JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2007. március 29. [1]

I – Bevezetés

1. A Hollandiában lakó fogyatékossággal élő fiatal személyek, akik részben vagy egészben munkaképtelenek a Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (a fogyatékossággal élő fiatal személyek munkaképtelenségi biztosításáról szóló törvény, a továbbiakban: Wajong) alapján pénzbeli ellátásban részesülnek. Ez az ellátás helyettesíti a munkából származó jövedelmet, vagy kiegészíti azt a minimálbér nagyságáig.

2. A Kersbergen-Lap és Dams-Schipper ügyben 2006. július 6-án hozott ítéletben (a továbbiakban: Kersbergen-ítélet) [2], amelyet a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése után hoztak meg, a Bíróság már akként határozott, hogy a Wajong alapján nyújtott ellátás az 1408/71/EGK rendelet [3] 4. cikkének (2a) bekezdése szerinti különleges, nem járulékalapú támogatás, amelyet e rendelet 10a. cikke szerint nem kell kifizetni azoknak, akik e tagállamban nem rendelkeznek lakóhellyel. Ezen ügy felperesei mindenesetre nem voltak foglalkoztatottak, így esetükben az ellátás teljes mértékben helyettesítette a munkából származó jövedelmet.

3. Ezzel ellentétben az alapjogvitában fellebbező D. P. W. Hendrix munkavállaló. Mivel ő a törvényben meghatározott minimálbérnél kevesebbet keresett, a Wajong alapján nyújtott pénzbeli ellátást kiegészítő ellátásként kapta keresete mellé mindaddig, amíg Hollandiában lakott. Miután Belgiumba költözött, felfüggesztették az ellátás folyósítását.

4. Az ellátásnak az 1408/71 rendelet szempontjai szerinti megítélése mellett a Centrale Raad van Beroep ennélfogva azt a kérdést

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – A C-154/05. sz., Kersbergen-Lap és Dams-Schipper ügyben 2006. július 6-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-6249. o.).

3 – Az 1996. december 2-i 118/97/EK tanácsi rendelettel (HL L 28., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 3. o.) módosított és naprakésszé tett, valamint az 1999. február 8-i 307/1999/EK tanácsi rendelettel (HL L 38., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 335. o.) módosított, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.).

teszi fel, hogy valamely munkavállaló hivatkozhat-e a munkavállalók szabad mozgására az állampolgársága szerinti tagállammal szemben, ha ebben az államban fejt ki kereső tevékenységet, és csak a lakóhelyét helyezte át másik tagállamba. Amennyiben a munkavállalók szabad mozgása alkalmazandó ebben a helyzetben, akkor felmerül a kérdés, hogy az 1408/71 rendelet különleges, nem járulékalapú ellátásokra vonatkozó rendelkezéseivel mennyiben van ez összhangban. A Bíróság vizsgálat tárgyává teszi az ennek megfelelő rendelkezéseknek az uniós polgárok EK 18. cikk szerinti szabad mozgásával való összeegyeztethetőségét is.

II – Jogi háttér

A – *A közösségi jog*

5. Az 1612/68/EGK rendelet[4] 7. cikkének (1) és (2) bekezdése így szól:

„(1) Valamely tagállamnak egy másik tagállam területén foglalkoztatott állampolgárát a foglalkoztatási- és munkafeltételek tekintetében nem kezelhetik állampolgársága miatt a hazai állampolgároktól eltérő módon, különösen, ami a javadalmazást, a munkaviszony megszüntetését és munkanélkülivé válás esetén az újraelhelyezést vagy újrafoglalkoztatást illeti.

(2) A hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezményeket élvez."

6. Az 1612/68 rendelet 42. cikkének (2) bekezdése ekként rendelkezik:

„Ez a rendelet nem érinti a Szerződés 51. cikke értelmében tett intézkedéseket."

7. Az 1408/71 rendelet 4. cikke ekként rendelkezik:

„(1) E rendelet alkalmazandó a következő szociális biztonsági ágakat érintő valamennyi jogszabályra:

a) betegségbiztosítási és anyasági ellátások;

4 – Az 1992. július 27-i 2434/92/EGK tanácsi rendelettel (HL L 245., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 39. o.) módosított, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.).

b) rokkantsági ellátások, beleértve a rokkantak keresőképességének fenntartását vagy javítását célzó ellátásokat is;

[...]

(2) E rendelet alkalmazandó valamennyi, akár járulékfizetésen alapuló, akár nem járulékfizetésen alapuló általános és különleges szociális biztonsági rendszerre, valamint a munkáltatóknak vagy hajótulajdonosoknak az (1) bekezdésben említett ellátások nyújtásával kapcsolatos felelősségét érintő biztosítási rendszerekre.

(2a) Ez a rendelet vonatkozik az (1) bekezdésben említett vagy a 4. cikk [helyesen: (4) bekezdés] értelmében kizárt jogszabályokon vagy szociális biztonsági rendszereken kívüli jogszabályok vagy szociális biztonsági rendszerek szerint nyújtott különleges, nem járulék alapú ellátásokra is, amikor az ellátások célja:

a) kiegészítő, helyettesítő vagy kisegítő fedezet nyújtása az (1) bekezdés a)–h) pontjában említett szociális biztonsági ág kockázataira; vagy

b) kizárólag különleges védelem nyújtása a fogyatékossággal élők számára.

(2b) Ez a rendelet nem alkalmazható egy tagállam jogszabályainak a II. melléklet III. szakaszában említett, különleges, nem járulékalapú ellátásokkal kapcsolatos rendelkezéseire, amelyek területi hatálya azon tagállam területének egy részére korlátozott.

[...]

(4) E rendelet nem alkalmazható a szociális [...] támogatásokra [...].”

8. Az 1408/71 rendelet 4. cikkének (2a) bekezdése szerinti különleges, nem járulékalapú ellátások vonatkozásában ugyanezen rendelet 10a. cikkének (1) bekezdése a következő szabályozást tartalmazza:

„A 10. cikk és III. cím rendelkezései ellenére az e rendelet hatálya alá tartozó személyek csak a lakóhelyük szerinti tagállam területén részesülnek a 4. cikk (2a) bekezdésében említett különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásban, ezen állam jogszabályainak

megfelelően, feltéve, hogy ezeket az ellátásokat a IIa. melléklet felsorolja. Ezeket az ellátásokat a lakóhely szerinti illetékes intézmény a saját költségére nyújtja."

9. Az 1408/71 rendelet IIa. mellékletének Q. pontja megemlíti a fogyatékossággal élő fiatal személyek munkaképtelenségi biztosításáról szóló holland törvényt.

10. Az 1408/71 rendelet 95b. cikkének (8) bekezdése ekként rendelkezik:

„Az 1247/92/EGK rendelet 1. cikkének alkalmazása nem eredményezheti az 1408/71/EGK rendelet III. címe értelmében a tagállamok illetékes intézményei által 1992. június 1-je előtt nyújtott ellátások megvonását, amelyekre az utóbb említett rendelet 10. cikkét kell alkalmazni."

B – *Nemzeti jog*

11. Hollandiában, az alkalmazásban álló munkavállalók első munkanapjuktól kezdve biztosítottak munkaképtelenségük esetére a Wet op de arbeitsongeschiktheidsverzekering (a munkaképtelenségi biztosításról szóló törvény, a továbbiakban: WAO) szerint. Azok a személyek, akik fogyatékosság miatt egyáltalán nem, vagy eleve csak korlátozottan képesek dolgozni, nem részesülnek a WAO szerinti ellátásban.

12. 1998 elejéig Hollandiában az Algeme Arbeidsongeschiktheidswet (az általános munkaképtelenségi biztosításról szóló törvény, a továbbiakban: AAW) volt hatályban, amely valamennyi olyan Hollandiában lakó személy biztosítását magában foglalta munkaképtelenség esetére, aki nem volt a WAO szerint biztosított. Az AAW alapján többek között azok a személyek, akik 17. életévük betöltésekor munkaképtelenek voltak, 18. életévüktől igénybe vehették a fogyatékossággal élő fiatal személyeknek szánt minimális ellátást. Az AAW szerinti ellátásokat a biztosítottak járulékaiból finanszírozták, amelyek nagysága az adóköteles jövedelemtől függött.

