UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

27 päivänä tammikuuta 2011 *

Asiassa C-490/09,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 30.11.2009,

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Rozet ja E. Traversa, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään C. Schiltz, jota avustaa avocat A. Rodesch,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), A. Rosas, U. Lõhmus ja P. Lindh,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.10.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kanteessaan Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY [49] artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa Luxemburgin sosiaaliturvalain (code de la sécurité sociale) 24 §:n, jossa suljetaan pois toisessa jäsenvaltiossa tehdyistä lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista aiheutuneiden kulujen korvaaminen ja säädetään näiden tutkimusten korvaamisesta ainoastaan suorakorvausjärjestelmän kautta, sekä sairausvakuutuskassojen liiton sääntöjen (statuts de l'Union des caisses de maladie) 12 §:n, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa tehdyistä lääketieteellisistä

laboratoriotutkimuksista aiheutuneiden kulujen korvaamisen edellytyksenä on se, että tutkimusten toteuttamista koskevien Luxemburgin kansallisten sopimusten mukaisia edellytyksiä noudatetaan täysimääräisesti.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Luxemburgin sosiaaliturvalain 24 §:ssä, sellaisena kuin sitä on sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa (Mémorial A 2008, s. 790; jäljempänä sosiaaliturvalaki), säädetään seuraavaa:

”Terveydenhoitoetuudet myönnetään joko siten, että valtakunnallinen sairausvakuutuskassa (Caisse nationale de santé) [aikaisemmin Union des caisses de maladie] ja sairausvakuutuskassat korvaavat vakuutetuille heidän maksamansa sairauskulut, tai valtakunnallisen sairausvakuutuskassan suoraan hoitopalvelun tarjoajalle maksamana korvauksena, jolloin tällä ei ole oikeutta periä vakuutetulta muuta kuin säännöissä mahdollisesti määrätty vakuutetun omavastuuosuus. Jollei sopimuksessa toisin määrätä, suorakorvausjärjestelmää sovelletaan vain seuraaviin toimenpiteisiin, palveluihin ja tuotteisiin:

– laboratoriotutkimukset ja -kokeet

_ _”

3 Oikeudenkäynnin asianosaisten kesken on riidatonta, että Luxemburgin sosiaaliturvalainsäädännössä ei säädetä mahdollisuudesta sosiaaliturvalain 24 §:ssä tarkoitettujen laboratoriotutkimusten ja -kokeiden kustantamiseen siten, että sosiaaliturvan piiriin kuuluvien vakuutettujen etukäteen maksamat kulut tällaisista tutkimuksista ja kokeista korvattaisiin heille jälkikäteen.

4 Sairausvakuutuskassojen liiton sääntöjen 12 §:n 1 ja 2 momentissa, sellaisina kuin ne ovat 1.1.1995 alkaen sovellettavassa konsolidoidussa toisinnossa (Mémorial A 1994, s. 2989; jäljempänä säännöt), säädetään seuraavaa:

”Luxemburgin sairausvakuutusjärjestelmästä korvataan vain sellaiset toimenpiteet ja tuotteet, joista säädetään [sosiaaliturvalain] 17 §:ssä ja jotka mainitaan saman lain 65 §:ssä tarkoitetuissa nimikkeistöissä tai näissä säännöissä tarkoitetuissa luetteloissa.

Oikeus saada toimenpiteiden perusteella korvausta sairausvakuutusjärjestelmästä syntyy vain, jos ne on tehty [sairausvakuutuslain] 61 ja 75 §:ssä tarkoitettujen sopimusten mukaisesti.”

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

5 Komissiolle tehtiin kaksi kantelua tapauksista, joissa Luxemburgin sosiaaliturvajärjestelmään kuuluville potilaille oli kieltäydytty korvaamasta kuluja muissa jäsenvaltioissa kuin Luxemburgin suurherttuakunnassa tehdyistä lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista.

6 Yhdessä tapauksessa kulujen korvaamisesta oli kieltäydytty sillä perusteella, että koska kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että sairausvakuutuskassat korvaavat kyseisistä tutkimuksista aiheutuneet kulut suorakorvausjärjestelmän kautta, asianomaisella sairausvakuutuskassalla ei ole ollut oikeutta maksaa korvausta, sillä toimenpiteelle ei ollut vahvistettu hinnoittelua.

