VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. április 18.[1]

C-562/10. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Németországi Szövetségi Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés — EUMSZ 56. cikk — Szolgáltatásnyújtás szabadsága — Az ápolásra szorultság kockázatával szembeni védelmet szolgáló önálló szociális biztonsági rendszer — Ápolásra szorultság esetén nyújtott természetbeni ellátások — Az ápolásra szoruló személy más tagállamban való ideiglenes tartózkodása — Nemzeti ápolási biztosítási rendszer, amely a tartózkodási hely szerinti tagállamban nyújtott természetbeni ápolási ellátások tekintetében a biztosítás helye szerinti tagállamban nyújtott természetbeni ápolási ellátások mértékénél alacsonyabb mértékű költségtérítést tesz lehetővé”

I – Bevezetés

1. A Bíróság Molenaar-ügyben[2] és Chamier-Glisczinski-ügyben[3] hozott ítéleteit követően jelenleg ismét a Németországi Szövetségi Köztársaság szociális ápolási biztosítása az uniós jogi vizsgálat tárgya. Az „Elftes Buch Sozialgesetzbuch” (a szociális biztonságról szóló törvénykönyv XI. könyve, a továbbiakban: SGB XI.)[4] által 1995. január 1-jével kötelező biztosításként bevezetett szociális ápolási biztosítás az ápolásra szorultság kockázatával szembeni védelmet szolgálja. Az annak keretében biztosítottak számára pénzbeli és természetbeni ellátást nyújtó szociális ápolási biztosítást a Bíróság ítélkezési gyakorlata uniós jogi szempontból a betegségbiztosítási ellátások[5] körébe sorolta.

2. A vita tárgyát ismét az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontja képezi, amelynek értelmében az ápolási biztosítás által nyújtott természetbeni ápolási ellátásokra való jogosultság – bizonyos szűk körű kivételektől eltekintve – főszabály szerint szünetel azon időszak alatt, amíg a biztosított külföldön tartózkodik.

1 — Eredeti nyelv: német; az eljárás nyelve: német.

2 — A Bíróság C-160/96. sz. Molenaar-ügyben 1998. március 5-én hozott ítélete (EBHT 1998., I-843. o.).

3 — A Bíróság C-208/07. sz. Chamier-Glisczinski-ügyben 2009. július 16-án hozott ítélete (EBHT 2009., I-6095. o.).

4 — A legutóbb a 2011. december 22-i törvény (BGBl. I., 2983. o.) 4. cikkével módosított Elftes Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung (a szociális biztonságról szóló törvénykönyv XI. könyve – szociális ápolási biztosítás) (az 1994. május 26-i törvény [BGBl. I., 1014. o.] 1. cikke).

5 — Lásd például a Bíróság C-388/09. sz. Da Silva Martins-ügyben 2011. június 30-án hozott ítéletének (EBHT 2011., I-5737. o.) 38. és 42. pontját. A teljesség kedvéért rá kell mutatni arra, hogy a szociális ápolási biztosítás főszabály szerint nem tartozik a 2013. október 25-ig átültetendő, a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló, 2011. március 9-i 2011/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 88., 45. o.) hatálya alá. Ugyanis (14) preambulumbekezdése és 1. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint az említett irányelv nem alkalmazandó „azokra a tartós ápolási-gondozási szolgáltatásokra, amelyek célja a napi, rutinjellegű teendők ellátásában segítségre szorulók támogatása”. Az említett irányelv ezenfelül *ratione temporis* sem releváns a jelen eljárásban. Az alperesnek 2009. november 23-án kézbesített, indokolással ellátott véleményben szabott két hónapos határidőre tekintettel ugyanis a 2010. január 23-i jogi helyzet tekintendő irányadónak, a csak 2011-ben hatályba lépett irányelvet pedig ennélfogva a jelen ügyben figyelmen kívül kell hagyni.

3. E korlátozás különös gyakorlati jelentőséggel bír, mert a német biztosítottak gyakran tartózkodnak külföldön azzal a lehetséges következménnyel, hogy ott nem vehetik igénybe a német ápolási biztosítás bizonyos ellátásait.

4. Ez egyrészt arra az újabban megfigyelhető tendenciára tekintettel bír jelentőséggel, hogy az alkalmasint jobb vagy olcsóbb ellátási lehetőségekre tekintettel éppen az ápolásra leginkább rászoruló személyek huzamosan Németország területén kívül tartózkodnak. [6]

5. Másrészt azonban akkor is felmerül a szociális ápolási biztosítás által nyújtott ellátások külföldi „exportálhatóságának” [7] kérdése, ha az ápolásra szoruló német személyek a szabadság eltöltése céljából vagy munkájuk miatt csak ideiglenesen tartózkodnak külföldön.

6. A Bíróságnak már többször alkalma nyílt a szociális ápolási biztosítás szabályainak uniós jogi felülvizsgálatára.

7. A Molenaar-ügyben hozott ítéletben [8] – a munkavállalók szabad mozgására és az 1408/71 rendeletre tekintettel – úgy határozott, hogy a német ápolási díj olyan pénzbeli ellátásnak tekintendő, amelyet a biztosítottnak időben korlátlanul Németországon kívül, valamely más tagállamban is igénybe kell tudnia venni. [9] A német jogalkotó időközben ezen ítéletre tekintettel elismerte az ápolási díjnak az Európai Unió más tagállamába való exportálhatóságát.

8. Uniós jogi szempontból más a helyzet a természetbeni ápolási ellátások tekintetében. E kérdéskör képezte a Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítélet [10] tárgyát, amely az Ausztriában nyújtott teljes körű ápolóintézeti gondozás esetével foglalkozott. A Bíróság nemleges választ adott arra a kérdésre, hogy az EK 18. cikkre (jelenleg EUMSZ 21. cikk) tekintettel a német biztosítottak ugyanúgy vehetik-e igénybe a természetbeni ápolási ellátásokat az Európai Unió más tagállamában, mint Németországban, és indokolásként kifejtette, hogy a természetbeni ellátások igénybevételét a tartózkodási hely szerinti tagállam joga határozza meg [11], és mivel a szociális biztonságra vonatkozó szabályozást nem harmonizálták az Unióban, el kell fogadni, hogy a biztosítottak a biztosítás helye szerinti államban hatályos jogi szabályozás által biztosítotthoz képest adott esetben hátrányosabb helyzetbe kerülnek. [12]

9. A jelen kötelezettségszegési eljárás tárgyát a Chamier-Glisczinski-üggyel ellentétben nem a teljes körű ápolóintézeti gondozás, hanem az ápolási szolgáltatásoknak és ápolási segédeszközöknek az ideiglenesen – például a szabadság eltöltése céljából – valamely más tagállamban tartózkodó biztosított otthoni gondozása során történő igénybevétele képezi.

10. Mivel az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontja e tekintetben kizárja a szociális ápolási biztosítás igénybevételét, az Európai Bizottság az EUMSZ 56. cikk megsértését kifogásolja.

6 — Az úgynevezett thaiföldi demenciaközpontokról nemrégiben tudósított a SPIEGEL online a http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,773044-3,00.html weboldalon.

7 — Az ellátások exportjának plasztikus fogalmával kapcsolatban lásd „Gemeinsames Rundschreiben der Spitzenverbände der Pflegekassen zu Leistungen der Pflegeversicherung bei Auslandsaufenthalt”, 2006. szeptember 13., 1.2. sz., az Interneten elérhető a http://www.sindbad-mds.de/infomed/sindbad.nsf/002568A2003D5BAE/B6FAF6382466683E00256C72005C0D2C?OpenDocument weboldalon, valamint Bassen, A., „Export von Sachleistungen der Pflegeversicherung nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache von Chamier-Glisczinski”, *NZS* 2010., 479. és azt követő oldalak.

8 — A Molenaar-ügyben hozott ítélet 36–39. pontja.

9 — Az önellátásra képtelen személyt otthon ápoló személy öregségi nyugdíjjáruléka fizetésének átvállalásával kapcsolatos kérdéssel összefüggésben lásd továbbá a Bíróság C-502/01. és C-31/02. sz., Gaumain-Cerri és Barth egyesített ügyekben 2004. július 8-án hozott ítéletének (EBHT 2004., I-6483. o.) 36. pontját.

10 — A Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítélet 24–28., 63–65. és 83–88. pontja, valamint rendelkező részének 2) pontja.

11 — A Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítélet 65. pontja.

12 — A Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítélet 84. és 85. pontja.

