

Zakon o organizaciji proračuna in računovodstva zvezne države

- 7 Člen 131, drugi odstavek, loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (zakon o organizaciji proračuna in računovodstva zvezne države) z dne 22. maja 2003 (*Moniteur belge* z dne 3. julija 2003) določa:

„Člen 100(1) kraljeve uredbe z dne 17. julija 1991 o uskladitvi zakonov o računovodstvu države se še naprej uporablja za terjatve do zvezne države, ki so nastale pred začetkom veljavnosti tega zakona.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 8 F. Ullens de Schooten je upravljal laboratorij za klinično biologijo BIORIM, ki je 3. novembra 2000 razglasil stečaj.
- 9 Evropska komisija je na podlagi pritožbe, ki je bila vložena pri njej, 20. junija 1985 pri Sodišču vložila tožbo, s katero je predlagala, naj se ugotovi, da Kraljevina Belgija ni izpolnila obveznosti, ki jih je imela na podlagi člena 52 Pogodbe ES (postal člen 43 ES), ker je iz povračila stroškov storitev iz sistema socialne varnosti izključila storitve klinične biologije laboratorijev, ki jih upravlja pravna oseba zasebnega prava, katere člani, družbeniki in upravitelji niso samo fizične osebe, usposobljene za opravljanje medicinskih analiz.
- 10 Sodišče je s sodbijo z dne 12. februarja 1987, Komisija/Belgija (221/85, EU:C:1987:81), to tožbo zavrnilo. Zlasti v zvezi s svobodo ustanavljanja je ugotovilo, da lahko posamezne države članice – s pridržkom, da se ravna po načelu enakega obravnavanja – na svojem ozemlju prosto urejajo dejavnost laboratorijev, ki opravljajo storitve klinične biologije, saj to področje ni urejeno s pravili Skupnosti. Sodišče je tudi razsodilo, da zadevna belgijska ureditev zdravnikom ali farmacevtom, ki so državljani drugih držav članic, ne preprečuje, da v Belgiji odprejo poslovno enoto in tam upravlja laboratorij za klinične analize, v zvezi s storitvami katerega se povrnejo stroški iz sistema socialne varnosti. Sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da je šlo za ureditev, ki se brez razlikovanja uporablja za belgijske državljane in državljane drugih držav članic, iz vsebine in ciljev te ureditve pa ni bilo mogoče sklepati, da je bila sprejeta s ciljem diskriminacije ali da je imela tovrstne učinke.