7 Komission mukaan toisessa tapauksessa Saksassa tehtyjen verikokeiden ja ultraäänitutkimusten korvaamisesta oli kieltäydytty sillä perusteella, että korvausta voidaan maksaa vain kyseisissä säännöissä tarkoitetuista toimenpiteistä ja että ne on tehtävä asiassa sovellettavien kansallisten sopimusten määräysten mukaisesti. Tässä tapauksessa se, ettei kantelija ole voinut täyttää näiden tutkimusten korvaamiselle säädettyjä edellytyksiä, on johtunut Luxemburgin ja Saksan terveydenhoitojärjestelmien välisistä eroista. Komissio mainitsee esimerkkinä, että näytteet on ottanut suoraan lääkäri, mutta Luxemburgin lainsäädännössä edellytetään, että näytteet otetaan ”erillisessä laboratoriossa”. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan ole mahdollista täyttää Saksassa.

8 Kyseisten kantelujen johdosta komissio lähetti 23.10.2007 Luxemburgin suurherttuakunnalle virallisen huomautuksen, jossa se totesi, että sosiaaliturvalain 24 §:n ja sääntöjen 12 §:n pitäminen voimassa ei ole EY 49 artiklan mukaista.

9 Kyseinen jäsenvaltio vastasi viralliseen huomautukseen 17.12.2007 päivätyllä kirjeellä ja ilmoitti, että se oli tietoinen unionin oikeuden mukaisista velvoitteistaan ja että se yhtäältä suunnitteli komission esille ottaman ongelman ratkaisemista yleisesti sovellettavalla tavalla ja toisaalta aikoi käsitellä siihen mennessä ilmenevät ”yksittäistapaukset” ”käytännönläheisesti”.

10 Luxemburgin suurherttuakunta totesi kuitenkin, että näiden velvoitteiden noudattamiseen liittyy useita teknisiä ongelmia. Se vetosi erityisesti siihen, että sairausvakuutuskassojen liiton on mahdotonta soveltaa hinnoittelua analogisesti ulkomailla aiheutuneiden kulujen korvaamiseen, että lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista aiheutuvien kulujen korvaamiseen liittyy kansallisia erityisolosuhteita ja että sääntöjen muuttaminen on työmarkkinaosapuolten toimivaltaan kuuluva asia.

11 Komissio totesi, ettei se ollut saanut Luxemburgin viranomaisilta minkäänlaista ehdotonta sitoumusta väitetyn laiminlyönnin korjaamisesta, ja lähetti siksi 16.10.2008 Luxemburgin suurherttuakunnalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä täyttämään EY 49 artiklan mukaiset velvoitteensa kahden kuukauden määräajassa perustellun lausunnon vastaanottamisesta.

12 Luxemburgin suurherttuakunnan ja komission välillä käytiin kirjeenvaihtoa, jossa kyseinen jäsenvaltio vetosi erityisesti siihen, että Luxemburgin sairausvakuutuskassoja on kehotettu korvaamaan Luxemburgin alueen ulkopuolella tehdyistä lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista aiheutuvat kulut soveltamalla hinnoittelua, joka on vahvistettu analogisesti Luxemburgissa voimassa olevien hintojen pohjalta, sekä siihen, että sairausvakuutuskassojen liittoa on kehotettu muuttamaan sääntöjään ja että sosiaaliturvalain muutosta ei toteuteta erikseen vaan lähiaikoina toteutettavan kokonaisuudistuksen yhteydessä, mutta kirjeenvaihdon perusteella komissio katsoi, ettei minkäänlaisia säännöksiä riidanalaisen kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi ollut annettu, ja päätti siksi nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

13 Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin unionin tuomioistuimen presidentin 19.4.2010 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan asiassa Luxemburgin suurherttuakunnan vaatimuksia.

14 Tanskan kuningaskunta ilmoitti unionin tuomioistuimelle luopuvansa väliintulosta, minkä vuoksi se poistettiin rekisteristä asian väliintulijana unionin tuomioistuimen presidentin 14.7.2010 antamalla määräyksellä.

Kanne

Asianosaisten lausumat

15 Komission mukaan sosiaaliturvalain 24 § ja sääntöjen 12 § johtavat EY 49 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden perusteettomaan rajoittamiseen.

16 Komissio vetoaa siihen, että sairaanhoitopalvelut ovat EY 49 artiklassa tarkoitettuja palveluja ja että kyseinen artikla on esteenä kaikkien sellaisten kansallisten säännösten soveltamiselle, joiden vuoksi palvelujen tarjoaminen jäsenvaltioiden välillä on vaikeampaa kuin pelkästään jäsenvaltion sisällä. Komissio on myös sitä mieltä, että vaikkei unionin oikeus vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään ja vahvistaa sosiaaliturvaetuuksien myöntämisedellytykset, jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta.