II – Jogi háttér

A – *Az uniós jog*

1. Az 1408/71/EGK rendelet

11. A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet[13] 22. cikkének (1) bekezdése az illetékes állam területén kívüli tartózkodás esetére a következőket írja elő:

„Az a munkavállaló vagy önálló vállalkozó, aki az ellátásra való jogosultság tekintetében kielégíti az illetékes állam jogszabályaiban előírt feltételeket, […] és:

a) akinek az állapota természetbeni ellátást igényel, amely orvosi okokból válik szükségessé, mialatt egy másik tagállam területén tartózkodik, figyelembe véve az ellátások jellegét és a tartózkodás várható időtartamát;

[…]

jogosult:

i. természetbeni ellátásra, amelyet az illetékes intézmény nevében a tartózkodási hely vagy lakóhely szerinti tagállam intézménye nyújt az általa alkalmazott jogszabályoknak megfelelően, mintha a munkavállaló vagy önálló vállalkozó ott lenne biztosított; […]

ii. pénzbeli ellátásra, amelyet az illetékes intézmény nyújt az általa alkalmazott jogszabályoknak megfelelően. Ugyanakkor az illetékes intézmény és a tartózkodási hely vagy a lakóhely szerinti intézmény közötti megállapodás alapján az ellátást a tartózkodási hely vagy lakóhely szerinti intézmény is nyújthatja az illetékes intézmény nevében, az illetékes állam jogszabályainak megfelelően.

[…]”

12. Az 1408/71 rendelet 31. cikke hasonló rendelkezést tartalmaz „[a] nyugdíjasnak, illetve családtagjainak lakóhelyük szerinti tagállam területén kívüli más állam területén való tartózkodása” esetére.

13. Az 1408/71 rendelet 36. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Az e fejezet rendelkezéseinek megfelelően egy tagállam intézménye által egy másik tagállam intézménye nevében nyújtott természetbeni ellátások teljes összegét meg kell téríteni.”

13 — HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.; legutóbb a 2008. június 17-i 592/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 177., 1. o.) módosította.

2. A 883/2004/EK rendelet

14. A 90. cikke értelmében a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [14] 2010. május 1-jei hatállyal [15] az 1408/71 rendelet helyébe lépett.

15. A 883/2004 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése az illetékes tagállam területén kívüli tartózkodás esetére a következőket írja elő:

„A (2) bekezdés eltérő rendelkezései hiányában az illetékes tagállamtól eltérő tagállamban tartózkodó biztosított személy és családtagjai jogosultak a tartózkodásuk alatt orvosi okokból szükségessé váló természetbeni ellátásokra, figyelembe véve az ellátások jellegét és a tartózkodás várható időtartamát. Ezeket az ellátásokat az illetékes intézmény nevében a tartózkodási hely szerinti intézmény nyújtja, az általa alkalmazott jogszabályok rendelkezései szerint, mintha az érintett személyek az említett jogszabályok szerint lennének biztosítva.”

16. A 883/2004 rendelet 27. és 35. cikke lényegében az 1408/71 rendelet 31. és 36. cikkének felel meg.

B – *A nemzeti jog*

17. Az SGB XI. jelenleg hatályos – az (1a) bekezdéssel [16] kiegészített – 34. §-a a következőképpen szól:

„(1) Az ellátásokra való jogosultság szünetel:

1. azon időszak alatt, amíg a biztosított külföldön tartózkodik. A naptári évenként hat hetet meg nem haladó ideiglenes külföldi tartózkodás esetén a 37. § értelmében vett ápolási díjat vagy annak a 38. § értelmében vett részarányát továbbra is folyósítani kell. A természetbeni ápolási ellátásra ez csak abban az esetben vonatkozik, ha az egyébként a természetbeni ápolási ellátást nyújtó ápoló az ápolásra szoruló személyt külföldi tartózkodása alatt is elkíséri,

[…]

(1a) A 37. § szerinti ápolási díj vagy a 38. § szerinti részarányos ápolási díjra való jogosultság nem szünetel az Európai Unió valamely tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményben részes államban vagy Svájcban tartózkodó, ápolásra szoruló biztosított esetében.

[…]”

14 — HL L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.; legutóbb módosította a 2010. december 9-i 1244/2010/EU bizottsági rendelet (HL L 338., 35. o.).

15 — Lásd az említett rendelet 91. cikkét.

16 — Beiktatta a Gesetz vom 22. Juni 2011 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa und zur Änderung anderer Gesetze (az európai szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és egyes törvények módosításáról szóló, 2011. június 22-i törvény) (BGBl. I., 1202. o.) 7. cikke. A törvénymódosítás indokaként a Deutscher Bundestag (német szövetségi gyűlés) a 17/4978. sz. irományban kifejezetten a Molenaar-ügyben hozott ítéletre, és arra hivatkozott, hogy „az SGB XI. 34. §-ának szövege [immár] összhangban van a közösségi jogi követelményekkel”.

18. Az SGB XI. 36. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő a „[t]ermészetbeni ápolási ellátás[sal]” kapcsolatban:

„Az otthoni gondozásra és ápolásra szoruló személy természetbeni ellátásként alapgondozásra és háztartási segítségre (otthoni gondozás) jogosult. […] Az otthoni gondozást az ápolási biztosítási pénztár vagy az ápolási biztosítási pénztárral ellátási szerződést kötött ambuláns szakintézetek által foglalkoztatott szakképzett ápolók nyújtják. Otthoni gondozást természetbeni ellátásként olyan magánszemélyek is nyújthatnak, akikkel az ápolási biztosítási pénztár […] szerződést kötött. […]”

19. Az SGB XI. 37. §-a a „[s]zemélyesen teljesített gondozásra vonatkozó ápolási díj[at]” szabályozza, és a következőket írja elő:

„(1) Az ápolásra szoruló személy az otthoni gondozás helyett ápolási díjat igényelhet. A jogosultság feltételét az képezi, hogy az ápolásra szoruló személy az ápolási díjjal annak mértékével összhangban megfelelő módon maga gondoskodjon a szükséges alapgondozásról és háztartási segítségről. […]”

20. Az SGB XI. 38. §-a alapján választás szerint a pénzbeli és természetbeni ellátás kombinálására (kombinált ellátás) is lehetőség van. Az ápolásra szoruló személyt főszabály szerint hat hónapig köti az igénybe veendő pénzbeli és természetbeni ellátás arányára vonatkozó döntése. A körülmények lényeges változása esetén azonban az SGB X. 48. §-ának (1) bekezdése alapján [17] lehetőség van a döntésnek az új, megváltozott gondozási helyzethez történő igazítására, például ha változik az ápolást végző személyek iránti tényleges igény vagy rendelkezésre állásuk.

21. Az SGB XI. 40. §-a az ápolási segédeszközök rendelkezésre bocsátását szabályozza, és a következőket írja elő:

„(1) Az ápolásra szoruló személy jogosult arra, hogy az ápolást könnyítő, a panaszait enyhítő vagy számára önállóbb életvitelt lehetővé tevő ápolási segédeszközökkel lássák el, amennyiben a segédeszköz-ellátás nem betegség vagy fogyatékosság miatt biztosítandó a betegségbiztosítás vagy más illetékes intézmény által. Az ápolási biztosítási pénztár a szakápoló vagy az orvosi szolgálat közreműködésével megvizsgálja az igényelt ápolási segédeszköz-ellátás szükségességét. […]

[…]

(3) Az ápolási biztosítási pénztár a műszaki ápolási segédeszközöket minden megfelelő esetben elsődlegesen kölcsönadás útján bocsátja rendelkezésre. Az ápolási biztosítási pénztár az engedélyezés feltételéül szabhatja, hogy az ápolásra szoruló személy az ápolási segédeszközt magához igazíttassa, vagy maga, illetve az ápolást végző személy annak használatát elsajátítsa. […]”

III – A pert megelőző eljárás

22. A kötelezettségszegési eljárás alapjául egy német állampolgár esete szolgált, aki ápolásra szoruló feleségével évente két-két hónapra az Európai Unió más tagállamában, egy gyógyszállóban tartózkodott. Feleségének külföldi ápolásában a férjnek egy külföldi ambuláns ápolási szolgálat nyújtott segítséget, továbbá egy gyógyágyat is bérelni kellett. A szociális ápolási biztosítás azonban csak a németországi tartózkodás esetén igényelhető természetbeni ápolási ellátások értékénél jelentősen alacsonyabb összegű ápolási díjat folyósított. A gyógyágy bérleti költségeit nem térítették meg.

17 — E rendelkezés a huzamos időre szóló közigazgatási aktusoknak a körülmények változása esetén történő hatályon kívül helyezését szabályozza.