13. 1998. január 1-jétől az AAW-t, az itt jelentőséggel bíró részében, felváltotta az 1997. április 24-i Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (a fogyatékossággal élő fiatal személyek munkaképtelenségi biztosításáról szóló törvény, a továbbiakban: Wajong). A Wajong a fogyatékossággal élő fiatal személyekből álló különleges csoportra a Hollandiában létmi-

nimumnak tekintettnek megfelelő ellátást ír elő.

14. A majdnem teljesen állami forrásokból finanszírozott, a Wajong szerinti ellátásokra való jogosultság nem függ a személyes rászorultságtól. Az ellátásokat azonban csökkentik, ha a kedvezményezett kereső tevékenységből származó jövedelemben részesül.

15. A korábbi AAW-től eltérően a Wajong alapján csak azoknak a fogyatékossággal élőknek nyújtanak ellátást, akik Hollandiában laknak. 2002. szeptember 1-je óta a Wajong méltányossági klauzulát tartalmaz, amely szerint el lehet tekinteni a lakóhelyre vonatkozó feltételtől, amennyiben az ellátásra való jogosultság eltörlése súlyos méltánytalansághoz vezet. Ez a helyzet például, amikor a fogyatékossággal élő fiatal személynek külföldön kell magát orvosi kezelésnek alávetni, ha külföldön tud az újra beilleszkedés kilátását kínáló munkát vállalni, vagy a fogyatékossággal élő fiatal személyt eltartó személy kényszerül Hollandián kívül lakni.

16. A Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (a fogyatékossággal élő munkavállalók [újra] beilleszkedéséről szóló törvény, a továbbiakban: REA) szerint a munkáltatókat mentesíteni lehet azon kötelezettség alól, hogy a törvényben meghatározott minimálbért fizessék azon fogyatékossággal élő munkavállalóknak, akik munkateljesítménye nyilvánvalóan alacsonyabb a szokásosnál.

III – A tényállás és az eljárás

17. D. P. W. Hendrix 1975. szeptember 26-án született, és holland állampolgársággal rendelkezik. Szellemi fogyatékos, amely alapján 80–100%-ban munkaképtelennek minősül. 1993. szeptember 26-i hatállyal az AAW alapján ellátást juttattak számára.

18. 1994. február 1-jétől D. P. W. Hendrix egy barkácsboltban állt alkalmazásban Hollandiában. Munkáltatója a REA szerint mentesült azon kötelezettség alól, hogy D. P. W. Hendrixnek a törvényben meghatározott minimálbért fizesse. D. P. W. Hendrix keresete ennélfogva a minimálbérnek csak 70%-a volt, és ennek megfelelően a Wajong alapján a 25–35%-ban munkaképtelenekre vonatkozó ellátásban részesült.

19. 1999. június 1-jén D. P. W. Hendrix Belgiumba költözött, azonban megtartotta állását Hollandiában. 1999. június 28-i határozatával a Raad van Bestuur van het

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (a továbbiakban: alperes) 1999. július 1-jével felfüggesztette a Wajong szerinti ellátások nyújtását. Mivel hatályban maradt a munkáltatók minimálbér megfizetése alóli mentesülésére vonatkozó szabályozás, és a munkáltató elutasította a fizetésemelési kérelmét, a munkaviszonyt megszüntették. 1999. július 5-től D. P. W. Hendrix egy másik barkácsboltban áll alkalmazásban, ahol a törvényben meghatározott minimálbért kapja.[5] 2001-ben D. P. W. Hendrix visszaköltözött Hollandiába.

20. Sikertelen közigazgatási eljárás után D. P. W. Hendrix keresetet indított a Wajong szerinti ellátás nyújtásának felfüggesztése ellen a Rechtbank Amsterdam előtt, amely a keresetet 2001. március 16-i ítéletével elutasította. A fellebbezést elbíráló Centrale Raad van Beroep 2005. július 15-i határozatával a következő kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra az EK 234. cikk szerint a Bíróság elé:

„1. A Wajong alapján nyújtott ellátás, amelyet az 1408/71 rendelet IIa. melléklete felsorol, különleges, nem járulékalapú ellátásnak tekintendő-e ugyanezen rendelet 4. cikkének (2a) bekezdése értelmében úgy, hogy csak e rendelet 10a. cikke által bevezetett koordinálásra vonatkozó szabálya alkalmazandó az alapeljárásban fellebbező félhez hasonló személyek tekintetében? Jelentőséggel bír-e a kérdésre adandó válasz szempontjából az a tény, hogy az érintett eredetileg a fogyatékossággal élő fiatal személyek számára az AAW alapján nyújtott (járulékokból finanszírozott) ellátásban részesült, amelyet 1998. január 1-jétől a törvény erejénél fogva a Wajong alapján nyújtott ellátássá változtattak?

2. Amennyiben az első kérdésre adott válasz igenlő, hivatkozhat-e valamely munkavállaló az 1612/68 rendelet 7. cikke által végrehajtott EK 39. cikkre az állampolgársága szerinti tagállammal szemben, ha kizárólag ebben a tagállamban dolgozott, de egy másik tagállam területén lakik?

3. Amennyiben az első és a második kérdésre adott válasz igenlő, úgy kell-e értelmezni az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével végrehajtott EK 39. cikket, hogy azzal minden esetben összeegyeztethető egy olyan törvényi szabályozás rendelkezése, amely valamely ellátás nyújtását vagy annak fenntartását attól teszi függővé, hogy az érintett lakóhelye a törvényi szabályozás szerinti tagállamban van-e, ha ez a törvényi szabályozás az 1408/71 rendelet 4. cikkének (2a) bekezdése szerinti, és e rendelet IIa. mellékletében felsorolt, különleges, nem járulékalapú ellátás nyújtását írja elő?

5 – Ahogyan azt a holland kormány helyesen kiemeli, az egész jogvita tehát az 1999. július 1-jétől 4-ig terjedő 4 napra vonatkozó, Wajong ellátást érintő igényre vonatkozik.

4. Amennyiben az első és a második kérdésre adott válasz igenlő, és a harmadik kérdésre adott válasz nemleges, úgy kell-e értelmezni a közösségi jogot (különösen az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdését és az EK 39. cikket, valamint az EK 12. és 18. cikket), hogy a Wajong jellemzői kielégítően igazolják, hogy egy olyan uniós polgárral szemben, aki Hollandiában teljes munkaidőben foglalkoztatott, és ebből következően kizárólag a holland jogszabályok hatálya alá tartozik, a lakóhelyre vonatkozó feltételnek való megfelelés hiányára hivatkozzanak?"

IV – Jogi értékelés

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről – az ellátásnak az 1408/71 rendelet szerinti különleges, nem járulékalapú ellátásként való besorolásáról*

21. A Centrale Raad van Beroep első kérdése arra vonatkozik, hogy a Wajong alapján nyújtott ellátás, különleges, nem járulékalapú ellátásnak tekintendő-e az 1408/71 rendelet 4. cikkének (2a) bekezdése értelmében, amelyre az e rendelet 10a. cikke által bevezetett koordinálásra vonatkozó szabály alkalmazandó.

22. E kérdésre a Bíróság már a Kersbergen-ítéletben igenlő választ adott, mivel a kérdéses ellátás szerepel az 1408/71 rendelet IIa. mellékletében és nem járulékalapú, valamint különleges ellátás jellege van. [6] Azért különleges ellátás, mivel egyrészt szociális biztonsági vonatkozása van rokkantság esetén az 1408/71 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint, másrészt szociális támogatás vonatkozásai vannak. Az ellátásnak ugyanis egy szociálisan hátrányos helyzetű csoportnak (fogyatékossággal élő fiatal személyeknek) kell minimális jövedelmet biztosítania. [7]

23. Az, hogy a Wajong szerinti ellátás nyújtásakor nem vizsgálják az egyéni anyagi rászorultságot, [8] a Bíróság szerint nem mond ellent a szociális támogatáshoz való közelségnek. Sokkal inkább elegendő e tekintetben, hogy a fogyatékossággal élő fiatal

6 – Azon követelmény vonatkozásában, hogy e feltételeknek együttesen kell fennállniuk, lásd: a C-215/99. sz. Jauch-ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1901. o.) 21. pontját és a Kersbergen-ítélet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 25. pontját.