17 Järjestelmää, jossa sairausvakuutuskassat maksavat lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista ja -kokeista aiheutuvat kulut suorakorvausjärjestelmän kautta, ei sovelleta silloin, kun laboratorio, jonka palveluja Luxemburgin sosiaaliturvan piiriin kuuluva henkilö käyttää, on sijoittautunut Luxemburgin alueen ulkopuolelle. Se seikka, että kansallisen lainsäädännön mukaan kyseiset toimenpiteet voidaan korvata vain tällaisen järjestelmän kautta, estää siten muussa jäsenvaltiossa kuin Luxemburgin suurherttuakunnassa tehdyistä lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista aiheutuneiden kulujen korvaamisen Luxemburgin sosiaaliturvan piiriin kuuluvalle henkilölle.

18 Komissio muistuttaakin unionin tuomioistuimen jo katsoneen, että jäsenvaltioiden, jotka ovat ottaneet käyttöön järjestelmän, jossa etuudet annetaan luontaissuorituksina, on säädettävä menettelytavoista korvausten maksamiseksi jälkikäteen sellaisista hoidoista, jotka on annettu muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka sosiaaliturvan piiriin vakuutetut kuuluvat.

19 Lisäksi on niin, ettei siinäkään tapauksessa, että Luxemburgin viranomaiset soveltaisivat jälkikäteiskorvauksiin perustuvaa järjestelmää muissa jäsenvaltioissa kuin Luxemburgin suurherttuakunnassa tehtyihin tutkimuksiin tai kokeisiin, näistä toimenpiteistä aiheutuneita kuluja voitaisi korvata, jollei toimenpiteitä ole toteutettu noudattaen täysimääräisesti asiaa koskevassa Luxemburgin lainsäädännössä säädettyjä ehtoja. Jotta toimenpiteet voitaisiin korvata, tältä osin edellytetään, että ne on toteutettu ”erillisessä laboratoriossa”. Saksassa ja eräissä muissakin jäsenvaltioissa lääkärit kuitenkin tekevät tällaisia tutkimuksia itse.

20 Luxemburgin lainsäädännön mukaiset korvaamisen edellytykset johtavat näin ollen erotteluun, joka riippuu terveydenhuollon järjestämismallista eri jäsenvaltioissa. Luxemburgin sosiaaliturvan piiriin kuuluva vakuutettu voi siten saada korvauksia tai jäädä ilman korvausta sen mukaan, missä jäsenvaltiossa hän on saanut terveydenhoitoa. Komissio mainitsee esimerkkinä, että jos Luxemburgin sosiaaliturvan piiriin kuuluva vakuutettu menee Ranskaan tai Belgiaan, missä tutkimukset useimmiten tehdään ”erillisissä laboratorioissa”, tällöin vakuutetulle myönnetään korvaus. Komissio toteaa, että jos vakuutettu sen sijaan menee Saksaan, kuten yhdessä komissiolle tehdyssä kantelussa tarkoitetussa tapauksessa, hän ei saa korvauksia.

21 Komission mukaan unionin tuomioistuin on katsonut, että siinä jäsenvaltiossa, jonka sosiaaliturvajärjestelmän piiriin vakuutettu kuuluu, voimassa olevia etuuksien myöntämisen edellytyksiä sovelletaan edelleen potilaisiin, jotka saavat hoitoa toisessa jäsenvaltiossa, mutta nämä edellytykset eivät saa olla syrjiviä eivätkä rajoittaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Luxemburgin lainsäädännön mukaiset edellytykset on kuitenkin kytketty suoraan siihen, miten jäsenvaltiot järjestävät terveydenhoitopalvelunsa, joten potilailla ei ole minkäänlaista todellista mahdollisuutta vaikuttaa tapaan, jolla nämä hoidot annetaan. Tutkimus sen sijaan on luonteeltaan samanlainen

toimenpide riippumatta siitä, tekeekö lääkäri sen vastaanottotiloissaan vai tehdäänkö se sairaalassa tai ”erillisessä laboratoriossa”.

22 Sosiaaliturvalain 24 § ja sääntöjen 12 § vaikuttavat näin ollen kielteisesti Luxemburgin sosiaaliturvan piiriin kuuluvien vakuutettujen haluun kääntyä muussa jäsenvaltiossa kuin Luxemburgin suurherttuakunnassa toimivien hoitopalvelujen tarjoajien puoleen, mikä siten merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauden perusteetonta rajoittamista.

23 Kun tarkastellaan sopimusjärjestelmän vaarantumista siksi, ettei sopimuksen piiriin kuuluvilla palveluntarjoajilla olisi enää mitään syytä hyväksyä neuvoteltuja hintoja, jos toimenpiteistä maksettaisiin samansuuruinen korvaus riippumatta siitä, kuuluvatko palveluntarjoajat sopimuksen piiriin vai eivät, komissio huomauttaa, ettei Luxemburgin suurherttuakunta ole esittänyt tästä mitään uskottavaa näyttöä. Lisäksi sairausvakuutuskassojen suoraan maksamiin korvauksiin perustuva järjestelmä (prise en charge directe) suosii sopimuksen piiriin kuuluvia palveluntarjoajia, koska järjestelmän lähtökohtana on, etteivät sopimuksen piiriin kuulumattomat palveluntarjoajat voi tarjota sitä potilailleen.