23. Miután a Bizottság erről tudomást szerzett, 2007. szeptember 19-i levelében a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatos további tájékoztatást kért a Németországi Szövetségi Köztársaságtól, amely e kérésnek az 2008. január 7-i levelével eleget is tett. 2008. október 17-i további levelében a Bizottság ezt követően többek között a szociális ápolási biztosítás szabályainak a szolgáltatásnyújtási szabadsággal való lehetséges összeegyeztethetetlenségére mutatott rá az Európai Unió más tagállamában igénybevett ambuláns ápolás kapcsán felmerült költségek megtérítése tekintetében, és két hónapos határidőt biztosított az észrevételek benyújtására. Az észrevételek benyújtására 2008. december 17-én került sor, amelynek keretében a Németországi Szövetségi Köztársaság vitatta a Bizottság jogi álláspontját, és 2009. július 16-i, valamint 2009. szeptember 18-i további leveleiben újabb észrevételeket tett. 2009. november 23-i levelében a Bizottság indokolással ellátott véleményt adott a Németországi Szövetségi Köztársaságnak.

24. A Németországi Szövetségi Köztársaság e véleményre adott válaszában az ápolási díjnak az Európai Unió más tagállamában való tartózkodás során történő továbbfolyósítására irányuló törvénymódosítást jelentett be, egyebekben pedig fenntartotta jogi álláspontját.

IV – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

25. A Bírósághoz 2010. november 30-án benyújtott 2010. november 29-i keresetlevelével a Bizottság először a következőket kérte:

– A Bíróság állapítsa meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az EUMSZ 56. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel

  1. az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdése 1. pontjának szövege szerint abban az esetben, ha az ápolásra szoruló személy az Európai Unió más tagállamában ideiglenes jelleggel tartózkodik, az ápolási díjra való jogosultságot legfeljebb csak hat hétre biztosítja;

  2. az ápolásra szoruló személynek az Európai Unió más tagállamában való ideiglenes tartózkodása során igénybe vett és az Európai Unió más tagállamában honos szolgáltató által nyújtott ápolási szolgáltatások költségeinek megtérítését nem a Németországban nyújtott természetbeni ápolási ellátásokkal egyező mértékben írja elő, illetve az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontjában kizárja;

  3. az ápolásra szoruló személynek az Európai Unió más tagállamában való ideiglenes tartózkodása során az ápolási segédeszközök bérleti költségeit nem téríti meg, illetve a költségtérítést az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontjában kizárja abban az esetben is, ha ezeket Németországban megtérítenék, vagy ápolási segédeszközöket bocsátanának rendelkezésre, és a térítés nem eredményezné a Németországban nyújtott ellátások kétszeres igénybevételét vagy más jellegű növekedését;

– a Németországi Szövetségi Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

26. A Németországi Szövetségi Köztársaság a kereset elutasítását kérte, és kérte a Bíróságot, hogy a felperest kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

27. Miután a Németországi Szövetségi Köztársaság módosította az SGB XI. 34. §-át annak érdekében, hogy a jövőben időben korlátlanul tegye lehetővé az ápolási díjnak az Európai Unió más tagállamában történő igénybevételét, a Bizottság 2011. december 2-i beadványával egyéb kereseti kérelmeinek fenntartása mellett elállt első kereseti kérelmétől.

28. A Németországi Szövetségi Köztársaság üdvözli a kereseti kérelemtől való elállást, a fenntartott kereseti kérelmek vonatkozásában azonban továbbra is fenntartja a kereset elutasítására és a költségek viselésére vonatkozó kérelmét.

V – A felek főbb érvei

29. A *Bizottság* úgy véli, hogy az Európai Unió más tagállamában való ideiglenes tartózkodás esetén alkalmazandó, az SGB XI. 36. §-a szerinti természetbeni ápolási ellátásokra és az SGB XI. 40. §-a szerinti ápolási segédeszközökre vonatkozó rendelkezések, amelyek jelentősen alacsonyabb szintű ellátásokat írnak elő, mint a Németországban történő ápolás esetében, nem egyeztethetők össze az EUMSZ 56. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságával. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerek kialakítására vonatkozó hatáskörük gyakorlása során figyelembe kell venniük az uniós jogot. Az EUMSZ 56. cikk megköveteli a szolgáltatásnyújtás szabadsága valamennyi korlátozásának megszüntetését akkor is, ha azok különbségtétel nélkül vonatkoznak a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben e korlátozások alkalmasak arra, hogy akadályozzák egy hasonló külföldi szolgáltató tevékenységét. A német szabályozás az összehasonlítható belföldi szolgáltatásokkal szemben megnehezíti a külföldi ápolási szolgáltatások igénybevételét. Az ápolási segédeszköz-ellátás tekintetében is korlátozást jelent az, hogy az ilyen ápolási segédeszközök külföldön felmerült bérleti költségeit akkor sem vállalják át, ha azokat belföldön megtérítik.

30. Az előzőekben említett korlátozások nem is igazolhatók. A korlátozó rendelkezések meghaladják azt, ami a szóban forgó szolgáltatások minőségének megőrzéséhez vagy az egészség védelméhez szükséges, mert azok az Európai Unió más tagállamában felmerült költségek megtérítését bármiféle minőség-ellenőrzéstől függetlenül zárják ki. Az sem állapítható meg, hogy az előzőekben említett rendelkezések szükségesek lennének az ápolási biztosítás pénzügyi egyensúlyának megőrzéséhez, mert Németországban magasabb összegeket is minden további nélkül megtérítenének, és annak indoka sem állapítható meg, hogy a például belföldön csak ápolási díjban részesülő ápolásra szoruló személyeknek miért kellene külföldön a költségesebb természetbeni ápolási ellátásokra áttérniük.

31. A Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítéletben kialakított elvek a jelen eljárásban nem alkalmazhatók, mert az említett ítélet tárgyát egyrészt nem az EUMSZ 56. cikk képezte, másrészt pedig az a lakóhely végleges megváltoztatásának esetével foglalkozott.

32. A *Németországi Szövetségi Köztársaság* kifejti, hogy az SGB XI. 36. §-a szerinti ambuláns ápolási ellátások költségeinek megtérítése tekintetében már csak azért sem áll fenn korlátozás, mert belföldön sem igényelhető költségtérítés az ápolási biztosítási pénztárral nem szerződött személyek igénybevétele esetén. Jóllehet a másodlagos jogi rendelkezések tiszteletben tartása nem mentesíti a tagállamot a szolgáltatásnyújtási szabadság biztosítása alól, a biztosítottak másodlagos jogból eredő jogosultságai összességében tekintve mindazonáltal nem maradhatnak teljesen figyelmen kívül. A tagállamok közötti hatáskörmegosztás ezért alkalmas annak igazolására, hogy bizonyos ellátásokat külföldön akkor sem nyújtanak, ha a tartózkodási hely szerinti állam szolgáltatási szintje esetleg elmarad a biztosítás helye szerinti állam szolgáltatási szintjétől.

33. Ha azonban egyáltalán fennáll, igazolható a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása. Már a közegészség védelme is a jelen ügy szerintihez hasonló rendelkezéseket követel meg, mert azok célja a magas szintű ápolási ellátás biztosítása. A minőségbiztosítás a szakintézetek szigorú ellenőrzését igényli, és csak az ennek biztosítására alkalmas személyekkel vagy intézetekkel kötnek szerződést. Külföldi szolgáltatókkal a hatályos jogi szabályozás szerint azért nem köthető ellátási szerződés, mert a gyógyászati jellegű ápolási ellátás mellett a személyesség is lényeges szempont, és az ápolandó személy nyelve és kulturális háttere e tekintetben kiemelkedő jelentőséggel bír. A minőségbiztosítási intézkedések végrehajtása külföldön nem biztosítható.

34. Ezenfelül lehetetlenné teszi egy kellőképpen hatékony ápolási rendszer fenntartását és megszervezését, ha a betegek bizonyos utazási időszakokban nagy számban külföldön vesznek igénybe ellátást, és a belföldi ápolók ugyanakkor kihasználatlanok. Éppen e szempontra van tekintettel az 1408/71 rendelet 22. cikke is.

35. Végül az ápolási biztosítás pénzügyi egyensúlyát is veszélyezteti a természetbeni ápolási ellátások exportjának lehetősége.