- 11 Leta 1989 je bila v zvezi z laboratorijem BIORIM opravljena kazenska preiskava zaradi suma davčne goljufije. Po koncu te preiskave je bil zoper F. Ullensa de Schootna uveden pregon, med drugim zaradi prikrivanja nezakonitega upravljanja laboratorija, kar pomeni kršitev člena 3 kraljeve uredbe št. 143.
- 12 Tribunal de première instance de Bruxelles (sodišče prve stopnje v Bruslju, Belgija) je s sodbo z dne 30. oktobra 1998 F. Ullensa de Schootna obsodilo na petletno zaporno kazen in mu naložilo plačilo denarne kazni. Poleg tega je navedeno sodišče ugodilo predlogom družb za vzajemno zavarovanje, ki so v kazenskem postopku uveljavljale premoženjskopravni zahtevek, in F. Ullensu de Schootnu naložilo plačilo začasnega zneska 1 EUR.
- 13 Navedeno sodišče je zavrnilo trditev F. Ullensa de Schootna, da člen 3 kraljeve uredbe št. 143 v času storitve dejanj, ki so bila predmet kazenskega pregona zoper njega, ni veljal.
- 14 Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju, Belgija) je s sodbo z dne 7. decembra 2000 razveljavilo navedeno sodbo. Vendar je navedeno sodišče F. Ullensa de Schootna zaradi istih dejanj obsodilo na petletno zaporno kazen, pri čemer je bil na del kazni, ki presega štiri leta, obsojen pogojno, in na plačilo denarne kazni. Premoženjskopravne zahtevke oškodovancev je razglasilo za nedopustne ali neutemeljene.
- 15 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da v tej sodbi „ni več nobenega sklicevanja“ na kršitev člena 3 kraljeve uredbe št. 143, kar zadeva dejanja, storjena pred začetkom veljavnosti tega člena. Kar zadeva dejanja po začetku veljavnosti te določbe, je Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju) zavrnilo očitek F. Ullensa de Schootna v zvezi z neskladnostjo te določbe s pravom Unije, pri čemer je zavrnilo predlog za predložitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču.
- 16 Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija) je s sodbo z dne 14. februarja 2001 zavrnilo kasacijske pritožbe zoper kazenski del sodbe, ki jo je izreklo Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju), ugodilo kasacijskim pritožbam oškodovancev in zadevo vrnilo v ponovno odločanje Cour d'appel de Mons (pritožbeno sodišče v Monsu, Belgija).
- 17 Cour d'appel de Mons (pritožbeno sodišče v Monsu) je s sodbo z dne 23. novembra 2005 premoženjskopravni zahtevek šestih družb za vzajemno zavarovanje, da naj se F. Ullensu de Schootnu naloži plačilo zneskov, ki so bili neupravičeno izplačani laboratoriju BIORIM v obdobju od 1. avgusta 1989 do 16. aprila 1992, razglasilo za delno utemeljen.
- 18 Navedeno sodišče je zavrnilo trditev F. Ullensa de Schootna v zvezi s tem, da člen 3 kraljeve uredbe št. 143 ni v skladu s pravom Unije. Cour d'appel de Mons (pritožbeno sodišče v Monsu) je menilo, da ga zavezuje pravnomočnost sodbe Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju) z dne 7. decembra 2000, zato je F. Ullensu de Schootnu naložilo, naj tem družbam za vzajemno zavarovanje plača začasni znesek 1 EUR, zadevne družbe pa je pozvalo, naj ponovno izračunajo škodo, ki so jo utrpeli v zvezi s plačili, izvedenimi po začetku veljavnosti člena 3 kraljeve uredbe št. 143.
- 19 Pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče) so bile vložene kasacijske pritožbe zoper navedeno sodbo, ki jih je navedeno sodišče s sodbo z dne 14. junija 2006 zavrnilo.
- 20 Vzporedno s tem sodnim postopkom v zvezi z odgovornostjo F. Ullensa de Schootna je odbor za klinično biologijo z odločbo z dne 18. marca 1999 za 12 mesecev zamrznil dovoljenje laboratoriju BIORIM.
- 21 Minister za javno zdravje je z ministrsko odredbo z dne 9. julija 1999 zavrnil upravno pritožbo zoper to odločbo.
- 22 Odbor za klinično biologijo je z odločbo z dne 8. junija 2000 zamrznitev dovoljenja podaljšal za 12 mesecev.