24 Sairausvakuutuskassoille annetuista ohjeista korvata Luxemburgin alueen ulkopuolella tehdyistä lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista aiheutuneet kulut komissio toteaa, että pelkkiä hallinnollisia menettelytapoja, jotka ovat luonteensa vuoksi viranomaisten vapaasti muutettavissa ja joiden suhteen ei noudateta asianmukaista julkisuutta, ei voida pitää unionin oikeuden mukaisten velvoitteiden asianmukaisena täytäntöönpanona.

25 Luxemburgin suurherttuakunnan mielestä sairausvakuutuskassojen kieltäytyminen korvaamasta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneessa laboratoriossa tehtyjä tutkimuksia ei ole EY 49 artiklan mukaista.

26 Se väittää kuitenkin, että jäsenvaltioilla on edelleen yksinomainen toimivalta terveyspalvelujen järjestämistä, rahoittamista ja toteuttamista koskevissa asioissa, ja nostaa esille kysymyksen siitä, eikö ole EY 5 artiklan kolmanteen kohtaan kirjatun suhteellisuusperiaatteen vastaista velvoittaa ne korvaamaan näistä palveluista aiheutuvat kulut, kun niillä ole valvontamahdollisuutta. Tämä velvoite loukkaa täysivaltaisten jäsenvaltioiden oikeuksia kyseisellä alalla ja pakottaa Luxemburgin suurherttuakunnan muuttamaan terveydenhoitojärjestelmäänsä perusteellisesti.

27 Kyseinen jäsenvaltio vetoaa lisäksi siihen, että sen terveydenhoitojärjestelmä nojautuu palveluntarjoajien pakollisen sopimusjärjestelmän ja sairaaloiden talousarviojärjestelmän periaatteisiin. Järjestelmässä otetaan huomioon sosiaalipoliittiset näkökohdat tarjoamalla vähävaraisille kansalaisille samat edut kuin suurituloisille. Järjestelmää voidaan ylläpitää vain, jos riittävän monet sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat henkilöt todella käyttävät sitä, ja sairausvakuutuskassojen suoraan maksamiin korvauksiin perustuva järjestelmä on yksi keino tähän tulokseen pääsemiseksi.

28 Jos sitä vastoin sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvista henkilöistä parhaiten toimeen tulevat saisivat vapaasti hankkia terveydenhoitopalveluja Luxemburgin suurherttuakunnan lähellä sijaitsevista jäsenvaltioista, Luxemburgin terveydenhoitojärjestelmän toiminnan kannalta välttämätön yhteisvastuu vaarantuisi. Kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet sairaanhoitopalvelujen tarjoajat kieltäytyisivät tällöin tyytymästä sopimusjärjestelmän mukaisiin ehtoihin. Kollektiivisissa neuvotteluissa nimittäin suostuttiin tiettyjen vahvistettujen hintojen korotuksiin, jotta tietyt palveluntarjoajat saataisiin pysymään sopimusjärjestelmän piirissä.

29 Luxemburgin suurherttuakunta esittää kuitenkin, ettei se aio vastustaa komission kanteessa riitautettujen säännösten muuttamista. Tällaisia muutoksia tehdään kyseisen alan kokonaisuudistuksen yhteydessä, ja sitä odotettaessa sosiaaliturvan yleinen valvontaviranomainen (Inspection générale de la sécurité sociale) on antanut selkeät, täsmälliset ja sitovat määräykset, joilla sairausvakuutuskassat velvoitetaan maksamaan korvaukset muissa jäsenvaltioissa tehdyistä lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista ja joiden noudattamatta jättäminen johtaa määräysten vastaisten päätösten

täytäntöönpanon keskeyttämiseen tai jopa päätösten kumoamiseen. EY 49 artiklan noudattaminen on siten turvattu.

30 Luxemburgin suurherttuakunta vaatii näin ollen, että komission kanne hylätään.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

31 Komission mukaan Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska kyseinen jäsenvaltio yhtäältä ei ole säätänyt sosiaaliturvalainsäädännössään mahdollisuudesta toisessa jäsenvaltiossa tehtyjen sosiaaliturvalain 24 §:ssä tarkoitettujen laboratoriotutkimusten ja -kokeiden korvaamiseen maksamalla sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluville korvaus heidän näistä tutkimuksista ja kokeista maksamistaan kuluista vaan se on säätänyt ainoastaan, että sairausvakuutuskassat maksavat ne suoraan. Toisaalta komissio arvostelee kyseistä jäsenvaltiota siitä, että se on joka tapauksessa sääntöjen 12 §:n nojalla asettanut kyseisessä pykälässä mainittuihin kansallisiin sopimuksiin sisältyvien, tutkimusten tekemistä koskevien ehtojen täysimääräisen noudattamisen edellytykseksi sille, että sairausvakuutuskassat korvaavat toisessa jäsenvaltiossa tehdyistä lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista aiheutuneet kulut.