36. A Bíróság által a Kohll-ügyben [18] az Európai Unió más tagállamában felmerülő kezelési költségekkel kapcsolatban kialakított ítélkezési gyakorlat a szociális ápolási biztosításra már csak az ellátási hiány nem létező veszélye miatt sem alkalmazható, az ápolási biztosítás e tekintetben különös esetet képez a betegségbiztosításhoz képest. Ezt támasztják alá a Bíróság által a Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítéletben kifejtettek, amely ítélet ismételten hangsúlyozza a tagállami hatáskörnek az egészségügy területén történő fenntartását. A biztosítás helye szerinti állam ennélfogva nem köteles a biztosított lakóhelye szerinti államban sem rendelkezésre álló ellátások biztosítására. A lakóhelyről való elköltözéssel, illetve a tartózkodási hely hosszabb időre szóló megváltoztatására vonatkozó döntéssel az ápolásra szoruló személy úgy határoz, hogy a tartózkodási hely szerinti állam szabályai alá veti magát.

37. A szolgáltatásnyújtás szabadságát végül az ápolási segédeszköz-ellátásra vonatkozó szabályozás sem korlátozza, a külföldi ellátásnyújtásra e tekintetben sokkal inkább a 883/2004 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése szerinti szabályozás vonatkozik.

VI – Elemzés

38. A szociális ápolási biztosítás rendszerének bevezető jellegű ismertetését követően a továbbiakban először a kötelezettségszegési eljárás tárgyának, majd az alkalmazandó vizsgálati alapnak a pontosítására kerül sor. Ezt követően pedig azt kell megvizsgálni, hogy adott esetben meg kell-e állapítani az EUMSZ 56. cikkből eredő kötelezettségek megsértését. Végezetül a Bizottság költségek viselésére vonatkozó kérelmével kell foglalkozni.

A – *A szociális ápolási biztosítás főbb jellemzői*

39. A szociális ápolási biztosítás ápolóintézeten kívüli gondozással kapcsolatos – a jelen eljárás szempontjából releváns és az ideiglenes külföldi tartózkodással összefüggő – főbb jellemzői az alábbiak szerint foglalhatók össze.

40. A Németországi Szövetségi Köztársaság szociális ápolási biztosítása különböző ellátásokat biztosít az ápolásra szoruló személyek számára. Az annak keretében az ápolóintézeten kívüli gondozás területén nyújtott ellátások katalógusa választás szerint az ápolásra szorultság mértékéhez igazodó, átalányjellegű „ápolási díjat” [19] vagy „otthoni gondozásként” [20] nyújtott konkrét természetbeni ápolási ellátásokat foglal magában. Ezenfelül bizonyos feltételek mellett ápolási segédeszközök is rendelkezésre bocsáthatók [21].

18 — A Bíróság C-158/96. sz. Kohll-ügyben 1998. április 28-án hozott ítélete (EBHT 1998., I-1931. o.).

19 — Az SGB XI. 37. §-a.

20 — Az SGB XI. 36. §-a.

21 — Az SGB XI. 40. §-a.

1. A természetbeni ápolási ellátások

41. Az otthoni gondozás keretében az ápolásra szoruló személyek az SGB XI. 36. §-a alapján természetbeni ellátásként alapgondozásra és háztartási segítségre jogosultak, minek körében az otthoni gondozást az ápolási biztosítási pénztár szakképzett ápolóinak vagy bizonyos, az ápolási biztosítási pénztárral szerződő ápolási szolgáltatóknak kell ellátniuk. Az ápolásra szoruló személy rászorultságának mértékétől függően jelenleg havi 450 és 1 550 euró közötti térítési díjat fizetnek. 2010 januárjában, az indokolással ellátott véleményben biztosított határidő releváns időpontjában a térítési díj mértéke 440 és 1 510 euró között volt. Az ápolási biztosítási pénztár és az ápolásra szoruló személy közötti viszonyban e tekintetben természetbeni ellátások nyújtására kerül sor, amelyeket az ápolási biztosítási pénztár közvetlenül a szolgáltatókkal számol el.

42. Az SGB XI. 36. §-ából eredő, természetbeni ellátások iránti jogosultságok az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontja értelmében főszabály szerint szünetelnek az ápolásra szoruló személy külföldi tartózkodásának időtartama alatt: naptári évenként csak hat hétig vehető igénybe a természetbeni ápolási ellátás külföldön is, ha a természetbeni ellátást nyújtó ápoló személy külföldre is elkíséri az ápolásra szoruló személyt. E tekintetben az ápolásra szoruló személyt külföldre is elkísérő ápoló személynek az ellátás nyújtására jogosult, az SGB XI. 36. §-a szerinti ápolónak kell lennie.

2. Az ápolási díj

43. Az SGB XI. 37. §-a szerint vagylagosan a természetbeni ápolási ellátás helyett ápolási díj igénylésére is lehetőség van, amely a megfelelő alapgondozásról és háztartási segítségről való önálló gondoskodást szolgálja. Ezen átalányjellegű ápolási díj – ugyancsak az ápolásra szoruló személy rászorultságának mértékétől függően – jelenleg 235 és 700 euró között van, és így jelentősen alacsonyabb a természetbeni ápolási ellátásokkal kapcsolatos térítési díjak összegénél. Az indokolással ellátott vélemény releváns időpontjában az ápolási díj mértéke 225 és 685 euró között volt. Az SGB XI. 38. §-a szerint a természetbeni ellátás és az ápolási díj kombinálására is lehetőség van azáltal, hogy mindkettőt csak részben veszik igénybe, minek körében az érintett e döntéshez főszabály szerint hat hónapig kötve van.

44. Az SGB XI. 37. §-a szerinti ápolási díjat, csakúgy mint az SGB XI. 38. §-a szerinti csupán részarányos ápolási díjat, a Molenaar-ügyben hozott ítélet nyomán és immár kifejezetten az SGB XI. 34. §-ának (1a) bekezdése alapján is átalányjellegű költségtérítésként akkor is továbbfolyósítják, ha az ápolásra szoruló személy az Európai Unió valamely tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló egyezményben részes államban vagy Svájcban tartózkodik.

3. Az ápolási segédeszközök

45. Az ápolásra szoruló személy végül mindemellett az SGB XI. 40. §-a alapján arra is jogosult, hogy az ápolást könnyítő vagy a panaszait enyhítő ápolási segédeszközökkel lássák el, feltéve hogy az adott ápolási segédeszközt nem más intézményeknek kell biztosítaniuk.

46. E jogosultság is szünetel az ápolásra szoruló személy külföldi tartózkodása során.

B – *A kötelezettségszegési eljárás tárgya*

47. Keresetétől való részleges elállását követően a Bizottság kifogásai egyrészt az ápolásra szoruló személy más tagállamban való ideiglenes tartózkodása során „az Európai Unió más tagállamában honos szolgáltató által nyújtott” ápolási szolgáltatásokkal kapcsolatos német költségtérítési szabályokra, másrészt az ápolási segédeszközök bérleti költségeinek megtérítésével kapcsolatos megfelelő rendelkezésekre vonatkoznak.

48. A kereset tehát kizárólag az ellátásoknak a biztosított más tagállamban való ideiglenes tartózkodása során történő igénybevételére vonatkozik. A Bizottság nem kifogásolja, hogy a külföldi szolgáltatók főszabály szerint már azért ki vannak zárva a szociális ápolási biztosítás által nyújtott természetbeni ellátások rendszeréből, mert nem kötöttek ellátási szerződést az ápolási biztosítási pénztárral. Szolgáltatásaikat ezért Németország területén sem értékesíthetik az ápolási biztosítási pénztáron keresztül, hanem azokat csak közvetlenül maguknak az ápolásra szoruló személyeknek kínálhatják, akiknek a költségek fedezésére ilyen esetben saját pénzeszközeiket és adott esetben az ápolási díjat kell felhasználniuk.

49. A Bizottság a német jogszabályokat továbbá csak a szolgáltatásnyújtás szabadságának szempontjából kifogásolja anélkül, hogy egyéb esetlegesen érintett szempontokkal, mint például az uniós polgársággal és a szabad mozgással is foglalkozna. E kérdéskörrel tehát, mivel a jogvita tárgyát a Bíróság eljárási szabályzata 38. cikkének 1. §-a szerint a keresetlevél határozza meg, és a Bíróság a határozatában nem terjeszkedhet túl a kereseti kérelmen [22], nem kell tovább foglalkozni.

50. A fentiekből kiindulva a következőkben azt kell megvizsgálni, hogy relevánssá válhat-e, és milyen kritériumok alapján válhat relevánssá a szolgáltatásnyújtás szabadsága a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek szabályai tekintetében.

C – *A szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban alkalmazandó vizsgálati alap*

51. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint [23] az egészségügyi ellátásoknak az Európai Unió más tagállamában történő igénybevételéhez való jog nemcsak az 1408/71 rendelet (illetve jelenleg a 883/2004 rendelet) alapján vizsgálandó [24], hanem ezenfelül az alapvető szabadságokra és különösen a szolgáltatásnyújtás szabadságára is tekintettel kell lenni.