7 – A Kersbergen-ítélet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 30. és 31. pontja. Lásd általánosságban a különleges ellátásként minősítés feltételei vonatkozásában a következőket is: a C-20/96. sz. Snares-ügyben 1997. november 4-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-6057. o.) 33. pontját és a C-160/02. sz. Skalka-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5613. o.) 25. pontját.

8 – Ezen követelmény vonatkozásában lásd különösen a C-286/03. sz. Hosse-ügyre vonatkozóan 2005. október 20-án ismertetett indítványom (2006. február 21-én hozott ítélet, EBHT 2006., I-1771. o.) 66–69. pontját.

személyek kedvezményezett csoportja általánosságban nem rendelkezik elegendő létfenntartási eszközzel. [9]

24. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés keretén belül a Centrale Raad van Beroep azt is meg szeretné tudni, hogy jelentőséggel bír-e az a tény, hogy az érintett eredetileg a fogyatékossággal élő fiatal személyek számára az AAW alapján nyújtott, járulékokból finanszírozott ellátásban részesült, amely nem függött a lakóhelyre vonatkozó feltételtől, amelyet azonban 1998. január 1-jétől a Wajong alapján nyújtott ellátássá változtattak.

25. E tekintetben a Bíróság a Kersbergen-ítéletben már szintén megállapította, hogy nem lehet a szerzett jogok védelmének elvére hivatkozni, ha a kedvezményezett lakóhelyét külföldre helyezi át az után, hogy az AAW alapján nyújtott ellátást felváltotta a Wajong alapján nyújtott ellátás. [10] Mivel D. P. W. Hendrix 1999. június 1-jén költözött Belgiumba, így tehát nem hivatkozhat erre a jogi alapelvre. Ezzel ellentétes átmeneti rendelkezések hiányában ennélfogva a lakóhely áthelyezésének jogi következményeit az ezen időpontban fennálló jogi helyzet fényében kell megvizsgálni.

26. Az 1408/71 rendelet 95b. cikkének (8) bekezdése már csak azért sem segít itt a továbbiakban, mert D. P. W. Hendrix 1992. június 1-je előtt még nem részesült olyan ellátásban, amelynek további biztosítása e rendelkezés szerint kötelező lenne.

27. Ezért előzetesen meg kell állapítani, hogy a Wajong alapján nyújtott ellátás, különleges, nem járulékalapú ellátásnak tekintendő az 1408/71 rendelet 4. cikkének (2a) bekezdése értelmében, amelyre az e rendelet 10a. cikke által bevezetett koordinálásra vonatkozó szabály alkalmazandó. Ez érvényes akkor is, ha az érintett eredetileg járulékokból finanszírozott ellátásban részesült, amelyet 1998. január 1-jétől a Wajong alapján nyújtott ellátássá változtattak.

28. A következőkben mindenesetre tisztázni kell, hogy az 1408/71 rendelet 10a. cikkében foglalt, lakóhelyre vonatkozó feltétel jelen ügy körülményei között összhangban áll-e a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó előírásokkal.

9 – Ezen érvelés első pillantásra meglepő. A klasszikus szociális támogatásokra vonatkozó igény sikeres érvényesítéséhez éppen nem lehetne elegendő annak igazolása a szociális hivatal felé, hogy valaki egy szociálisan hátrányos helyzetű csoporthoz tartozik, a konkrét egyéni anyagi viszonyok igazolása nélkül. A Bíróság megállapítása mindenesetre azzal igazolható, hogy ahhoz, hogy egy ellátás különleges ellátásnak minősüljön, csak bizonyos közelséget kell mutatnia a szociális támogatásokkal, amely elegendő ahhoz, hogy megalapozza vegyes jellegét, azonban nem kell teljes egészében megfelelnie egy szociális támogatásnak.

10 – A Kersbergen-ítélet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 41. és azt követő pontjai.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről – hivatkozás a munkavállalók szabad mozgására az állampolgárság szerinti tagállammal szemben*

29. Második kérdésével a Centrale Raad van Beroep azt szeretné megtudni, hogy hivatkozhat-e valamely munkavállaló az 1612/68 rendelet 7. cikke által végrehajtott EK 39. cikkre az állampolgársága szerinti tagállammal szemben akkor is, ha kizárólag ebben a tagállamban dolgozott és dolgozik jelenleg is, de egy másik tagállam területén lakik.

30. A Wajong alapján nyújtott ellátás az 1612/68 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének tárgyi hatálya alá tartozik, mivel azt a hazai munkavállalóknak objektív munkavállalói minőségük folytán vagy az állam területén való lakóhellyel rendelkezés egyszerű ténye alapján nyújtják. [11]

31. Az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése konkretizálja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának már az EK 39. cikkben lefektetett elvét a szociális kedvezmények nyújtása tekintetében. [12] Szövege szerint az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése megtiltja, hogy a befogadó tagállam a más tagállamból jövő munkavállalókat állampolgárságuk okán más bánásmódban részesítse mint a hazai munkavállalókat. Ezzel úgy tűnik, hogy e rendelkezés elmarad az EK 39. cikk által biztosítottak mögött, amely cikkre lakóhelyétől és állampolgárságától függetlenül valamennyi közösségi polgár hivatkozhat, aki igénybe vette a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó jogát. [13] A Bíróság azonban mindkét rendelkezést párhuzamosan alkalmazza, és az 1612/68 rendelet 7. cikkét ugyanúgy értelmezi, mint az EK 39. cikket. [14] Ezért ezen előírásokra itt is egymás mellett lehet hivatkozni.

32. A személyek szabad mozgása tárgyában a Szerződés szabályai és az annak végrehajtására hozott jogi aktusok mindazonáltal nem alkalmazhatók azokra a tevékenységekre, amelyeknek valamennyi lényeges

11 – Lásd a 32/75. sz. Cristini-ügyben 1975. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1085. o.) 10–13. pontját, a C-337/97. sz. Meeusen-ügyben 1999. június 8-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-3289. o.) 22. pontját és a C-258/04. sz. Ioannidis-ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-8275. o.) 35. pontját.

12 – A C-205/04. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. február 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-31*. o.) 15. pontja.

13 – A C-385/00. sz. de Groot-ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11819. o.) 76. pontja, a C-209/01. sz., Schilling és Fleck-Schilling ügyben 2003. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13389. o.) 23. pontja és a C-152/03. sz., Ritter-Coulais ügyben 2006. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1711. o.) 31. pontja.

14 – Lásd például a C-237/94. sz O'Flynn-ügyben 1996. május 23-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2617. o.) 19. pontját, a C-18/95. sz. Terhoeve-ügyben 1999. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-345. o.) 29. pontját, a C-224/01. sz. Köbler-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-10239. o.) 77. és 88. pontját és a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 12. lábjegyzetben) 15. pontját. Más véleményen van Geelhoed főtanácsnok a C-406/04. sz. De Cuyper-ügyre vonatkozóan 2006. február 2-án ismertetett indítványa (2006. július 18-án hozott ítélet, EBHT 2006., I-6947. o.) 34–37. pontjában és Jacobs főtanácsnok a C-245/94. és C-312/94. sz., Hoever és Zachow egyesített ügyekre vonatkozóan 1996. május 2-án ismertetett indítványa (1996. október 10-én hozott ítélet, EBHT 1996., I-4895. o.) 93–100. pontjában.

eleme egyetlen országra korlátozódik. [15] Ha nem áll fönn az állampolgárságon alapuló közvetlen, hátrányos megkülönböztetés és a munkavállaló a munkavállalók szabad mozgására hivatkozik saját tagállamával szemben, akkor szükséges, hogy legyen egy másik határon átnyúló elem, annak érdekében, hogy lehetővé váljon a munkavállalók szabad mozgásának alkalmazhatósága.