32 On syytä muistuttaa, että vaikka onkin kiistatonta, että unionin oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään ja että kun alaa ei ole Euroopan unionin tasolla yhdenmukaistettu, kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vahvistaa sosiaaliturvaetuuksien myöntämisedellytykset, jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä (ks. mm. asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5473, 44–46 kohta; asia C-385/99,

Müller-Fauré ja van Riet, tuomio 13.5.2003, Kok., s. I-4509, 100 kohta; asia C-372/04, Watts, tuomio 16.5.2006, Kok., s. I-4325, 92 kohta sekä asia C-173/09, Elchinov, tuomio 5.10.2010, Kok., s. I-8889, 40 kohta).

33 Tältä osin EY 49 artikla estää sellaisten kansallisten säännösten soveltamisen, joiden vuoksi palvelujen tarjoaminen jäsenvaltioiden välillä on vaikeampaa kuin pelkästään jäsenvaltion sisällä (ks. asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998, Kok., s. I-1931, 33 kohta ja asia C-211/08, komissio v. Espanja, tuomio 15.6.2010, Kok., s. I-5267, 55 kohta).

34 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vastiketta vastaan suoritettavat sairaanhoitopalvelut kuuluvat palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten soveltamisalaan (ks. mm. em. asia Kohll, tuomion 29 kohta ja em. asia Elchinov, tuomion 36 kohta), eikä tässä yhteydessä ole syytä tehdä eroa sen mukaan, onko kyseessä sairaalassa vai sen ulkopuolella annettava hoito (ks. asia C-368/98, Vanbraekel ym., tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5363, 41 kohta; em. asia Müller-Fauré ja van Riet, tuomion 38 kohta; em. asia Watts, tuomion 86 kohta sekä asia C-512/08, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.2010, Kok., s. I-8833, 30 kohta).

35 Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että palvelujen tarjoamisen vapaus sisältää palvelujen vastaanottajien, muun muassa sairaanhoitoa tarvitsevien henkilöiden, vapauden mennä toiseen jäsenvaltioon hankkiakseen siellä nämä palvelut (ks. yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984, Kok., s. 377, Kok. Ep. VII, s. 455, 16 kohta; em. asia Watts, tuomion 87 kohta; em. asia Elchinov, tuomion 37 kohta ja em. asia komissio v. Ranska, tuomion 31 kohta).

36 Lisäksi se seikka, että kansallinen sääntely kuuluu sosiaaliturvan alaan ja siinä ennen kaikkea säädetään sairausvakuutuksesta, joka perustuu luontoissuorituksiin korvausten maksamisen sijasta, ei ole omiaan rajaamaan sairaanhoitopalveluja tämän perusvapauden soveltamisalan ulkopuolelle (ks. vastaavasti em. asia Müller-Fauré ja van Riet, tuomion 103 kohta; em. asia Watts, tuomion 89 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 47 kohta).

37 Komission kanne koskee ensinnäkin sitä, ettei sosiaaliturvalain 24 §:ssä tarkoitettujen laboratoriotutkimusten ja -kokeiden korvaaminen ole mahdollista korvaamalla jälkikäteen niistä maksetut kustannukset, ja tästä on aluksi todettava, että se koskee vain korvauksia terveydenhoitopalveluista, jotka on suorittanut sellainen palveluntarjoaja, joka ei ole tehnyt sopimusta Luxemburgin sairausvakuutuskassojen kanssa, sillä nämä korvaavat sopimuksen piiriin kuuluvan palveluntarjoajan suorittamista terveydenhoitopalveluista aiheutuvat kulut suorakorvausjärjestelmän kautta.

38 Tästä on syytä todeta, että vaikkei kansallinen sosiaaliturvalainsäädäntö estä sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia kääntymästä muuhun jäsenvaltioon kuin Luxemburgin suurherttuakuntaan sijoittautuneen sairaanhoitopalvelujen tarjoajan puoleen, kyseisessä lainsäädännössä ei kuitenkaan mahdollisteta sopimuksen piiriin kuulumattoman palveluntarjoajan antamista hoidoista aiheutuneiden kulujen korvaamista, vaikka korvauksen maksaminen sillä tavalla on ainoa mahdollisuus kyseisten hoitojen korvaamiseen.