52. Elképzelhető tehát, hogy az uniós polgárok számára az alapvető szabadságokra tekintettel szélesebb körű ellátásokat kell nyújtani az egészségügyi ellátás területén annál, mint amit a szociális biztonság területét szabályozó másodlagos jog, konkrétan az 1408/71 rendelet és annak utódja előír. [25]

53. A szakirodalom e megközelítést kritikával fogadta. A kritikusok lényegében azzal érvelnek, hogy az alapvető szabadságok közvetlen alkalmazását kizárják a másodlagos jogi rendelkezések, amelyeknek a biztosítottakat megillető jogosultságok vizsgálatának elsődleges alapjául kell szolgálniuk, mert máskülönben a szociális biztonsági rendszerek koordinálásának kimért rendszere egyensúlyát veszti, és a tagállamok jogalkotó hatáskörével szembeni összeütközés merül fel. Csak a másodlagos jog valamely rendelkezésének érvénytelensége esetén lehet az elsődleges joghoz folyamodni. [26]

22 — A Bíróság C-211/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2010. június 15-én hozott ítéletének (EBHT 2010., I-5267. o.) 32. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

23 — Lásd például a Bíróság 286/82. és 26/83. sz., Luisi és Carbone egyesített ügyekben 1984. január 31-én hozott ítéletének (EBHT 1984., 377. o.) 16. pontját; C-120/95. sz. Decker-ügyben 1998. április 28-án hozott ítéletének (EBHT 1998., I-1831. o.) 27. pontját; Kohll-ügyben hozott ítéletének 20. pontját, valamint Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéletének 45. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

24 — Egy szélesebb körű szociális védelem tagállamok általi nyújtásának lehetőségével kapcsolatban lásd a Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítélet 56. pontját.

25 — Lásd például a Bíróság C-368/98. sz., Vanbraekel és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítéletének (EBHT 2001., I-5363. o.) 42., 45. és 51–53. pontját. Az említett ítéletben a Bíróság azon kérdés körében, hogy milyen mértékben kell megtéríteni a biztosított számára az Európai Unió más tagállamában igénybevett kórházi ellátás költségeit, már azt a körülményt a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályaként értékelte, hogy „egy biztosított valamely másik tagállamban nyújtott kórházi ellátás alkalmával kevésbé kedvező megtérítésben részesül, mint ugyanezen ellátásnak a biztosítás helye szerinti tagállamban történő igénybevételekor”.

26 — A szakirodalomban folytatott vita állásáról szóló rövid áttekintés található Bassen, 480. o., ott különösen a 12. és 13. lábjegyzet.

54. A szakirodalom e kritikája azonban nem késztette a Bíróságot paradigmaváltásra. Az egészségügy területét jellemző szerteágazó hatáskörök – és az egészségügyi szolgáltatások megszervezésére vonatkozó tagállami hatáskör[27], valamint az alapvető szabadságok között ebből eredően fennálló feszültség – azonban ismertek a Bíróság előtt, és az állandó ítélkezési gyakorlatában hangsúlyozza, hogy az uniós jog nem sérti a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét. Uniós szintű harmonizáció hiányában tehát továbbra is az egyes tagállamok jogszabályai határozzák meg a szociális biztonsági ellátások nyújtásának feltételeit. E hatáskör gyakorlása során és általánosságban az egészségügyi szolgáltatások megszervezésekor a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, különösen a szolgáltatásnyújtás szabadságára[28], az áruk szabad mozgására[29] és a letelepedés szabadságára[30] vonatkozó rendelkezéseket.

55. Ez konkrétan azt jelenti, hogy az egészségügy területén tiszteletben kell tartani az alapvető szabadságokat, azok azonban nem szűkítik a tagállam annak önálló eldöntésére vonatkozó hatáskörét, hogy milyen szinten óhajtja biztosítani a közegészség védelmét, és azt milyen módon kívánja megvalósítani.[31] A szolgáltatásnyújtás szabadsága tehát nem keletkeztet a nemzeti egészségügyi rendszer bizonyos kialakítása és bizonyos ellátási katalógus biztosítása iránti elvi[32] jogosultságot.

56. Miután az előzőekben a megelőző egészségügyi ellátás területén nyújtott ellátások tekintetében sor került a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos különleges vizsgálati alap meghatározására, a következőkben azt kell megvizsgálni, hogy a természetbeni ellátások exportját az ápolási biztosítás ellátásai tekintetében korlátozó német rendelkezések ellentétesek-e az EUMSZ 56. cikkel.

D – *Sérti-e az EUMSZ 56. cikket a szociális ápolási biztosítás természetbeni ellátásainak korlátozott exportja?*

1. Határokon átnyúló helyzet a szociális ápolási biztosítás természetbeni ellátásainak korlátozott exportja esetén

57. A szolgáltatásnyújtás szabadsága által nyújtott védelem kiterjed a jelen helyzetre. A jelen ügy különbözik e tekintetben a Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítélettől[33], amelyben a kérdéses ellátások tekintetében egy belső osztrák helyzetről volt szó, mert az érintett huzamosan tartózkodott Ausztriában, és ottani ellátásokat vett igénybe.

58. A jelen esetben ezzel szemben a szolgáltatás igénybevevője ideiglenesen tartózkodik az Európai Unió más tagállamában, tehát olyan helyzetről van szó, amelyben a szolgáltatás nyújtója és címzettje más tagállamban rendelkezik lakóhellyel, illetve székhellyel. A szolgáltatásnyújtás szabadsága nemcsak a helyváltoztatás nélküli határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás esetére terjed ki, hanem védelemben részesíti azt a címzettet is, aki – miként a jelen esetben – valamely más tagállamba megy, hogy ott egy

27 — Lásd az EUMSZ 168. cikk (7) bekezdését.

28 — Lásd például a Bíróság C-372/04. sz. Watts-ügyben 2006. május 16-án hozott ítéletének (EBHT 2006., I-4325. o.) 92. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 53. pontját.

29 — E tekintetben a gyógyszerellátással összefüggésben lásd a Bíróság C-141/07. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2008. szeptember 11-én hozott ítéletének (EBHT 2008., I-6935. o.) 22–26. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

30 — Lásd ezzel kapcsolatban a Bíróság C-171/07. és C-172/07. sz., Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben 2009. május 19-én hozott ítéletének (EBHT 2009., I-4171. o.) 18. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

31 — Az Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 19. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

32 — A szolgáltatásnyújtás szabadsága mindazonáltal a konkrét esetben megkövetelheti, hogy akkor is átvállalják a külföldi kezelés költségeit, ha a származási állam szociális biztosítási rendszere kifejezetten elutasítja bizonyos külföldi kezelések költségeinek megtérítését. Lásd ezzel kapcsolatban a Bíróság C-444/05. sz. Stamatelaki-ügyben 2007. április 19-én hozott ítéletét (EBHT 2007., I-3185. o.).

33 — Lásd ott a 75–77. pontot.

bizonyos szolgáltatást vegyen igénybe, különösen tehát valamely más tagállamban lakóhellyel rendelkező biztosított ahhoz való szabadságát is, hogy például turistaként más tagállamba menjen, és ott az ezen államban székhellyel rendelkező szolgáltatón keresztül a megelőző egészségügyi ellátás területén ellátásokat vegyen igénybe, ha egészségi állapota így kívánja. [34]

59. Az egészségügyi ellátásokhoz kapcsolódó szolgáltatások egyébként nem kerülnek ki az EUMSZ 56. cikk által nyújtott védelem alól már pusztán azért, mert az ellátás igénybevevője – miután kifizette a külföldi szolgáltatónak a kapott ellátást – ezen ellátások költségeinek utólagos megtérítését kéri a nemzeti egészségbiztosítási rendszer valamely szolgálatától. [35]

2. A szolgáltatásnyújtás szabadságának a szociális ápolási biztosítás természetbeni ellátásainak korlátozott exportja révén történő korlátozása?

60. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az EUMSZ 56. cikkel ellentétes minden olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtást a tisztán egy tagállamon belüli szolgáltatásnyújtásnál nehezebbé teszi. [36]

a) Az otthoni gondozás során nyújtott ápolási szolgáltatások az EUMSZ 56. cikk fényében

61. Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy ilyen megnehezítésnek minősül-e, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság az ápolásra szoruló személynek az Európai Unió más tagállamában való ideiglenes tartózkodása során igénybe vett és az Európai Unió más tagállamában honos szolgáltató által nyújtott ápolási szolgáltatások költségeinek megtérítését nem a Németországban nyújtott természetbeni ápolási ellátásokkal egyező mértékben írja elő, illetve az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontjában kizárja. Amennyiben igen, úgy másodikként az ilyen korlátozás lehetséges igazolásával kapcsolatos kérdés merül fel.

i) Fennáll-e korlátozás?