33. Jelen ügyben a határon átnyúló elem abban áll, hogy D. P. W. Hendrix Belgiumban lakik, és Hollandiában áll alkalmazásban. Ő tehát naponta határmenti ingázóként [16] egyik tagállamból a másikba megy, hogy ott folytassa szakmai tevékenységét.

34. Az alperes, a holland kormány és az Egyesült Királyság Kormányának kifogása szerint a munkavállaló az állampolgársága szerinti tagállammal szemben csak azután hivatkozhat az EK 39. cikkre, miután igénybe vette a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó jogát. [17] A Werner-ügyben hozott ítélet [18] szerint ez nem áll fenn akkor, ha az érintett folyamatosan a saját tagállamában dolgozott, és csak a lakóhelyét helyezte át másik tagállamba.

35. Az ezt követő Van Pommeren-Bourgondiën-ügyben hozott ítéletben [19] azonban a Bíróság elfogadta a munkavállalók szabad mozgására való hivatkozást egy hasonló helyzetben. Azon ügy felperese holland állampolgár volt, Belgiumban lakott és kizárólag Hollandiában dolgozott. Lakóhelye miatt a hollandiai szociális biztonsági rendszer keretében önkéntes biztosítottként, és nem kötelezően biztosítottként kezelték, és magasabb járulékokat kellett fizetnie, mint a Hollandiában lakó személyeknek. Az 1408/71 rendelettel nem volt ellentétes e gyakorlat.

36. A Bíróság azonban úgy döntött, hogy az EK 39. cikkel ellentétes, ha a lakóhellyel nem rendelkezőkre vonatkozó feltételek kedvezőtlenebbek, mint amelyek a lakóhellyel rendelkezőknek a szociális biztonság ugyanezen ágaihoz való kötelező csatlakozására vonatkoznak. [20] Az, hogy A. J. Van Pommeren-Bourgondiën mindig Hollandiában dolgozott, és csak lakóhelyét helyezte át Belgi-

15 – Lásd a C-64/96. és C-65/96. sz., Uecker és Jacquet egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3171. o.) 16. pontját, a Terhoeve-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 14. lábjegyzetben) 26. pontját, a C-95/99–C-98/99. és C-180/99. sz., Khalil és társai egyesített ügyekben 2001. október 11-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-7413. o.) 69. pontját és a C-208/05. sz. ITC-ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-181. o.) 29. pontját.

16 – E fogalmat az 1408/71 rendelet 1. cikkének b) pontja határozza meg.

17 – Lásd ehhez a 115/78. sz. Knoors-ügyben 1979. február 7-én hozott ítélet (EBHT 1979., 399. o.) 24. pontját, a C-370/90. sz. Singh-ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4265. o.) 23. pontját, a C-419/92. sz. Scholz-ügyben 1994. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-505. o.) 9. pontját, a Terhoeve-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 14. lábjegyzetben) 27. pontját és a de Groot-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 13. lábjegyzetben) 76. pontját.

18 – A C-112/91. sz. Werner-ügyben 1993. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-429. o.) 16. és 17. pontja, ami a letelepedés szabadságát érintette. A Werner-ügyben hozott ítéletben található megszorító megközelítés mellett foglalt állást legutóbb Geelhoed főtanácsnok is a C-212/05. sz. Hartmann-ügyre vonatkozóan 2006. szeptember 28-án ismertetett indítványa (EBHT 2007., I-6303. o.), 32–42. pontjában.

19 – A C-227/03. sz. ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6101. o.).

20 – A Van Pommeren-Bourgondiën ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 19. lábjegyzetben) 40. pontja.

umba, nyilvánvalóan nem zárta ki a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó jog alkalmazását.

37. A Ritter-Coulais-ügyben hozott ítéletben [21] a Bíróság e szemléletet világosan megerősítette, amennyiben kifejtette:

„a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó jogát igénybe vevő és korábban a lakóhelyétől eltérő tagállamban kereső tevékenységet folytató közösségi polgár lakóhelyétől vagy állampolgárságától függetlenül [az EK 39. cikk] hatálya alá tartozik.

Ebből következőleg a valós lakóhelyétől eltérő tagállamban dolgozó Ritter-Coulais házaspár helyzete [az EK 39. cikk] hatálya alá tartozik."

38. Hozzá kell tenni még, hogy a Ritter-Coulais házaspár mindkét tagja rendelkezett német állampolgársággal (egyéb állampolgárság mellett) [22], azaz állampolgárai voltak annak az államnak, ahol dolgoztak, és amelylyel szemben a munkavállalók szabad mozgásának jogára hivatkoztak. A határon átnyúló kötődési pontként esetükben csupán a más tagállamban létesített lakóhely szolgált. [23]

39. Az N. ítéletben a Bíróság ezt a formulát időközben alkalmazta a letelepedés szabadságának területén is. A felperes ebben az ügyben is áthelyezte lakóhelyét abból az államból, amelynek állampolgárságával rendelkezett, és amelyben gazdasági tevékenységét folytatta egy másik állam területére, anélkül, hogy ott kereső tevékenységbe kezdett volna. Ez a Bíróság véleménye szerint megalapozza a letelepedés szabadságának alkalmazhatóságát. [24]

40. Az a kifogás, hogy a Ritter-Coulais ügyben hozott ítéletben tett kijelentéseket annak a körülménynek a figyelembevételével kellene értelmezni, hogy az uniós polgárok

21 – Hivatkozás a 13. lábjegyzetben, 31. és 32. pont.

22 – M. Ritter-Coulais ezen kívül francia állampolgár is volt. Mint ahogyan azt azonban Léger főtanácsnok helytállóan kiemelte, a házaspár Németországban együttesen adózott, így a feleség francia állampolgárságának külön történő figyelembevétele mesterséges lett volna (Lásd a C-152/03. sz. Ritter-Coulais ügyre vonatkozóan 2005. március 1-jén ismertetett indítvány [EBHT 2006., I-1711. o.] 36. pontját).

23 – Örvendetes lett volna mindenesetre, ha a Bíróság a Ritter-Coulais ügyben hozott ítéletben kifejezetten kimondta volna, hogy feladja a Werner ítélkezési gyakorlatot, amelyre Léger főtanácsnok még támaszkodott (a Ritter-Coulais ügyre vonatkozóan ismertetett főtanácsnoki indítvány [hivatkozás a 22. lábjegyzetben] 5. és azt követő pontjai). Ehelyett a Bíróság egy szóval sem említi a Werner-ügyben hozott ítéletet.

24 – A C-470/04. sz. N. ügyben hozott ítélet (EBHT 2006., I-7445. o.) 28. pontja.

szabad mozgáshoz való joga, és a tőke szabad mozgása, amelyek a felpereseket segíthették volna, abban az időben még nem voltak alkalmazhatóak a tényállásra, nem meggőző. [25] Egyrészt a Van Pommeren-Bourgondiën-ügyben hozott ítélet alátámasztja, hogy a munkavállalók szabad mozgásának ezen értelmezését a Ritter-Coulais ügybeli különleges helyzettől teljesen függetlenül kell alkalmazni. Másrészt jogi szempontból tarthatatlan lenne a munkavállalók szabad mozgását attól függően tágabban vagy szűkebben értelmezni, hogy más alapszabadság is érintie a tényállást.