39 Koska on kuitenkin riidatonta, että Luxemburgin sosiaaliturvajärjestelmä perustuu sopimukseen, jonka piiriin palveluntarjoajien on pakko kuulua, pääosa Luxemburgin sairausvakuutuskassojen kanssa sopimuksen tehneistä palveluntarjoajista on sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon.

40 Tietyn jäsenvaltion sairausvakuutuskassoilla olisi toki oikeus vapaasti tehdä sopimuksia valtion alueen ulkopuolella sijaitsevien palveluntarjoajien kanssa. Olisi kuitenkin periaatteessa vaikea kuvitella, että monet muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat palveluntarjoajat tekisivät koskaan sopimuksia kyseisten sairausvakuutuskassojen kanssa, koska niiden näkymät saada kyseisissä sairausvakuutuskassoissa vakuutettuja potilaita jäävät epävarmoiksi ja vähäisiksi (ks. vastaavasti em. asia Müller-Fauré ja van Riet, tuomion 43 kohta).

41 Tästä seuraa, että koska oikeudenkäynnin kohteena olevan Luxemburgin lainsäädännön soveltaminen johtaa tosiasiallisesti siihen, ettei sosiaaliturvalain 24 §:ssä tarkoitettuja laboratoriotutkimuksia ja -kokeita voida korvata milloinkaan tai lähes milloinkaan, jos niiden suorittaja on muuhun jäsenvaltioon kuin Luxemburgin suurherttuakuntaan sijoittautunut sairaanhoitopalvelujen tarjoaja, sen soveltaminen vähentää Luxemburgin sosiaaliturvan piiriin kuuluvien henkilöiden halukkuutta käyttää kyseisten palveluntarjoajien palveluja tai jopa estää sen, ja että tämä on sekä näiden henkilöiden että palveluntarjoajien kannalta palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuva este.

42 Luxemburgin suurherttuakunta on vastineessaan vedonnut siihen, että sen sairausvakuutusjärjestelmä saattaisi vaarantua, jos sen piiriin kuuluvat saisivat vapaasti hankkia terveydenhoitopalveluja muista jäsenvaltioista, koska silloin Luxemburgiin sijoittautuneiden sairaanhoitopalvelujen tarjoajien palveluja käyttäviä vakuutettuja olisi liian vähän ja kyseiset palveluntarjoajat kieltäytyisivät tyytymästä sopimusjärjestelmän mukaisiin ehtoihin.

43 Tästä unionin tuomioistuin on todennut yhtäältä, että monipuolisten ja kaikkien saatavilla olevien sairaanhoito- ja sairaalapalvelujen turvaamistavoite voi myös johtaa EY 46 artiklassa tarkoitetun kansanterveyttä koskevan poikkeuksen soveltamiseen, koska tämä tavoite vaikuttaa osaltaan korkeatasoisen terveydensuojelun toteuttamiseen (ks. em. asia Kohll, tuomion 50 kohta; em. asia Müller-Fauré ja van Riet, tuomion 67 ja 71 kohta sekä em. asia Watts, tuomion 104 kohta), ja toisaalta, että sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen rajoittamista voidaan pitää perusteltuna (ks. em. asia Kohll, tuomion 41 kohta; em. asia Müller-Fauré ja van Riet, tuomion 73 kohta; em. asia Watts, tuomion 103 kohta ja em. asia Elchinov, tuomion 42 kohta).

44 Luxemburgin suurherttuakunta ei kuitenkaan ole osoittanut sellaisen vaaran olemassaoloa eikä selittänyt, miksi muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden sairaanhoitopalvelujen tarjoajien tekemistä laboratoriotutkimuksista ja -kokeista aiheutuvien kulujen jättäminen korvaamatta olisi asianmukainen keino varmistaa kansanterveyden

suojelua koskevan tavoitteen toteutuminen eikä ylittäisi sitä, mikä on tämän tavoitteen vuoksi objektiivisesti tarpeen.

45 Lisäksi unionin tuomioistuin on ottanut kantaa väitteisiin, joiden mukaan jäsenvaltioiden olisi luovuttava sairausvakuutusjärjestelmänsä periaatteista ja rakenteesta ja sekä jäsenvaltioiden vapautta luoda haluamansa sosiaaliturvajärjestelmä että kyseisen järjestelmän toimintaa haitattaisiin varsinkin, jos jäsenvaltioiden olisi otettava terveydenhoitopalvelujen järjestämismallissaan käyttöön menettelyjä muissa jäsenvaltioissa suoritetuista terveydenhoitopalveluista aiheutuvien kulujen korvaamiseksi, ja se on todennut edellä mainitussa asiassa Müller-Fauré ja van Riet annetun tuomion 102 kohdassa, että EY:n perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien toteuttaminen velvoittaa välttämättä jäsenvaltiot mukauttamaan joiltakin osin kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiään ilman, että voitaisiin katsoa, että näin loukattaisiin niiden yksinomaista toimivaltaa alalla.