62. A német ápolási biztosítási rendszer biztosítottjának mint az ápolási szolgáltatások igénybevevőjének szempontjából a következőképpen fest saját, az SGB XI. szerinti jogi helyzete az Európai Unió más tagállamában történő ellátásnyújtás tekintetében.

63. Egy hathetes időszakra először az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontja alapján továbbra is igénybe veheti egy szakképzett, őt kísérő ápoló ápolási szolgáltatásait. Ezen ápolónak az SGB XI. 36. §-a szerinti követelményeknek megfelelő személynek, tehát főszabály szerint valamely német ápolási szolgálat ápolójának kell lennie. [37] Külföldi szolgáltatók e tekintetben nem vehetők igénybe.

64. A biztosított az általa az Európai Unió más tagállamában igénybe vett ápolási szolgáltatások tekintetében mindazonáltal az SGB XI. alapján nem részesülhet „költségeinek megtérítésé[ben] […] a Németországban nyújtott természetbeni ápolási ellátásokkal egyező mértékben”. Nem fosztják meg ugyan annak lehetőségétől, hogy külföldi szolgáltatásokat vegyen igénybe, nem biztosítják azonban számára a természetbeni ellátásokkal kapcsolatos német térítési díjat, mert a külföldi szolgáltató nem

34 — Lásd ezzel kapcsolatban a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 47–52. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

35 — Lásd ezzel kapcsolatban a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

36 — A Kohll-ügyben hozott ítélet 33. pontja, a C-157/99. sz., Smits és Peerbooms ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5473. o.) 61. pontja, valamint a Stamatelaki-ügyben hozott ítélet 25. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

37 — A gyakorlatban ez a változat az ilyen kísérő ápoló által okozott és az ápolási biztosítási pénztár által nem teljes mértékben, csak az érvényes térítési díjak erejéig viselt magas költségekre tekintettel alighanem ritkán fordul elő.

illeszkedik bele ellátási szerződés útján a német ápolási biztosítás rendszerbe. Az ápolási biztosítási rendszer biztosítottja a költségek fedezésére mindazonáltal felhasználhatja (a természetbeni ellátásokkal kapcsolatos térítési díjaknál alacsonyabb összegű) ápolási díjat, amennyiben annak folyósítását kérte.

65. E körülmény első pillantásra amellett szól, hogy állapítsuk meg a szolgáltatásnyújtás szabadságának az Európai Unió más tagállamában nyújtott ápolási szolgáltatások tekintetében történő korlátozását. Ugyanis kizárólag az SGB XI. rendelkezéseire figyelemmel először minden amellett szól, hogy az ápolásra szoruló német személy az Európai Unió más tagállamában pénzügyi szempontból hátrányosabb helyzetben érzi magát ápolási szolgáltatások igénybevétele esetén, mint Németországban, ahol az ápolási biztosítás természetbeni ellátásainak rendszerére támaszkodhat annak az ápolási díjnál magasabb összegű térítési díjaival együtt. A szolgáltatásnak az Európai Uniós más tagállamában történő igénybevétele tehát nehezebbnek tűnik, és eléri a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának szintjét.

66. A ténybeli és jogi helyzet azonban bonyolultabb annál, mint amilyennek az az SGB XI. rendelkezéseinek elszigetelt vizsgálata alapján először tűnik. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy – amint arra a Bundesregierung (szövetségi kormány) többször is rámutat – az Európai Unió más tagállamaiban alkalmasint a tartózkodási hely szerinti tagállam szociális biztonsági rendszerének természetbeni ellátásai is az ápolásra szoruló személy rendelkezésére állnak. Azok iránt jogosultág állt, illetve áll fenn az 1408/71 rendelet 22. cikke, illetve a 883/2004 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján, mégpedig az ápolásra szoruló személy biztosítási hely szerinti államának „illetékes intézmény[e] nevében”. Amennyiben tehát a tartózkodási hely szerinti állam joga ezt lehetővé teszi, az ápolásra szoruló személy ennek keretében az ottani szolgáltatóhoz is fordulhat.

67. Az ápolási ellátás, például az ápoló által nyújtott otthoni segítség költségeinek ugyanolyan mértékű átvállalása, mint amilyen mértékben arra Németországban az SGB XI. természetbeni ápolási ellátásokkal kapcsolatos térítési díjai alapján sor kerülne, mindezek alapján nincs biztosítva, de nem is kizárt az Európai Unió más tagállamában az ápolásra szoruló német személy számára. Három különböző helyzet képzelhető el a külföldi szociális biztonsági rendszer ellátási katalógusának kialakításától függően. Az ápolásra szoruló személy egyrészt pénzügyi szempontból a németországinál hátrányosabb helyzetbe kerülhet külföldön az ottani ápolási szolgáltatások igénybevétele esetén, ha az Európai Unió más tagállamában kizárólag az ápolási díjra van utalva, és a külföldi szociális biztonsági háló egyáltalán nem biztosít számára az otthoni gondozással kapcsolatos ellátásokat. Másrészt azonban az is elképzelhető, hogy az ápolásra szoruló személy éppen a külföldi szociális biztonsági ellátások alkalmasint nagyvonalúbb kialakítására tekintettel pénzügyi szempontból a németországinál jobb helyzetbe kerül az ápolási szolgáltatások igénybevétele esetén. A harmadik helyzet az, hogy a fennálló ellátási jogosultságok összhatásaként az ápolásra szoruló személy külföldön a németországival pontosan megegyező pénzügyi helyzetbe kerül.

68. Végső soron tehát a német és a külföldi szociális biztonsági jogi rendelkezések összhatásától függ, hogy az ápolásra szoruló német személy az ottani szolgáltatások igénybevételének olyan nehézségeivel szembesül-e az Európai Unió más tagállamában, amelyek e szolgáltatásokat a német piacon kínált ápolási szolgáltatásoknál kevésbé vonzóvá teszik.[38] A korlátozás fennállására vonatkozó kérdésre tehát nem adható egyértelmű válasz. Az a konkrét eset körülményeitől függ.

69. Mindenekelőtt megállapítható tehát, hogy a Bizottság e tekintetben tényekkel alá nem támasztott megállapításokat tett, és különösen nem foglalkozott következetesen és részletesen a tagállamok különböző szociális biztonsági jogi rendelkezéseinek összhatásával az SGB XI. rendelkezéseivel kapcsolatban.

38 — Lásd a Bíróság C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítéletének (EBHT 1995., I-4165. o.) 37. pontját.

70. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint mindazonáltal a Bizottság feladata az állítólagos kötelezettségszegés létének tényleges bizonyítása. A Bíróság előtt tehát a Bizottságnak kell a kötelezettségszegés létének ellenőrzéséhez szükséges bizonyítékokat előterjesztenie. A Bizottság ennek körében nem hivatkozhat vélelmekre.[39] Erre tekintettel a Bizottság feladata elegendő olyan tényt előadni, amelyekből megállapítható a kötelezettségszegés. Miután erre sor kerül, a tagállam feladata, hogy tényekkel alátámasztva és részletesen védekezzen az előterjesztett adatokkal és az azokból levonható következtetésekkel szemben.[40]

71. A Bizottság a jelen esetben nem tett eleget ezen indokolási kötelezettségének, mire tekintettel a második kereseti kérelmet már csak ezen okból is el kell utasítani.

ii) Másodlagosan: lehetséges igazoló okok

72. Amennyiben a Bíróság előzőekben ismertetett elemzésemtől eltérően a korlátozás fennállását állapítaná meg, úgy a második lépésben e korlátozás igazolhatóságának a kérdése merülne fel, amellyel a következőkben másodlagosan röviden szintén foglalkozni kell.

73. A szolgáltatásnyújtás szabadsága olyan természetbeni ápolási ellátásokkal kapcsolatos esetleges korlátozása, amelyeknek az Európai Unió más tagállamában történő igénybevételéhez az SGB XI. csak az ápolási díjat biztosítja, alkalmasint a közegészség védelmével[41], illetve a lakosság egészségének védelmével igazolható, mely utóbbi azon nyomós közérdekek közé tartozik, amelyek az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett igazolhatják az alapvető szabadságok korlátozásait.[42]

74. Miután már rámutattam a tagállamokat a megelőző egészségügyi ellátásuk rendszerének kialakítása terén megillető mérlegelési jogkörre, a következőkben azt kell megvizsgálni, hogy miként fest a német ápolási biztosítás rendszere az annak keretében biztosítottak egészségének védelme szempontjából. Ezt követően az vizsgálandó, hogy a jogalkotó arra vonatkozó döntése, hogy az ápolási szolgáltatások tekintetében különböző mércéket alkalmaz attól függően, hogy azokat az ápolási biztosítási pénztárral szerződő fél vagy egy szabad szolgáltató nyújtja-e, arányosnak tekinthető-e.

– Területi megközelítés az ápolási biztosítási pénztár magas minőségi színvonalának biztosítása érdekében

75. Az ápolási biztosítási pénztárral az otthoni gondozás nyújtására ellátási szerződést kötött és természetbeni ápolási ellátások nyújtására képes ápolási szolgálatok a Németországi Szövetségi Köztársaság előadása szerint[43] külföldön jelenleg nem állnak a biztosítottak rendelkezésére, és így külföldön nem vehetik igénybe az ápolási biztosítási pénztár természetbeni ápolási ellátásait.[44]

76. A német rendszer ilyen kialakítását el kell fogadni, különösen mivel az EUMSZ 168. cikk (7) bekezdése értelmében a tagállamok saját hatáskörükben szervezhetik meg az egészségügyi szolgáltatásokat. Főszabály szerint a tagállam saját döntése, hogy biztosít-e, hol biztosít és milyen nagyságrendben biztosít jogosultságokat. Az uniós jog nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy minden

39 — A C-246/08. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2009. október 29-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-10605. o.) 52. pontja, a C-438/07. sz., Bizottság kontra Svédország ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-9517. o.) 49. pontja és a C-401/06. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-10609. o.) 27. pontja.

40 — Lásd e tekintetben a 272/86. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1988. szeptember 22-én hozott ítélet (EBHT 1988., 4875. o.) 21. pontját.

41 — Lásd ezzel kapcsolatban az EUMSZ 52. cikkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 62. cikket, valamint a Kohll-ügyben hozott ítélet 51. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

42 — Lásd ezzel kapcsolatban az Apothekerkammer des Saarlandes ügyben hozott ítélet 25–28. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

43 — Így a válaszbeadvány 45. pontja.

44 — Eltekintve a biztosítottat ápoló személy általi kísérés jelentőséggel gyakorlatilag szinte egyáltalán nem rendelkező helyzetétől; lásd az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontját.

más tagállamban önálló természetbeni ellátási rendszert tartsanak fenn ápolási biztosítási rendszerük biztosítottjai számára: Azt, hogy a szociális biztonsági rendszereket nem harmonizálták az Unióban, hanem azokat csak koordinálják, és hogy különösen a lakóhely más tagállamba való áthelyezésének a szociális biztonsági jogi ellátások szempontjából nem kell „semlegesnek" lennie, hanem az a biztosítottra nézve „többé vagy kevésbé kedvező vagy kedvezőtlen" lehet, a Bíróság kifejezetten hangsúlyozta a Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítéletben [45].

– E megközelítés arányossága az ápolási díj és a természetbeni ellátás igénybevételének vagylagosságára tekintettel

77. A német jogalkotó által az ápolási biztosítás természetbeni ellátásai tekintetében alapul vett területi elv többek között azzal magyarázható, hogy ápolási szolgálatainak folyamatos ellenőrzést feltételező magas minőségi színvonala az ellenőrzési folyamatok összetettségére, és arra tekintettel, hogy az ápolási szolgáltatásokhoz kapcsolódó foglalkozásokat Európában nem harmonizálták, nem biztosítható az Unió egészében ésszerű költségekkel. [46]

78. Mivel azonban a szociális ápolási biztosítás ellátási katalógusa egyrészt külföldre főszabály szerint nem exportálható természetbeni ápolási ellátásokat, másrészt a biztosított által főszabály szerint bel- és külföldön egyaránt igénybe vehető ápolási díjat is tartalmaz, a szociális ápolási biztosítás szabályozása egyrészt alkalmas a kitűzött magas minőségi színvonal belföldön történő megtartására, és szükséges ahhoz, másrészt nem okoz aránytalan hátrányt sem azon biztosítottaknak, akik az ápolási díj segítségével bármely okból maguk szervezik meg a szociális ápolási biztosítás rendszerén kívüli ápolásukat.

79. A természetbeni ellátásoknak az Európai Unió más tagállamában történő igénybevételére vonatkozó korlátozás a rendszerben rejlik, és nem eredményez aránytalanul kedvezőtlen bánásmódot az Európai Unió más tagállamában való külföldi tartózkodás esetén.

80. A biztosított ugyanis Németországban sem igényelhet egy általa kiválasztott, az ápolási biztosítási pénztárral szerződésben nem álló ápolási szolgálat igénybevétele esetén „a Németországban nyújtott természetbeni ápolási ellátásokkal egyező mérték[ű]" természetbeni ápolási ellátásokat. Ha a biztosított kilép az ápolási biztosítás által számára jelenleg csak Németországban nyújtott természetbeni ellátások rendszerének kereteiből, úgy erre akár Németországban, akár külföldön saját kockázatra kerül sor, és a biztosított ápolási szükségleteinek kielégítéséhez csak az ápolási díjra támaszkodhat. Végeredményben tehát az ápolásra szoruló személy arra vonatkozó saját elhatározása bír döntő jelentőséggel, hogy otthoni gondozását a mereven szervezett és szigorú minőségi és ellenőrzési követelmények alá tartozó ápolási biztosítási rendszerre bízza-e [47], vagy a részére folyósított ápolási díj felhasználásával ápolását e rendszeren kívül messzemenően önállóan szervezi-e meg [48]. Ha az utóbbi mellett dönt, akkor mind Németországban, mind külföldön az (alacsonyabb összegű) ápolási díjjal kell beérnie.

81. A szociális ápolási biztosítás – egyrészt csak belföldön a rendszerben rejlő természetbeni ellátásokat nyújtó, másrészt egy átalányjellegű ápolási díjat biztosító – ellátási rendszerének dualisztikus felépítése a Bíróság ítélkezési gyakorlatára figyelemmel sem kifogásolható.

45 — Lásd ott a 84. és 85. pontot.

46 — Lásd ezzel kapcsolatban a Németországi Szövetségi Köztársaság válaszbeadványának 15–17. oldalát.

47 — A részletekkel kapcsolatban lásd például a Bundesregierung 2008. december 17-i – a keresethez 4. mellékletként csatolt – észrevételeinek 3–7. oldalát. Az ellátási szerződés megkötése szempontjából figyelembe vehető szakintézetekkel szembeni minőségi követelményeket az SGB XI. 71. és 72. §-a tartalmazza.

48 — Az SGB XI. 37. §-ának (3) bekezdése szerint mindazonáltal az ápolási díjban részesülők is egy jóváhagyott szakintézet által nyújtott rendszeres tanácsadásban részesülnek, és a szakintézet által végzett minőségellenőrzés alatt állnak.

82. A Vanbraekel-ügyben hozott ítéletből minderre tekintettel nem vezethető le arra vonatkozó uniós jogi követelmény, hogy ideiglenes külföldi tartózkodás esetén a szociális ápolási biztosítás természetbeni ellátásokkal kapcsolatos térítési díjai szerint kell díjazni a külföldi szolgáltatót. Jóllehet az említett ítélet „az[t] a körülmény[t], hogy egy biztosított valamely másik tagállamban nyújtott kórházi ellátás alkalmával kevésbé kedvező megtérítésben részesül, mint *ugyanezen ellátásnak* a biztosítás helye szerinti tagállamban történő igénybevételekor”[49], a szolgáltatásnyújtási szabadság akadályaként értékeli, elegendő azonban rámutatni arra, hogy a Vanbraekel-ügyben hozott ítélet az „ugyanezen ellátás”, tehát a mindkét államban azonos ellátás feltevéséből indul ki. Nem feltétlenül ez a helyzet a szociális ápolási biztosítás természetbeni ellátási rendszerének vonatkozásában a szabad szolgáltatók e rendszerbe nem beágyazódott ellátásaival való összevetésben, mert a szabad szolgáltatók nem állnak a Bundesregierung által nem vitatottan „Európa-szerte egyedülálló rendszerként”[50] jellemzett szociális ápolási biztosítást jellemző szigorú minőségi és ellenőrzési követelmények alatt.

83. A Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítélet rendelkező részének 2) pontjára tekintettel sem aggályos uniós jogi szempontból, hogy a német jog e tekintetben nem teszi lehetővé a természetbeni ellátások exportját. Ezenfelül nehezen lenne érthető, ha az Európai Unió más tagállamában lakóhellyel rendelkező, az ápolásra leginkább rászoruló személyektől megtagadnák a természetbeni ellátások ilyen exportját, míg arra a szolgáltatásnyújtás szabadsága révén az ideiglenes külföldi tartózkodások esetén lehetőség lenne. Ha ezért az uniós polgár úgy dönt, hogy tartózkodási helyét ideiglenesen vagy akár huzamos időre más tagállamba helyezi át, az ellátásnyújtás tekintetében éppúgy el kell fogadnia az ehhez kapcsolódó előnyöket, mint a megfelelő hátrányokat, amelyek mind a koordinált, de nem harmonizált szociális biztonsági rendszerek összhatásából fakadnak.

84. Mindezek alapján az ápolási szolgáltatások magas minőségi színvonalának állandó ellenőrzés és különlegesen képzett szakemberek alkalmazása mellett történő biztosítását célul tűző német szabályozás legalábbis egészségvédelmi okokból igazolható. Az alkalmas az ápolásra szoruló személyek magas szintű ellátására irányuló cél megvalósítására azáltal, hogy a magasabb térítési díjakat olyan szolgáltatóknak tartja fenn, akik teljes mértékben az ápolási biztosítási pénztár minőségbiztosítási programja alá vetik magukat. A szabályozás annak szükségessége szempontjából sem kifogásolható, különösen mivel az egészségvédelem területén a nemzeti jogalkotónak az elérendő minőségi szint tekintetében széles mérlegelési jogkör biztosítandó. *Mutatis mutandis* ezzel összefüggésben utalni kell a fenti 29. és 30. lábjegyzetben említett „gyógyszertár”-ítéletekre. A szabályozás végül arányosnak is tűnik, mert az például az ápolási biztosítási pénztár kötelező természetbeni ellátási rendszerével szemben az ápolásra szoruló személyek nagyobb rugalmasságát teszi lehetővé, akiket nem fosztanak meg annak lehetőségétől, hogy a természetbeni ellátási rendszeren kívül szabadon vegyenek igénybe ellátásokat, és ehhez az ápolási díjat is felhasználják.

85. Erre tekintettel nem állapítható meg tiltott korlátozás, és ezáltal az EUMSZ 56. cikk megsértése sem, és a Bizottság második kereseti kérelmét ennélfogva el kell utasítani.

86. A következőkben a harmadik kereseti kérelemmel kell foglalkozni.

49 — A Vanbraekel-ügyben hozott ítélet 45. pontja; kiemelés tőlem.

50 — Így a Bundesregierung 2008. december 17-i – a 47. lábjegyzetben már említett – észrevételeinek 3. oldala.

b) Az ápolási segédeszközök bérlete ideiglenes külföldi tartózkodás során az EUMSZ 56. cikk fényében

87. Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a szolgáltatásnyújtási szabadság korlátozását jelenti-e, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság az ápolásra szoruló személynek az Európai Unió más tagállamában való ideiglenes tartózkodása során az ápolási segédeszközök bérleti költségeit nem téríti meg, illetve a költségtérítést az SGB XI. 34. §-a (1) bekezdésének 1. pontjában kizárja abban az esetben is, ha ezeket Németországban megtérítenék, vagy ápolási segédeszközöket bocsátanának rendelkezésre, és a térítés nem eredményezné a Németországban nyújtott ellátások kétszeres igénybevételét vagy más jellegű növekedését. Másodikként az esetleges igazolhatóság kérdése merül fel.

i) Korlátozás fennállása

88. Az ápolási segédeszközök rendelkezésre bocsátását szintén természetbeni ellátásnak kell tekinteni, és ennélfogva az ápolási szolgáltatásokkal kapcsolatban az előzőekben tárgyalt vizsgálati alapok segítségével kell értékelni.

89. A német jogalkotó alapelhatározása a szociális ápolási biztosítás esetében egyértelmű és világos: az Európai Unió más tagállamában annak az ápolási díjon keresztül kell kifejtenie hatását, belföldön pedig választás szerint ápolási díj és természetbeni ellátások, az utóbbi az ápolási segédeszközök esetében is szigorú – a természetbeni ellátások németországi nyújtásának különleges jelleget kölcsönző – minőség-ellenőrzés mellett[51] állnak rendelkezésre. Ez az ápolási segédeszközök esetében is különbség nélkül vonatkozik a német és külföldi szolgáltatókra. A biztosítottnak az Európai Unió más tagállamában ezenfelül – amint már fent bemutattam – lehetősége van arra, hogy a tartózkodási hely szerinti állam joga által biztosított természetbeni ellátásokat vegyen igénybe az 1408/71 rendelettel, illetve a 883/2004 rendelettel összhangban ezen állam joga szerint és az illetékes intézmény nevében.

90. Ez felveti annak kérdését, hogy fennáll-e egyáltalán a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása az ápolási segédeszközöknek az Európai Unió más tagállamában történő bérlete tekintetében, ugyanazon előjelek mellett, mint az ápolási szolgáltatások igénybevétele esetében: az, hogy a német ápolási díjban részesülő ápolásra szoruló személy a németországi helyzethez képest jobb vagy rosszabb helyzetbe kerül-e az Európai Unió más tagállamában az ápolási segédeszközök bérlete során, ebben az esetben sem válaszolható meg általános jelleggel, hanem a válasz a konkrét eset körülményeitől függ. Ugyanez vonatkozik a korlátozás fennállásának kérdésére is, és ebben az esetben is fel kell róni a Bizottságnak, hogy kérelme a pontosság terén kívánni valót hagy maga után, mert az nem értékel részletesen minden elképzelhető helyzetet.

91. Feltételezni kellene a korlátozás fennállását, ha az SGB XI. 40. §-a teljes mértékben kizárná az ápolási segédeszközök külföldi szolgáltatóit, és például csak olyan termékek lennének használhatók, amelyeket belföldi szolgáltatók bocsátottak rendelkezésre. Erre azonban a Bizottság nem hivatkozott, ez a jelen kereset tárgyát sem képezi, és ezt az SGB XI. 40. §-a sem támasztja alá.

92. Mivel a Bizottság nem tett tehát eleget indokolási kötelezettségének, a harmadik kereseti kérelmet már csak ezen okból is el kell utasítani.

ii) Másodlagosan: lehetséges igazoló okok

93. Amennyiben a Bíróság előzőekben ismertetett elemzésemtől eltérően a korlátozás fennállását állapítaná meg, úgy a második lépésben e korlátozás igazolhatóságának kérdése merülne fel, amellyel a következőkben másodlagosan röviden szintén foglalkozni kell.

51 — Az SGB XI. 40. §-ának (1) bekezdése az ápolási biztosítási pénztár közreműködése mellett egy formális eljárást ír elő.

94. Az ápolási segédeszközök tekintetében is utalni kell a Chamier-Glisczinski-ügyben hozott ítéletre, amely a szociális ápolási biztosítás természetbeni ellátásainak exportja iránti jogosultság fennállását végeredményben a szociális biztonsági jog harmonizációjának hiányára hivatkozva utasította el, és rá kell mutatni arra, hogy az ápolási segédeszközökre vonatkozó német szabályozás, amennyiben az egyáltalán a szolgáltatásnyújtási szabadság korlátozásaként értékelhető, az előzőekben vázolt megfontolásokra tekintettel igazolható lenne.

95. Ennélfogva, miután nem állapítható meg az EUMSZ 56. cikk megsértése, végeredményben a harmadik kereseti kérelmet is el kell utasítani.

E – *A költségviselés összefoglalása*

96. Végül, mivel a Bizottság által benyújtott kereseti kérelmek egyikének sem adható hely, a keresetet el kell utasítani.

97. Nem tűnik mindazonáltal méltányosnak, hogy a Bíróság a kérelemnek megfelelően a Bizottságot kötelezze a teljes költség viselésére. Ha ugyanis a Bizottság fenntartotta volna első kereseti kérelmét, annak helyt kellett volna adni, mivel az indokolással ellátott vélemény releváns időpontjában az SGB XI. 34. §-a az ápolási díj tekintetében még nem volt összhangban a Molenaar-ügyben hozott ítélettel, és e tekintetben az EUMSZ 56. cikk megsértését is meg kellett volna állapítani az ápolási díjnak az Európai Unió más tagállamában történő visszatartása esetén.

98. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 5. §-a alapján ennélfogva méltányosnak tűnik a Bizottságot a költségek kétharmadának, a Németországi Szövetségi Köztársaságot pedig azok egyharmadának viselésére kötelezni.

VII – Végkövetkeztetések

99. A fenti megfontolások fényében azt javasom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) Az Európai Bizottság viseli a Németországi Szövetségi Köztársaság költségeinek kétharmadát, és a Németországi Szövetségi Köztársaság viseli a Bizottság költségeinek egyharmadát.