41. Az idézett ítéletek a belső piacnak az EK 14. cikk (2) bekezdésében meghatározott fogalmán alapulnak, amely szerint az egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. Az EK 39. cikk kifejti az EK 3. cikk (1) bekezdésének c) pontjában gyökerező alapvető elvet, amely szerint az EK 2. cikkben foglaltak megvalósítása céljából a Közösség tevékenysége magában foglalja a személyek tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlését. [26] Itt nincs jelentősége annak, hogy ezen akadályok a származási vagy a fogadó állam részéről merülnek-e föl. [27]

42. A munkavállalók szabad mozgásának az alperes és a beavatkozó kormányok által képviselt megszorító értelmezése ellentétes a belső piac alapgondolatával. Egy belső határok nélküli térségben valakit, aki lakóhelye államából abba az államba megy dolgozni, amelynek állampolgára, éppúgy nem lehet akadályozni, mint azt, aki az állampolgársága szerinti államból másik tagállamba ingázik dolgozni.

43. A munkavállalók szabad mozgása alkalmazhatóságának megszorító meghatározása túlságosan az érintett személy állampolgárságán alapul, a folyamat határon átnyúló jellege helyett. Az ugyanis az annak alapján való különbségtételhez vezetne, hogy saját állampolgár jön-e át a határon dolgozni, vagy idegen állampolgár. Ha D. P. W. Hendrix Belgiumba költözése után Németországban fogadott volna el egy állást, és naponta odautazna dolgozni Belgiumból, akkor kétségtelenül hivatkozhatna a munkavállalók szabad mozgására. Felfoghatatlan, miért kel-

25 – Erre utal Geelhoed főtanácsnok a Hartmann-ügyre vonatkozóan ismertetett indítványa (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 37. pontjában.

26 – A Terhoeve-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 14. lábjegyzetben) 36. pontja, a Singh-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 17. lábjegyzetben) 15. pontja, valamint a C-302/98. sz. Sehrer-ügyben 2000. június 15-én hozott ítélet (EBHT 2000. I-4585. o.) 31. pontja.

27 – Lásd a Terhoeve-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 14. lábjegyzetben) 37. és 39. pontját, a Sehrer-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 26. lábjegyzetben) 32. és 33. pontját, valamint a C-520/04. sz. Turpeinen-ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-10685. o.) 14. és 15. pontját.

lene másként kezelni származási államába, Hollandiába történő ingázása miatt.

44. Geelhoed főtanácsnok a Hartmann-ügyre vonatkozóan ismertetett indítványában az EK 39. cikk megszorító értelmezése mellett foglalt állást, hasonlóképpen, mint a jelen ügyben az alperes és a beavatkozó kormányok. Indokolásként utalt arra, hogy e rendelkezésnek csupán a munka tényező mozgását kell biztosítania, ami épphogy nem adott akkor, ha csupán a lakóhelyet helyezik át. [28]

45. Amennyiben valamely nemzeti szabályozás közvetlenül a magán lakóhely áthelyezéséhez kötődik, tehát bizonyos adózási vagy igazgatási akadályokat gördít az elköltözés útjába, akkor ténylegesen felmerül a kérdés, hogy az ilyen intézkedések elsődlegesen nem az uniós polgárok EK 18. cikk által biztosított szabad mozgáshoz való jogába történő beavatkozásként minősíthetőek-e. Ha azonban a lakóhely áthelyezése már megtörtént, és a hátrányos megkülönböztetés abból adódik, hogy most már a lakóhely és a munkavégzés helye nem esnek egybe, akkor elsődlegesen a munkavállalók szabad mozgása az irányadó. Ezen időponttól kezdve ugyanis a munka tényezőnek az (új) lakóhely szerinti államból a foglalkoztatás államába történő áthelyezése van akadályozva.

46. Az EK 39. cikk alkalmazása szempontjából nem lehet mérvadó, hogy a határon átnyúló helyzet a lakó- vagy a munkahely áthelyezésével következett-e be. Ennek ellenkezője teljesen esetleges eredményekhez vezetne. Így D. P. W. Hendrix, aki megszakítás nélkül Hollandiában dolgozott, és lakóhelyét helyezte át másik tagállamba, eleinte nem hivatkozhatna a munkavállalók szabad mozgásának jogára. Ha a lakóhely áthelyezése után elveszítené a munkahelyét, és e megszakítás után új tevékenységbe kezdene Hollandiában, akkor alkalmazni lehetne a munkavállalók szabad mozgásának jogát, mivel most már egy új alkalmazotti tevékenység megkezdése érdekében menne Belgiumból Hollandiába.

47. Bár a Bíróság számos esetben úgy határozott, hogy a munkavállaló hivatkozhat az EK 39. cikkre az állampolgársága szerinti tagállammal szemben, miután gyakorolta a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó jogát. [29] Ezt állapította meg abban az esetben

28 – A Hartmann-ügyre vonatkozó indítvány (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 41. pontja. Így vélekedett már Darmon főtanácsnok is a C-112/91. sz. Werner-ügyre vonatkozóan 1992. október 6-án ismertetett indítványának (EBHT 1993., I-429. o.) 30. pontjában.

29 – Lásd például a 17. lábjegyzetben hivatkozott ítéleteket.

is, amikor az érintett személy külföldön szerzett diplomát vagy szakmai képesítést. [30]

48. Azonban ezen ügyekben az érintettek legtöbbször újra származási államukban létesítettek lakóhelyet, és ezen állammal szemben hivatkoztak a munkavállalók szabad mozgására. Mivel a munkahely és a lakóhely – ellentétben D. P. W. Hendrix esetével – így már egybeesett, szükséges volt, hogy előtte sor kerüljön a migráns munkavállalói minőséget megalapozó, határon átnyúló mozgásra. Ezen ítéletekből azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a migráns munkavállalói minőség ne lenne megszerezhető a lakóhely áthelyezésével.

49. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre ennélfogva azt a választ kell adni, hogy a munkavállaló hivatkozhat az EK 39. cikkre és az 1612/68 rendelet 7. cikkére az állampolgársága szerinti tagállammal szemben akkor is, ha kizárólag ebben a tagállamban dolgozott és dolgozik jelenleg is, de egy másik tagállam területén lakik.

C – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről – az 1408/71 rendelet viszonya az 1612/68 rendelethez és az EK 39. cikkhez*

50. Harmadik kérdésével a Centrale Raad van Beroep azt szeretné megtudni, hogy az a tagállami rendelkezés, amely valamely ellátás nyújtását vagy annak fenntartását attól teszi függővé, hogy az érintett lakóhelye e tagállamban van-e, minden esetben összeegyeztethető-e az EK 39. cikkel és az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével, azon az alapon, hogy az ellátás az 1408/71 rendelet 4. cikkének (2a) bekezdése szerinti különleges, nem járulékalapú ellátás, amelyet e rendelet 10a. cikke szerint csak a lakóhelyen biztosítanak.

51. Ezzel kapcsolatban az alperes, a holland kormány és az Egyesült Királyság Kormánya azon a nézeten vannak, hogy az 1408/71 rendelet különös rendelet az 1612/68 rendelethez képest, és ezért hatályán belül kizárólag az előbbit kell alkalmazni. [31] Az 1612/68 rendelet nem vezethet ahhoz, hogy mégis meg lehessen követelni az ellátásoknak

30 – A Knoors-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 17. lábjegyzetben) 24. pontja és a C-19/92. sz. Kraus-ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-1663. o.) 15. és 16. pontja.

31 – Lásd ebben az értelemben Geelhoed főtanácsnok Hartmann-ügyre vonatkozó indítványának (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 50. pontját.

az 1408/71 rendelet 10a. cikke szerint kizárt exportálhatóságát.

52. A Bíróság azonban megállapította, hogy az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alkalmazható azokra a szociális kedvezményekre, amelyek egyidejűleg az 1408/71 rendelet külön alkalmazási körébe is tartoznak. [32] Mindkét előírás alkalmazható egymás mellett, mivel eltérő a személyi hatályuk [33], az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésében foglalt szociális kedvezmények fogalma ugyanis szélesebb, mint az 1408/71 rendelet szerinti szociális biztonsági ellátás fogalma, [34] és az 1612/68 rendeletnek a munkavállalók szabad mozgása tekintetében általános hatálya van. [35] Ezért az a körülmény, hogy valamely ellátás nem, vagy nem korlátlanul esik az 1408/71 rendelet hatálya alá, és ezért e rendelet ezen ellátás exportálhatóságát így nem követeli meg, nem mond semmit az 1612/68 rendeletnek az ellátás nyújtására vonatkozó előírásairól. [36]

53. Az alperes, illetve a holland kormány által említett Bizottság kontra Franciaország ügyben [37] és a Scrivner-ügyben [38] hozott ítéletből sem következik más. Ezekben az esetekben ugyanis már csak azért sem volt szó az 1408/71 rendelet esetleges elsőbbségéről, mivel nem estek ennek hatálya alá. [39]

54. Nem meggyőző az az 1612/68 rendelet 42. cikkének (2) bekezdéséből („Ez a rendelet nem érinti a Szerződés 51. cikke [jelenleg, módosítást követően EK 42. cikk] értelmében tett intézkedéseket") levont következtetés sem, miszerint az 1408/71 rendelet elsőbbséget élvez az 1612/68 rendelettel szemben. [40] Az 1612/68 rendelet 42. cikkének (2) bekezdése nem a Szerződés 51. cikke alapján elfogadott rendelkezések elsőbbségéről beszél, hanem csak megállapítja, hogy e rendelkezéseket „nem érinti". E megfogalmazás épphogy nem az 1612/68 rendelet háttérbe szorulása mellett, hanem az egymást

32 – A C-111/91. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1993. március 10-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-817. o.) 21. pontja és a C-85/96. sz., Martínez Sala ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2691. o.) 27. pontja.

33 – Lásd a Bizottság kontra Luxemburg ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 32. lábjegyzetben) 20. pontját.

34 – Lásd a Hosse-ügyre vonatkozóan ismertetett indítvány (hivatkozás a 8. lábjegyzetben) 104. pontját.

35 – Lásd a Bizottság kontra Luxemburg ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 32. lábjegyzetben) 21. pontját.

36 – Lásd a Hosse-ügyre vonatkozóan ismertetett indítvány (hivatkozás a 8. lábjegyzetben) 104. pontját.

37 – A C-35/97. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1998. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5325. o.) 47. pontja.

38 – A 122/84. sz. Scrivner és Cole ügyben 1985. március 27-én hozott ítélet (EBHT 1985., 1027. o.).

39 – A Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 37. lábjegyzetben) 35. pontja és a Scrivner-ítélet (hivatkozás a 38. lábjegyzetben) 21. pontja. Ezért hibás az EFTA Bíróság E-3/05. sz., EFTA Surveillance Authority kontra Norway ügyben 2006. május 3-án hozott ítéletének [Report of EFTA Court 102. o.] 63. pontja, amelyben a Scrivner-ügyben hozott ítéletet hozzák fel vélt igazolásként az 1408/71 rendeletnek az 1612/68 rendelettel szembeni elsőbbségére.

40 – Lásd azonban ebben az értelemben Geelhoed főtanácsnok Hartmann-ügyre vonatkozóan ismertetett indítványának (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) 50. pontját és az EFTA Surveillance Authority kontra Norway ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 39. lábjegyzetben) 63. pontját.

kölcsönösen nem befolyásoló, párhuzamos érvényesülés mellett szól. [41]

55. Az a körülmény, hogy az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése általános klauzulaként van megfogalmazva, míg az 1408/71 rendelet konkrét szabályozásokat tartalmaz a szociális biztonság területére vonatkozóan, mindenesetre nem indokolja azt a következtetést, hogy az 1408/71 rendelet *lex specialis*ként elsőbbséget élvez az 1612/68 rendelettel szemben. Az e rendeletekben alkalmazott szabályozási technika ugyanis önmagában nem mond semmit a rendelet hierarchiájáról.

56. Az 1408/71 rendeletnek az 1612/68 rendelet 7. cikkével szembeni általános elsőbbsége ellen szól mindenek előtt a következő megfontolás. Az 1612/68 rendelet 7. cikke végülis csak az EK 39. cikk által biztosított jog egy különleges megfogalmazása, és ugyanúgy kell értelmezni, mint azt az előírást. [42] A Szerződésnek, mint magasabb rendű jogforrásnak a rendelkezéseit azonban az 1408/71 rendelet értelmezésekor és alkalmazásakor minden esetben figyelembe kell venni. Az a körülmény ugyanis, hogy egy nemzeti intézkedés adott esetben megfelelhet valamely származékos jogi rendelkezésnek – jelen esetben az 1408/71 rendelet 10a. cikkének –, nem jár azzal a hatással, hogy az adott intézkedést kivenné az EK-Szerződés rendelkezéseinek hatálya alól. [43]

57. Az alapvető szabadságok megsértésekor tehát akkor is szükség van a nyomós közérdek alapján történő igazolásra, ha az közösségi rendeletből ered, vagy olyan nemzeti jogi rendelkezésből, amely összhangban van a másodlagos joggal. Bár a közösségi jogalkotó és a nemzeti jogalkotó mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, amikor közérdek figyelembevételével olyan szabályozást hoznak, amely beavatkozik az alapvető szabadságokba. Azonban a Bíróság számára van fenntartva annak vizsgálata, hogy a jogalkotók átlépték-e e mérlegelési jogkör határait, és ezzel megsértették-e az alapvető szabadságokat.

58. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre ennélfogva azt kell válaszolni, hogy az a tagállami rendelkezés, amely valamely ellátás nyújtását vagy annak fenntartását attól teszi függővé, hogy az érintett lakóhelye e tagállamban van-e, nem minden esetben egyeztethető össze az EK 39. cikkel és az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével, azon az alapon, hogy az ellátás az 1408/71 rendelet 4. cikké-

41 – Ennek megfelelően az 1612/68 rendelet 42. cikke (2) bekezdésének francia nyelvű változata is a „Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité" megfogalmazást használja. Az angol nyelvű szövegből sem vezethető le az 1408/71 rendelet elsőbbsége: „This Regulation shall not affect measures taken in accordance with Article 51 of the Treaty".

42 – Lásd a fenti 30. pontot a 14. lábjegyzetben található hivatkozásokkal együtt.

43 – A C-158/96. sz. Kohll-ügyben 1998. április 28-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1931. o.) 25. pontja és a C-372/04. sz. Watts-ügyben 2006. május 16-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-4325. o.) 47. pontja.

nek (2a) bekezdése szerinti különleges, nem járulékalapú ellátás, amelyet e rendelet 10a. cikke szerint csak a lakóhelyen biztosítanak.

közösségi állampolgárok számára annak megkönnyítését szolgálja, hogy bármilyen jellegű kereső tevékenységet folytathassanak a Közösség egész területén, és e rendelkezésekkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely hátrányos helyzetbe hozhatja e közösségi állampolgárokat, amikor valamely másik tagállam területén kívánnak kereső tevékenységet folytatni. [44]

D – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésről – a lakóhelyre vonatkozó feltételnek az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével, az EK 39. cikkel, valamint az EK 12. és az EK 18. cikkel való összeegyeztethetőségéről*

59. Negyedik kérdésével a Centrale Raad van Beroep lényegében azt szeretné megtudni, hogy az EK 39. cikkel és az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével, valamint az EK 12. és az EK 18. cikkel ellentétes-e az olyan tagállami szabályozás, mint a Wajong, amely szerint az az uniós polgár, aki Hollandiában teljes munkaidőben foglalkoztatott, és ebből következően kizárólag a holland jogszabályok hatálya alá tartozik, csak akkor részesül bizonyos szociális ellátásban, ha ebben a tagállamban is lakik.

61. A Wajong alapján nyújtott ellátást az 1408/71 rendelet 10a. cikkével összhangban csak olyan személyek számára biztosítják, akik Hollandiában laknak. Ezáltal az olyan munkavállalók, akik Hollandiában dolgoznak, de nem ott laknak, kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek. A lakóhelyre vonatkozó feltételen alapuló kedvezőtlenebb bánásmódot azonban igazolni lehetne az érintett személyek állampolgárságától független, közérdekű objektív szempontokkal. [45]

62. Az 1408/71 rendelet 10a. cikkében található lakóhelyre vonatkozó feltétel a joghatóság tagállamok közötti megosztását szolgálja azon nem járulékalapú ellátások nyújtása tekintetében, amelyek a szociális biztonsági ellátási vonatkozások mellett szociális támogatási elemeket is felmutatnak. A Bíróság már megállapította, hogy a lakóhely megfelelő kritérium e célból.

1. Összeegyeztethetőség az EK 39. cikkel és az 1612/68 rendelet 7. cikkével

60. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK-Szerződés személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek összessége a

44 – A Singh-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 17. lábjegyzetben) 16. pontja, a Terhoeve-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 14. lábjegyzetben) 37. pontja, a Sehrer-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 26. lábjegyzetben) 32. pontja és a Ritter-Coulais ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 13. lábjegyzetben) 33. pontja.

45 – Lásd a C-346/05. sz. Chateignier-ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-10951. o.) 32. pontját utalással az O'Flynn-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 14. lábjegyzetben) 19. pontjára és a C-138/02. sz. Collins-ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2703. o.) 66. pontjára. Az EK 18. cikknek az 1408/71 rendelethez való viszonya vonatkozásában lásd a C-406/04. sz. De Cuyper-ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-6947. o.) 40. pontját.

63. A Bíróság egyrészt a Snares-ügyben hozott ítéletben megállapította, hogy az 1408/71 rendelet 10a. cikke összeegyeztethető a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó előírásokkal, mivel a különleges ellátások szorosan kötődnek a társadalmi környezethez. [46] Mivel az élet súlypontja általában a lakóhelynél található, elsősorban a lakóhely szerinti állam hivatott az ottani társadalmi környezet (például a megélhetési költségek nagysága) figyelembe vételével meghatározni, hogy kell-e, és mennyiben nyújtani olyan különleges ellátást, amelynek célja a létminimum biztosítása.

64. Másrészt a különleges, nem járulékalapú ellátások exportálhatóságának az 1408/71 rendelet 10a. cikke szerinti korlátozásának alapja az a megfontolás, hogy az ilyen ellátások a tagállamon belüli szolidaritás kifejeződései, ahogyan azt a Bizottság helytállóan kifejti. Az államnak, amelynek szolidaritási közösségéhez valaki tartozik, kell felelősnek lennie a létminimum biztosításáért is. A Tas-Hagen és Tas ügyben hozott ítéletben a Bíróság újabban még egyszer megerősítette, hogy egy szociális ellátásra való jogosultság főszabály szerint függővé tehető a tagállam társadalmához való kötődéstől, amelynek az érintett tagállamban való lakóhely a kifejezője. [47]

65. A lakóhelyre vonatkozó feltétel érvényessége tekintetében az 1408/71 rendelet 10. és 10a. cikke helyesen tesznek különbséget a szociális biztonsági ellátások és a különleges, nem járulékalapú ellátások között. A klasszikus szociális biztonsági ellátások vonatkozásában általában a foglalkoztatás állama illetékes, amelyben a munkavállaló a szociális biztonsági rendszerhez tartozik, és megfizeti járulékait. A különleges, nem járulékalapú ellátások esetében hiányzik az ennek megfelelő kapcsolat a szociális biztonsági rendszerben biztosítottak speciális szolidaritási közösségével. Ennek a helyére lép a valamennyi adott államban lakó személyt átfogó szolidaritásközösségbe történő beilleszkedés. Csak e személyeknek kell különleges, nem járulékalapú ellátásokat biztosítani, míg a szociális biztonsági ellátások a lakóhelytől függetlenül igényelhetőek.

66. A különleges ellátások nyújtásának a lakóhelyhez kötésével a szociális biztonsági járulékfizetésből eredőhöz hasonló kapcsolat jön létre az ellátás iránti igény és a finan-

46 – A Snares-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 7. lábjegyzetben) 42. pontja. Lásd ehhez továbbá a 313/86. sz. Lenoir-ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5391. o.) 16. pontját, a C-43/99. sz., Leclere és Deaconescu ügyben hozott ítélet (EBHT 2001., I-4265. o.) 32. pontját és a Kersbergen-ítélet (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 33. pontját.

47 – A C-192/05. sz. ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-10451. o.) 34. és 35. pontja. A korábbi ítéletek közül lásd még a C-224/98. sz. D'Hoop-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6191. o.) 38. pontját, a Collins-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 45. lábjegyzetben) 67. pontját, a C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.) 57. pontját és a Ioannidis-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 30. pontját.

szírozásért való felelősség között. A különleges ellátásokat ugyanis az adókból finanszírozzák. Az állam területén lakók a lakóhely szerinti államban korlátlanul jövedelemadókötelesek. Ezen túlmenően fogyasztásuk által is jelentősen hozzájárulnak az adóbevételek növeléséhez.

67. A lakóhelyre vonatkozó feltétel jelentősége relativizálódik mindenesetre a határmenti ingázók esetén, akik általában szorosan kötődnek a munkahely gazdasági és társadalmi környezetéhez is. A Bizottság ezen összefüggésben kiemeli, hogy D. P. W. Hendrix egy közvetlenül a holland határ mentén fekvő helységbe költözött Belgiumban, és hogy ezen okból [48] a kettős adóztatásról szóló belga–holland egyezménynek megfelelően a Hollandiában szerzett jövedelme alapján a holland jövedelemadó-törvények hatálya alá tartozott.

68. A határmenti ingázók esetében tehát felmerül a kérdés, hogy a lakóhely önmagában megfelelő szempont-e a szolidaritási közösséghez való tartozás megalapozásához. Éppen ellenkezőleg, feltételezhetnénk, hogy az ilyen esetekben kiegészítésképpen olyan további szempontokat kellene figyelembe venni, amelyek jellemzőek a gazdasági és társadalmi környezetbe való beilleszkedés mértékére, például a munkavégzés helye, a lakóhely határtól való távolsága, a fogyasztási kiadások helye vagy a társadalmi kapcsolatok súlypontja.

69. A jelenlegihez hasonló ügyekben azonban nem jöhet számításba a munkavégzési helyhez való kötődés. A Wajong alapján nyújtott ellátás ugyanis a munkahely támogatását jelenti úgy, hogy lehetővé teszi a fogyatékossággal élő munkavállaló foglalkoztatását. Ha a munkáltató fogyatékossággal élő személyt alkalmaz, mentesül a törvényben meghatározott minimálbér megfizetésének kötelezettsége alól, mivel a fogyatékossággal élő munkavállaló a munkabére és a minimálbér közötti különbséget a Wajong alapján nyújtott ellátásként kapja meg. Ezen állami ellátás nélkül azok a fogyatékossággal élő személyek, akik nem teljes mértékben munkaképesek, nehezen lennének a törvényben meghatározott minimálbérért közvetíthetőek a munkaerőpiacon. A Wajong alapján nyújtott ellátás jogosultjának foglalkoztatása tehát az állam szolidaritási kiadásának következménye. Ha a belföldön való foglalkoztatottság egyidejűleg e szolidaritási ellátásra való jogosultság kapcsolódási pontjaként is szolgálna, az körbenjáró okoskodás lenne.

70. A lakóhellyel ellentétben a többi szempontot az jellemzi, hogy nem teszik lehetővé a valamely gazdasági és társadalmi környezethez való egyértelmű kötődést, hanem csupán többé-kevésbé konkrét szempontok, amelyek csak egy összességében történő értékelés során vezethetnek a meghatározó gazdasági és társadalmi környezet azonosításához.

48 – Valójában mindenesetre D. P. W. Hendrix mindaddig, amíg a fizetése még a törvényes minimálbért sem érte el, aligha fizetett belőle adót.

71. Azonban a tagállamok felelősségének koordinálását a szolidaritási ellátások nyújtása területén olyan világos kritériumok alapján kell kialakítani, amelyek a tömeges ügyintézés körülményei között gördülékeny vizsgálatot és megfelelően egyértelmű eredményt tesznek lehetővé. Ennélfogva a tagállami szociális rendszerekhez való tartozás megítélhető olyan absztrakt szempontok alapján, amelyek ugyan nem veszik figyelembe az egyedi eset valamennyi körülményét, azonban absztrakt megközelítésben kifejezésre juttatják az adott tagállammal fennálló meghatározó kapcsolatot. Az egyedi eset valamennyi meghatározó tényezőjének részletes vizsgálata nem megfelelő eszköz a joghatóság világos és ésszerű költségekkel járó megosztásához.

72. Ezen kívül figyelembe kell venni, hogy a szociális biztonság terén megvalósított harmonizáció hiányában továbbra is a tagállamok illetékesek meghatározni a szociális ellátások nyújtásának feltételeit [49], és ezért széles mérlegelési lehetőségük van az adott állam társadalmához való kötődés értékelési szempontjainak meghatározására vonatkozóan. [50] A közösségi jogalkotó a különleges, nem járulékalapú ellátásokat érintő, lakóhelyre vonatkozó feltétel tekintetében szándékosan nem korlátozta e mérlegelési lehetőséget. Az 1408/71 rendelet 10a. cikkében sokkal inkább kifejezetten kimondta a lakóhelyre vonatkozó feltétel jogszerűségét.

73. A tagállamok e szabadsága tekintetében, hogy tipizáló megközelítést alkalmazzanak az ellátások nyújtására való joghatóság meghatározása során, nem lehet kifogásolni a kizárólag a lakóhelyhez való kötöttséget, még akkor sem, ha egyedi esetekben, például határmenti ingázók esetén más tényezők is szerepet játszhatnak.

74. Ez az eredmény első pillantásra ellentétesnek tűnik a Bíróságnak a Meeusen-ügyben hozott ítéletben [51] tett azon megállapításával, hogy a határmenti ingázók [52] az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerint lakóhelyüktől függetlenül is jogosultak a szociális kedvezményekre foglalkoztatásuk államában. [53]

75. A tagállamok ezzel szemben úgy érveltek, hogy e rendelkezés nem biztosít a határmenti ingázók számára jogosultságot a szociális ellátások exportálhatóságára a foglalkoztatás államából a lakóhely szerinti államba. [54] A rendelet célja ugyanis a migráns munkavállalók szociális beilleszkedése a fogadó államban. A határmenti ingázók azonban nem ott, hanem a lakóhelyük szerinti államban illeszkednek be.

49 – A Snares-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 7. lábjegyzetben) 45. pontja.

50 – A Tas-Hagen és Tas ügyre vonatkozó indítvány (hivatkozás a 47. lábjegyzetben) 61. pontja.

51 – Hivatkozás a 11. lábjegyzetben.

52 – Az 1612/68 rendelet preambulumbekezdései az 1408/71 rendelettől eltérően a „Grenzarbeitnehmer" kifejezést használják. Más nyelvi változatokban mindkét rendeletben azonos kifejezés szerepel (például: travailleur frontalier).

53 – Lásd ebben az értelemben a Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 37. lábjegyzetben) 40. pontját.

54 – A Meeusen-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 20. pontja. Lásd még a C-57/96. sz. Meints-ügyben 1997. november 27-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-6689. o.) 49. pontját.

76. Ezen érvet a Bíróság elutasította, mivel az 1612/68 rendelet hatálya a határmenti ingázókra is kiterjed.[55] Továbbá kifejtette, hogy az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód elve megtiltja a fogadó állam számára, hogy a migráns munkavállalókat hátrányos megkülönböztetésben részesítse a hazai munkavállalókkal szemben azzal, hogy az ellátások nyújtását belföldi lakóhely meglététől teszi függővé.

77. A Meeusen-ügyben hozott ítélet megállapításai mindenesetre egy migráns munkavállaló gyermekei tanulmányainak finanszírozására vonatkoztak, és nem vihetőek át jelen eset összefüggéseire. A tanulmányok finanszírozásától eltérően a bel- vagy külföldön lakóhellyel rendelkező olyan személyek helyzete, akik a létminimum biztosítása érdekében szorulnak ellátásra, nem hasonlítható össze minden további nélkül. Az ilyen ellátások ugyanis sokkal szorosabb összefüggésben állnak a kedvezményezett társadalmi környezetével.

78. Ezenkívül a Wajong alapján nyújtott ellátás teremti meg – ahogyan kifejtettem – egyáltalán a fogyatékossággal élő munkavállalók foglalkoztatásának feltételeit úgy, hogy a belföldi foglalkoztatottság nem lehet egyúttal jogosultságkeletkeztető hatású is. A tanulmányok finanszírozásánál ezzel szemben inkább kiegészítő kedvezményekről van szó, amelyek vonatkozásában a foglalkoztatottság és az ebből fakadó adófizetési kötelezettség inkább szolgálhat kötődési pontként az ellátásra való jogosultsághoz.

79. Ennélfogva a Wajong alapján nyújtott ellátásokhoz hasonló ellátások nyújtásának Hollandiában lakó személyekre történő korlátozása összeegyeztethető az EK 39. cikkel és az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével.

2. Összeegyeztethetőség az EK 12. és az EK 18. cikkel

80. Mivel az EK 18. cikkben általános jelleggel kimondott, szabad mozgáshoz való jog szubszidiárius jellegű az EK 39. cikk szerinti munkavállalók szabad mozgásához képest[56], szükségtelen a lakóhelyre vonatkozó feltételnek az EK 12. és az EK 18. cikkel való összeegyeztethetőségét vizsgálni.

55 – A Meeusen-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 21. és 22. pontja és a Meints-ügyben hozott ítélet (hivatkozás az 54. lábjegyzetben) 50. pontja.

56 – A C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-929. o.) 22. pontja, a C-100/01. sz., Oteiza Olazabal ügyben 2002. november 26-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-10981. o.) 26. pontja, a C-92/01. sz. Stylianakis-ügyben 2003. február 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-1291. o.) 18. pontja, a C-293/03. sz. My-ügyben 2004. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-12013. o.) 33. pontja és a Ioannidis-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 37. pontja.

V – Végkövetkeztetések

81. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság a Centrale Raad von Beroep által előterjesztett kérdésekre az alábbi válaszokat adja:

1. A fogyatékossággal élő fiatal személyek munkaképtelenségi biztosításáról szóló, 1997. április 24-i holland törvény (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) alapján nyújtott ellátás, különleges, nem járulékalapú ellátásnak tekintendő az 1999. február 8-i 307/1999/EK tanácsi rendelettel módosított, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet 4. cikkének (2a) bekezdése értelmében, amelyre az e rendelet 10a. cikke által bevezetett koordinálásra vonatkozó szabály alkalmazandó. Ez érvényes akkor is, ha az érintett eredetileg járulékokból finanszírozott ellátásban részesült, amelyet 1998. január 1-jétől a Wajong alapján nyújtott ellátássá változtattak.

2. A munkavállaló hivatkozhat az állampolgársága szerinti tagállammal szemben az EK 39. cikkre és az 1992. július 27-i 2434/92/EGK tanácsi rendelettel módosított, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet 7. cikkére akkor is, ha kizárólag ebben a tagállamban dolgozott és dolgozik jelenleg is, de egy másik tagállam területén lakik.

3. Az a tagállami rendelkezés, amely valamely ellátás nyújtását vagy annak fenntartását attól teszi függővé, hogy az érintett lakóhelye e tagállamban van-e, nem minden esetben egyeztethető össze az EK 39. cikkel és az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével, azon az alapon, hogy az ellátás az 1408/71 rendelet

4. cikkének (2a) bekezdése szerinti különleges, nem járulékalapú ellátás, amelyet e rendelet 10a. cikke szerint csak a lakóhelyen biztosítanak.

4. Az EK 39. cikkel és az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint a Wajong, amely szerint az az uniós polgár, aki Hollandiában teljes munkaidőben foglalkoztatott, és ebből következően kizárólag a holland jogszabályok hatálya alá tartozik, csak akkor részesül bizonyos szociális ellátásban, ha ebben a tagállamban is lakik.