46 Sitä paitsi nimenomaan sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2) täytäntöönpanon yhteydessä jäsenvaltioiden, jotka ovat ottaneet käyttöön luontoisetuusjärjestelmän tai kansalliset terveydenhoitopalvelut, on luotava menetelmä, jolla muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa annettu hoito korvataan jälkikäteen (ks. em. asia Müller-Fauré ja van Riet, tuomion 105 kohta). Tässä yhteydessä mikään ei estä sitä, että toimivaltainen jäsenvaltio, jossa on luontoisetuusjärjestelmä, vahvistaa niiden korvausten määrät, joita muussa jäsenvaltiossa hoitoa saaneet potilaat voivat vaatia, edellyttäen, että määrät on vahvistettu objektiivisin perustein, jotka eivät ole syrjiviä ja joista on mahdollista saada tieto (ks. em. asia Müller-Fauré ja van Riet, tuomion 107 kohta).

47 Sosiaaliturvan yleisen valvontaviranomaisen antamista määräyksistä, joihin Luxemburgin suurherttuakunta on viitannut osoittaakseen, ettei väitettyä laiminlyöntiä ole tapahtunut, on riittävää muistuttaa, että pelkkää hallintokäytäntöä, jolle on ominaista se, että hallintoelimet voivat halutessaan muuttaa sitä, ja jota ei riittävällä tavalla tehdä

julkiseksi, ei voida pitää perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden noudattamisen pätevänä muotona (ks. mm. asia C-465/05, komissio v. Italia, tuomio 13.12.2007, Kok., s. I-11091, 65 kohta).

48 Näin ollen on todettava, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt sosiaaliturvalainsäädännössään mahdollisuudesta siihen, että toisessa jäsenvaltiossa tehdyt sosiaaliturvalain 24 §:ssä tarkoitetut laboratoriotutkimukset ja -kokeet kustannettaisiin maksamalla sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluville korvaus heidän näistä tutkimuksista ja kokeista maksamistaan kustannuksista, vaan se on säätänyt ainoastaan, että sairausvakuutuskassat maksavat ne suorakorvausjärjestelmän kautta.

49 Toiseksi komission kanne koskee sääntöjen 12 §:ää, ja tästä on heti aluksi huomautettava, että EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, ettei jäsenyysvelvoitteita ole noudatettu, esittämällä unionin tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta (ks. mm. asia C-160/08, komissio v. Saksa, tuomio 29.4.2010, Kok., s. I-3713, 116 kohta ja em. asia komissio v. Ranska, tuomion 56 kohta).

50 Lisäksi unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä seuraa, että kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista ja että näiden mainintojen on oltava riittävän selviä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmettävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä ja että kanteessa esitetyt vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin perusteesta (ks. asia C-412/04, komissio v. Italia, tuomio 21.2.2008, Kok., s. I-619, 103 kohta; em.

asia komissio v. Espanja, tuomion 32 kohta ja asia C-508/08, komissio v. Malta, tuomio 28.10.2010, Kok., s. I-10589, 16 kohta).

51 On syytä todeta yhtäältä, että sääntöjen 12 §:n osalta komissio arvostelee Luxemburgin suurherttuakuntaa siitä, että se on asettanut asiaa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöönsä sisältyvien kaikkien asiaa koskevien ehtojen noudattamisen edellytykseksi toisessa jäsenvaltiossa tehdyistä lääketieteellisistä laboratoriotutkimuksista aiheutuneiden kulujen korvaamiselle. Komissio on myös vedonnut siihen, että kyseiset ehdot ovat ”selvästi suhteellisuusperiaatteen vastaisia”.

52 Tässä yhteydessä on todettava unionin tuomioistuimen katsoneen, kuten komissio on itse myöntänyt kannekirjelmässään, että sosiaaliturvaetuuksien myöntämisedellytyksiin, joiden vahvistamiseen jäsenvaltioilla on toimivalta samoin kuin niillä on toimivalta sosiaaliturvajärjestelmällä taattavan vakuutusturvan laajuuden määrittämiseen, voidaan vedota – edellyttäen, etteivät ne ole syrjiviä eivätkä henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavia – vakuutettua vastaan, kun on kyse muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa henkilö on vakuutettu, suoritetusta hoidosta (ks. vastaavasti em. asia Müller-Fauré ja van Riet, tuomion 106 kohta).