- 23 Minister za javno zdravje je z ministrsko odredbo z dne 24. julija 2000 zavrnil upravno pritožbo zoper to novo odločbo.
- 24 Conseil d'État (državni svet, Belgija), pri katerem sta bili vloženi pritožbi za razglasitev ničnosti navedenih ministrskih odredb, je Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija) predložilo predhodno vprašanje v zvezi s skladnostjo člena 3 kraljeve uredbe št. 143 z ustavo.
- 25 Vzporedno je Komisija, pri kateri je F. Ullens de Schooten vložil pritožbo, proti Kraljevini Belgiji 17. julija 2002 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je menila, da je člen 3 kraljeve uredbe št. 143 v nasprotju s členom 43 ES.
- 26 Komisija je po tem, ko je belgijska država spremenila člen 3 kraljeve uredbe št. 143, postopek v zvezi s to zadevo ustavila.
- 27 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) je v sodbi št. 160/2007 z dne 19. decembra 2007 razsodilo, da je ta določba v različici, ki se je uporabljala pred to spremembo, v skladu z ustavo.
- 28 Poleg tega je Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) ugotovilo, da se pravna razmerja laboratorija BIORIM „v celoti umeščajo v notranjo sfero države članice“, zato se ta laboratorij ne more sklicevati na člene 43, 49 in 56 ES.
- 29 Posledično je Conseil d'État (državni svet) s sodbama z dne 10. septembra in 22. decembra 2008 zavrnil kasacijski pritožbi.
- 30 F. Ullens de Schooten je z vlogama z dne 14. decembra 2006 in 21. avgusta 2007 vložil pritožbo pri Evropskem sodišču za človekove pravice, s katero je predlagal, naj se ugotovi, da je belgijska država kršila Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisano 4. novembra 1950 v Rimu.
- 31 Evropsko sodišče za človekove pravice je v sodbi z dne 20. septembra 2011, Ullens de Schooten in Rezabek proti Belgiji (CE:ECHR:2011:0920JUD000398907), razsodilo, da člen 6(1) navedene konvencije ni bil kršen.
- 32 F. Ullens de Schooten je 17. julija 2007 pri Tribunal de première instance de Bruxelles (sodišče prve stopnje v Bruslju) vložil tožbo proti belgijski državi, v kateri je predlagal, naj ta odgovarja, prvič, za vse finančne posledice obsodbe, ki jo je izreklo Cour d'appel de Mons (pritožbeno sodišče v Monsu) s sodbo z dne 23. novembra 2005, drugič, za vse posledice njegovih morebitnih obsodb na zahtevo laboratorija BIORIM ali njegovega nekdanjega poslovođe, in tretjič, za vse posledice njegove obsodbe v okviru davčnih sporov.
- 33 F. Ullens de Schooten je s to tožbo predlagal, naj se belgijski državi naloži plačilo 500.000 EUR iz naslova odškodnine za nepremoženjsko škodo, začasnega zneska 34.500.000 EUR, ker ni mogel upravljati laboratorija BIORIM, ter začasnega zneska 1 EUR za honorarje in stroške odvetnika.
- 34 F. Ullens de Schooten je Tribunal de première instance de Bruxelles (sodišče prve stopnje v Bruslju) predlagal, naj v primeru dvoma o tem, ali se za obravnavano zadevo uporabi pravo Unije, Sodišču postavi vprašanje za predhodno odločanje.
- 35 Tribunal de première instance de Bruxelles (sodišče prve stopnje v Bruslju) je s sodbo z dne 19. junija 2009 odločilo, da predlog iz točke 33 te sodbe ni dopusten zaradi zastaranja.
- 36 F. Ullens de Schooten je zoper to sodbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču, ki dvomi glede razlage in uporabe prava Unije v obravnavani zadevi.

37 V teh okoliščinah je Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali pravo Unije, zlasti načelo učinkovitosti, zahteva, da začne v nekaterih okoliščinah [...] nacionalni zastaralni rok, kot ga je zakonodajalec določil s členom 100 usklajenih zakonov o računovodstvu države, ki se uporablja za odškodninski zahtevek, ki ga vloži posameznik proti belgijski državi zaradi kršitve člena 43 ES, teči šele na datum, ko je bila ta kršitev ugotovljena, ali, nasprotno, je načelo učinkovitosti v teh okoliščinah dovolj upoštevano že s tem, da ima navedeni posameznik možnost zastaralni rok pretrgati z vročitvijo akta sodnega izvršitelja?
2. Ali je treba člene 43, 49 in 56 ES ter pojem ‚povsem notranji položaj‘, s katerim je mogoče omejiti možnost zainteresirane stranke, da se v okviru spora pred nacionalnim sodiščem sklicuje na te določbe, razlagati tako, da nasprotujejo uporabi evropskega prava v sporu med belgijskim državljanom in belgijsko državo, katerega predmet je povračilo škode, ki jo je povzročila domnevna kršitev prava Unije v obliki sprejetja in ohranitve veljavnosti belgijske zakonodaje, kot je tista iz člena 3 kraljeve uredbe št. 143, ki se brez razlikovanja uporablja za belgijske državljane in državljane drugih držav članic?
3. Ali je treba načelo primarnosti evropskega prava in člen 4(3) PEU razlagati tako, da ne omogočata opustitve pravila pravnomočnosti pri ponovni preučitvi ali razveljavitvi starejše pravnomočne sodne odločbe, za katero se izkaže, da je v nasprotju z evropskim pravom, po drugi strani pa omogočata opustitev nacionalnega pravila pravnomočnosti, če bi bilo treba v skladu s tem pravilom na podlagi navedene starejše sodne odločbe, ki je postala pravnomočna, vendar je v nasprotju z evropskim pravom, sprejeti drugo sodno odločbo, s katero bi se nadaljevala kršitev evropskega prava iz prve sodne odločbe?
4. Ali lahko Sodišče potrdi, da vprašanje, ali je treba opustiti uporabo pravila pravnomočnosti v primeru sodne odločbe, ki je že postala pravnomočna, vendar je v nasprotju z evropskim pravom, v okviru predloga za ponovno preučitev ali razveljavitev te odločbe, ni vprašanje, ki bi bilo v smislu sodb [z dne 27. marca 1963, *Da Costa* in drugi (od 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6),] ter [z dne 6. oktobra 1982, *Cilfit* in drugi (283/81, EU:C:1982:335),] vsebinsko enako vprašanju, ali je treba opustiti uporabo pravila pravnomočnosti v primeru sodne odločbe v nasprotju s pravom Unije, ki je postala pravnomočna, v okviru predloga za sprejetje (nove) odločbe, s katero bi se ponovila kršitev evropskega prava, zaradi česar se sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, ne more izogniti obveznosti predložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča

- 38 Belgijska vlada trdi, da Sodišče ni pristojno za odločanje o tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ker se postopek v glavni stvari nanaša na povsem notranji položaj, ki ne spada na področje uporabe prava Unije.
- 39 Vendar je treba navesti, da želi predložitveno sodišče z vprašanji v bistvu izvedeti, ali je mogoče uveljavljati nepogodbeno odgovornost države za škodo, ki naj bi nastala posameznikom zaradi kršitve prava Unije, v zadevi, v kateri so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico.
- 40 Glede tega je treba opozoriti, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prasko Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU razlaga pravo Unije le v mejah pristojnosti, ki so mu dodeljene (glej sodb z dne 27. marca 2014, *Torralbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187, točka 27 in navedena sodna praksa).

- 41 Načelo nepogodbene odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, ki jih je mogoče pripisati državi, je del pravnega reda Unije. Sodišče je razsodilo, da imajo oškodovanci pravico do odškodnine na podlagi te odgovornosti, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer, da je namen kršenega pravila prava Unije priznanje pravic posameznikom, da je kršitev tega pravila dovolj resna in da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno posameznikom (glej v tem smislu sodbi z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi, C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428, točka 35, in z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točki 31 in 51).
- 42 Za nepogodbeno odgovornost države članice za škodo, ki je povzročena z odločbo sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, s katero je kršeno pravilo prava Unije, veljajo enaki pogoji (glej sodbi z dne 30. septembra 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, točka 52, in z dne 28. julija 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 43 Zato to načelo nepogodbene odgovornosti države spada v pristojnost Sodišča glede razlage.
- 44 V teh okoliščinah je Sodišče pristojno za odločanje o tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

Drugo vprašanje

- 45 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem, ki ga je treba preučiti na prvem mestu, v bistvu izvedeti, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da se ureditev nepogodbene odgovornosti države članice za škodo, ki nastane zaradi kršitve tega prava, uporabi v primeru škode – ki naj bi bila posamezniku povzročena zaradi domnevne kršitve ene od temeljnih svoboščin, določenih v členih 49, 56 ali 63 PDEU, z nacionalno ureditvijo, ki se brez razlikovanja uporablja za državljane te države članice in državljane drugih držav članic – v zadevi, v kateri so vsi elementi omejeni samo na to državo članico.
- 46 Za odgovor na drugo vprašanje je treba najprej navesti, da je mogoče nepogodbeno odgovornost države članice za škodo, ki nastane posameznikom zaradi kršitev prava Unije, kot je bilo opozorjeno v točki 41 te sodbe, uveljavljati, samo če je namen zadevnega pravila prava Unije priznanje pravice tem posameznikom. Zato je treba ugotoviti, ali ima posameznik v položaju, v kakršnem je F. Ullens de Schooten, pravice na podlagi zadevnih določb Pogodbe DEU.
- 47 Glede tega je treba opozoriti, da se določbe Pogodbe DEU na področju svobode ustanavljanja, svobode opravljanja storitev in prostega pretoka kapitala ne uporabljajo za položaj, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico (glej v tem smislu sodbi z dne 20. marca 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, točka 42 in navedena sodna praksa, in z dne 30. junija 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, točka 21 in navedena sodna praksa).
- 48 Kot pa izhaja iz predložitvene odločbe in sodbe belgijskega ustavnega sodišča št. 160/2007 z dne 19. decembra 2007, ki je omenjena v točkah 27 in 28 te sodbe, so vsi elementi spora o glavni stvari omejeni na belgijsko državo. F. Ullens de Schooten, belgijski državljani, ki je upravljal laboratorij klinične biologije na belgijskem ozemlju, namreč od belgijske države zahteva povračilo škode, ki naj bi jo utrpel zaradi domnevne neskladnosti belgijske ureditve, navedene v točki 3 te sodbe, s pravom Unije.
- 49 Zgolj na podlagi tega, da je Sodišče v sodbi z dne 12. februarja 1987, Komisija/Belgija (221/85, EU:C:1987:81), ki se je nanašala na tožbo Komisije zaradi neizpolnitve obveznosti, presojalo, ali je Kraljevina Belgija spoštovala eno od temeljnih svoboščin iz Pogodbe EGS, ni mogoče šteti, da se na to svoboščino lahko sklicuje posameznik v zadevi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v kateri so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico. Medtem ko vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti pomeni, da mora Sodišče preveriti, ali lahko nacionalni ukrep, ki mu Komisija nasprotuje,

na splošno odvrne gospodarske subjekte drugih držav članic od izvrševanja zadevne svoboščine, pa je namreč v okviru postopka predhodnega odločanja naloga Sodišča, da predložitvenemu sodišču pomaga pri reševanju konkretnega spora, ki poteka pred njim, kar predpostavlja, da je izkazano, da se navedena svoboščina uporablja za ta spor.

- 50 Sodišče je sicer res štelo, da so predlogi za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago določb Pogodb o temeljnih svoboščinah dopustni, čeprav so vsi elementi sporov o glavni stvari omejeni na samo eno državo članico, ker ni bilo mogoče izključiti, da bi bili ali da so državljani drugih držav članic zainteresirani za izvrševanje teh svoboščin s ciljem opravljanja dejavnosti na ozemlju države članice, ki je sprejela zadevno nacionalno ureditev, in ker ima posledično lahko ta ureditev, ki se brez razlikovanja uporablja za državljane te države članice in državljane drugih držav članic, učinke, ki niso omejeni zgolj na to državo članico (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 40; z dne 18. julija 2013, Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, točka 33, in z dne 5. decembra 2013, Venturini in drugi, od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, točki 25 in 26).
- 51 Sodišče je prav tako navedlo, da kadar se predložitveno sodišče obrne nanj v okviru postopka za razglasitev ničnosti določb, ki se uporabljajo tako za državljane zadevne države članice kot za državljane drugih držav članic, bo imela odločitev, ki jo bo predložitveno sodišče sprejelo na podlagi sodbe, izdane v postopku predhodnega odločanja, učinke tudi za zadnjenavedene državljane, zaradi česar je upravičeno, da poda odgovore na vprašanja, ki so mu bila predložena v zvezi z določbami Pogodbe o temeljnih svoboščinah, čeprav so vsi elementi spora o glavni stvari omejeni na samo eno državo članico (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2013, Libert in drugi, C-197/11 in C-203/11, EU:C:2013:288, točka 35).
- 52 Poleg tega je treba opozoriti, da je lahko razlaga temeljnih svoboščin iz členov 49, 56 ali 63 PDEU upoštevana v zadevi, v kateri so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico, kadar je z nacionalnim pravom predložitvenemu sodišču naloženo, naj državljanu države članice, ki ji to sodišče pripada, prizna enake pravice, kot bi jih imel v enakem položaju na podlagi prava Unije državljan druge države članice (glej v tem smislu sodbe z dne 5. decembra 2000, Guimont, C-448/98, EU:C:2000:663, točka 23, z dne 21. junija 2012, Susisalo in drugi, C-84/11, EU:C:2012:374, točka 20, in z dne 21. februarja 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia in drugi, C-111/12, EU:C:2013:100, točka 35).
- 53 Tako je tudi v primerih, v katerih dejansko stanje iz postopka v glavni stvari sicer ne spada neposredno na področje uporabe prava Unije, vendar se določbe tega prava uporabljajo na podlagi nacionalne zakonodaje, s katero so za položaje, v katerih so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico, sprejete enake rešitve, kot jih določa pravo Unije (glej v tem smislu sodbe z dne 18. oktobra 1990, Dzodzi, C-297/88 in C-197/89, EU:C:1990:360, točke 36, 37 in 41; z dne 17. julija 1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, točki 27 in 32, in z dne 14. marca 2013, Allianz Hungária Biztosító in drugi, C-32/11, EU:C:2013:160, točka 20).
- 54 Kljub temu pa v primerih, ki so omenjeni v točkah od 50 do 53 te sodbe, Sodišče, pri katerem je nacionalno sodišče začelo postopek v okviru položaja, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico, ne more šteti, da je vložitev predloga za razlago v okviru predhodnega odločanja, ki se nanaša na določbe Pogodbe DEU v zvezi s temeljnimi svoboščinami, potrebna za rešitev spora, ki poteka pred tem nacionalnim sodiščem, če to navede zgolj dejstvo, da se zadevna nacionalna zakonodaja brez razlikovanja uporablja za državljane zadevne države članice in državljane drugih držav članic. Iz predložitvene odločbe morajo biti namreč razvidni konkretni elementi, na podlagi katerih je mogoče izkazati povezavo med predmetom ali okoliščinami spora, v katerem so vsi elementi omejeni na zadevno državo članico, in členi 49, 56 ali 63 PDEU.

- 55 Zato je v okviru položaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico, potrebno, da predložitveno sodišče Sodišču v skladu z zahtevami iz člena 94 Poslovnika Sodišča prikaže, zakaj kljub povsem notranji naravi spora, ki poteka pred njim, med tem sporom in določbami prava Unije v zvezi s temeljnimi svoboščinami obstaja povezava, zaradi katere je razlaga, ki se zahteva v okviru predhodnega odločanja, potrebna za njegovo rešitev.
- 56 Iz predložitvene odločbe pa ni razvidno, da v zadevi iz postopka v glavni stvari nacionalno pravo predložitvenemu sodišču nalaga, da mora belgijskemu državljanu priznati enake pravice, kot bi jih imel v enakem položaju na podlagi prava Unije državljani druge države članice, ali da se določbe tega prava uporabljajo na podlagi belgijske zakonodaje, s katero so za položaje, v katerih so vsi elementi omejeni na belgijsko državo, sprejete enake rešitve, kot jih določa pravo Unije.
- 57 V obravnavani zadevi predložitveno sodišče sprašuje Sodišče, ali v okviru tožbe za ugotovitev nepogodbene odgovornosti države članice zaradi domnevne kršitve prava Unije državljani te države članice lahko izpelje pravice iz členov 49, 56 ali 63 PDEU, čeprav zadevni spor ni nikakor povezan s temi določbami. Vendar, ker iz okoliščin spora o glavni stvari ta povezava ni nikakor razvidna, s temi določbami, katerih cilj je varovanje oseb, ki dejansko izvršujejo temeljne svoboščine, F. Ullensu de Schootnu ne morejo biti podeljene pravice in zato pravo Unije ne more biti podlaga za nepogodbeno odgovornost zadevne države članice.
- 58 Glede na vse zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da se ureditev nepogodbene odgovornosti države članice za škodo, ki nastane zaradi kršitve tega prava, ne uporabi v primeru škode, ki naj bi bila posamezniku povzročena zaradi domnevne kršitve ene od temeljnih svoboščin, določenih v členih 49, 56 ali 63 PDEU, z nacionalno ureditvijo, ki se brez razlikovanja uporablja za državljane te države članice in državljane drugih držav članic, če v položaju, v katerem so vsi elementi omejeni na eno državo članico, ne obstaja nikakršna povezava med predmetom ali okoliščinami spora o glavni stvari in temi členi.

Prvo, tretje in četrto vprašanje

- 59 Ker prvo, tretje in četrto vprašanje temeljijo na napačni predpostavki, da pravo Unije lahko pomeni podlago za nepogodbeno odgovornost zadevne države članice v sporu, kot je ta iz postopka v glavni stvari, nanje ni treba odgovoriti.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Pravo Unije je treba razlagati tako, da se ureditev nepogodbene odgovornosti države članice za škodo, ki nastane zaradi kršitve tega prava, ne uporabi v primeru škode, ki naj bi bila posamezniku povzročena zaradi domnevne kršitve ene od temeljnih svoboščin, določenih v členih 49, 56 ali 63 PDEU, z nacionalno ureditvijo, ki se brez razlikovanja uporablja za državljane te države članice in državljane drugih držav članic, če v položaju, v katerem so vsi elementi omejeni na eno državo članico, ne obstaja nikakršna povezava med predmetom ali okoliščinami spora o glavni stvari in temi členi.

Podpisi