53 Komissio ei kuitenkaan ole millään tavoin ilmoittanut kirjelmissään, millaisia nämä edellytykset ovat, lukuun ottamatta sitä virallisessa huomautuksessa, perustellussa lausunnossa ja myös komission kannekirjelmässä yksilöityä edellytystä, jonka mukaan ”lääketieteelliset laboratoriotutkimukset” on tehtävä ”erillisessä laboratoriossa”. Komissio ei myöskään ole täsmentänyt, mitkä ovat erityisesti ne Luxemburgin oikeuden säännökset, joissa kyseisistä edellytyksistä säädetään.

54 Komissio ei siten ole selvittänyt unionin tuomioistuimelle tarvittavia seikkoja, jotta se voisi tutkia, ovatko kyseiset edellytykset EY 49 artiklan vastaisia.

55 Tämän tuomion 53 kohdassa mainitusta vaatimuksesta on toisaalta todettava, ettei komissio ole yksilöinyt sitä Luxemburgin oikeuden säännöstä, jossa kyseinen vaatimus säädetään, eikä myöskään määrittänyt selkeästi ja täsmällisesti vaatimuksen laajuutta tai sitä, mihin terveydenhoidon toimenpiteisiin sitä sovelletaan.

56 Näitä seikkoja ei ole ollut mahdollista selventää komissiolle tehdyn kantelun selostuksen eikä myöskään komissiolta istunnossa saatujen tietojen avulla.

57 Tältä osin komissio on istunnossa vedonnut siihen, ettei sillä ole toimivaltaa tehdä tutkintaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa asioissa vaan se on asioiden selvittämisessä riippuvainen jäsenvaltioiden vastauksista ja yhteistyöstä.

58 Tämä seikka ei kuitenkaan yksinään voi oikeuttaa komissiota sivuuttamaan tämän tuomion 49 ja 50 kohdassa mainittuja velvoitteitaan.

59 Unionin tuomioistuin on tosin katsonut EY 10 artiklasta seuraavan, että jäsenvaltioiden on toimittava vilpittömässä mielessä yhteistyössä komission kanssa sen EY 226 artiklan perusteella aloittaman tutkinnan yhteydessä ja toimitettava komissiolle kaikki sen tätä tarkoitusta varten pyytämät tiedot (ks. asia C-82/03, komissio v. Italia, tuomio 13.7.2004, Kok., s. I-6635, 15 kohta ja asia C-221/08, komissio v. Irlanti, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1669, 60 kohta).

60 Unionin tuomioistuimelle esitetystä oikeudenkäyntiaineistosta ei kuitenkaan ilmene, että komissio olisi pyytänyt Luxemburgin suurherttuakuntaa toimittamaan sille asiassa sovellettavat oikeussäännökset tai että kyseinen toimielin olisi katsonut mainitun jäsenvaltion jättäneen noudattamatta EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

61 Lopuksi on todettava, ettei komissio ole myöskään osoittanut, että tämän tuomion 53 kohdassa mainittu vaatimus rajoittaisi palvelujen tarjoamisen vapautta, vaan se on pelkästään selostanut eroja, joita kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin on jäänyt,

koska niitä ei ole yhdenmukaistettu unionin oikeudessa (ks. vastaavasti asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986, Kok., s. 1, Kok. Ep. VIII, s. 369, 20 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 61 kohta).

62 Näin ollen on katsottava, ettei komissio ole osoittanut Luxemburgin suurherttuakunnan jättäneen noudattamatta EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan pitäessään voimassa sääntöjen 12 §:n, jossa säädetään kyseisessä pykälässä mainittujen, terveydenhoitopalvelujen suorittamista koskevien Luxemburgin kansallisten sopimusten mukaisten ehtojen täysimääräinen noudattaminen edellytykseksi sille, että sairausvakuutuskassat korvaavat terveydenhoidon toimenpiteet ja tuotteet.

63 Edellä esitetystä seuraa, että komission kanne on hylättävä siltä osin kuin se koskee sääntöjen 12 §:ää.

Oikeudenkäyntikulut

64 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, unionin tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Koska esillä olevassa asiassa osa vaatimuksista on ratkaistu toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kummakin asianosaisen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt sosiaaliturvalainsäädännössään mahdollisuudesta siihen, että toisessa jäsenvaltiossa tehdyt sosiaaliturvalain 24 §:ssä, sellaisena kuin sitä on sovellettava tässä oikeudenkäyntiasiassa, tarkoitetut laboratoriotutkimukset ja -kokeet kustannettaisiin maksamalla sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluville korvaus heidän näistä tutkimuksista ja kokeista maksamistaan kustannuksista, vaan se on säätänyt ainoastaan, että sairausvakuutuskassat maksavat ne suorakorvausjärjestelmän kautta.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Euroopan komissio ja Luxemburgin suurherttuakunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset