

Asia C-636/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

26.8.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Centrale Raad van Beroep (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

22.8.2019

Valittaja:

Y

Vastapuoli:

CAK

Pääasian kohde

Pääasiassa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä on kyse Alankomaista kotoisin olevan, mutta Belgiassa asuvan eläkeläisen Saksassa saaman lääketieteellisen hoidon kustannuksia koskevasta korvausvaatimuksesta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Tämä SEUT 267 artiklan nojalla esitetty pyyntö koskee kysymystä siitä, voivatko Alankomaiden ulkopuolelle asettautuneet eläkeläiset, joilla on asetuksen (EY) N:o 883/2004 24 artiklan perusteella oikeus luontoisuuksiin Alankomaiden kustannuksella, vedota direktiiviin 2011/24.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko direktiiviä 2011/24/EU tulkittava siten, että asetuksen (EY) N:o 883/2004 24 artiklassa tarkoitetut henkilöt, jotka saavat asuinvaltiossaan luontoisuuksia, joiden kustannuksista Alankomaat on vastuussa, mutta joita ei ole Alankomaissa

vakuutettu lakisääteisten sairausvakuutusten nojalla, vedota suoraan kyseiseen direktiiviin korvauksen myöntämiseksi annetun hoidon kustannuksista?

Jos tähän on vastattava kieltävästi,

2. seuraako SEUT 56 artiklasta, että käsiteltävässä asiassa esillä olevan kaltaisessa tapauksessa korvauksen epääminen muussa jäsenvaltiossa kuin asuin- tai eläkevaltiossa annetusta hoidosta muodostaa palveluiden tarjoamisen vapauden perusteettoman esteen?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1), erityisesti 1 artiklan c alakohta, 19 artiklan 1 kohta, 20 artiklan 1 ja 2 kohta, 27 artiklan 1 kohta ja 27 artiklan 3–5 kohta.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 987/2009 (EUVL 2009, L 284, s. 42), erityisesti 25 artiklan 1–3 kohta ja 26 artiklan 1 ja 2 kohta.

Eurooppalaisesta sairaanhoitokortista 12.6.2009 tehty päätös N:o S1 (EUVL 2010, C 106, s. 23).

Potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa 9.3.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/24/EU (EUVL 2011, L 88, s. 45), erityisesti 3 artiklan b alakohdan i alakohta, 3 artiklan c alakohdan i alakohta, 7 artiklan 1 kohta ja 8 artiklan 1 ja 2 kohta.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artikla.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Ei ole

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Valittaja asui vuonna 2015 tosiseikkojen tapahtuma-aikaan Belgiassa ja sai vanhuuseläkettä Alankomaista. Hänellä oli asetuksen (EY) N:o 883/2004 24 artiklan perusteella oikeus lääkinälliseen huoltoon Belgiassa Alankomaiden vastatessa kustannuksista. Hän maksoi tätä tarkoitusta varten Alankomaissa sairausvakuutusmaksuja.

- 2 Valittaja halusi käytyään yleislääkärillä Belgiassa ja Alankomaissa suoritetun lääketieteellisen tutkimuksen jälkeen pyytää toisen lääkärinlausunnon saksalaisessa sairaalassa.
- 3 Kyseistä Saksassa suoritettavaa lääkinnällistä hoitoa varten valittajan aviopuoliso oli ottanut yhteyttä vastapuoleen (jäljempänä CAK). CAK on alankomaalainen hallinnollinen elin, joka huolehtii useiden lääketieteen alan järjestelmien täytäntöönpanosta. Näihin järjestelmiin kuuluu muun muassa ”luontoisuuksiin oikeutetuille” aiheutuneiden sairauten liittyvien kustannusten korvaaminen. Tällä käsitteellä tarkoitetaan henkilöitä, jotka eivät ole vakuutettuja Alankomaissa ja jotka 1) asuvat valtiossa, jonka kanssa Alankomaat on tehnyt lääkinnällistä huoltoa koskevan sopimuksen (EU-/ETA-maat ja eräät muut maat) ja 2) saavat eläkettä tai etuutta Alankomaista. Nämä henkilöt maksavat sairausvakuutusmaksuja CAK:lle ja voivat hakea korvauksia asuinvaltionsa sairausvakuutuslaitokselta.
- 4 CAK on käsiteltävässä asiassa ilmoittanut valittajalle, että lääkinnälliseen hoitoon Belgian tai Alankomaiden ulkopuolella on ensin pyydettävä CAK:n lupa. Luvan pyytäminen on sen belgialaisen sairausvakuutuslaitoksen tehtävä, jolta valittaja on hakenut korvausta. CAK korvaa hoidon vain ennakkoluvan antamisen jälkeen.
- 5 Alankomaissa oli todettu, että valittaja sairastaa rintasyöpää. Saksassa annettiin toinen lääkärinlausunto ilman, että tällaista lupaa oli annettu. Toisesta lääkärinlausunnosta kävi ilmi, että valittajan sairaus oli vakavampi kuin Alankomaissa oli todettu. Valittajalle tehtiin 20.3.2015 rintasyöpäleikkaus, minkä jälkeen hänelle annettiin jatkohoitoa, mukaan lukien sädehoito, huhtikuusta kesäkuuhun.
- 6 CAK oli tällä välin 19.3.2015 vastaanottanut valittajan belgialaiselta sairausvakuutuslaitokselta pyynnön, joka koski lupaa toisen lääkärinlausunnon hankkimiseen. Pyyntö evättiin, koska pyyntöä ei voitu antaa jälkikäteen. Muulle hoidolle ei ole koskaan pyydetty lupaa. Tästä syystä CAK kieltäytyi korvaamasta hoidon kokonaiskustannuksia 16 853,13 euroa. Valittaja teki kieltäytymispäätöksestä oikaisuvaatimuksen, joka hylättiin, kuten myös valittajan rechtbank Amsterdamissa (Amsterdamin alioikeus, Alankomaat) nostama kanne. Valittaja hakee nyt siihen muutosta Centrale Raad van Beroepilta (virkamies- ja sosiaaliasioiden ylioikeus, Alankomaat).

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 7 Valittajan mukaan Saksassa annetuissa hoidoissa, toista lääkärinlausuntoa lukuun ottamatta, oli kyse asetuksen (EY) N:o 883/2004 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista ”luontoisuuksista, jotka tulevat lääketieteellisistä syistä välttämättömiksi oleskelun aikana”. Kyseessä oli nimittäin suunnittelematon hätäleikkaus, joka oli suoritettava, kun ilmeni, miten vakava rintasyövän muoto hänellä oli. Läkinnällisen avun tarve oli niin kiireellinen, ettei häneltä voitu kohtuudella odottaa, että hän matkustaisi takaisin Alankomaihin tai Belgiaan

hoitoa varten. Häneltä ei myöskään voitu tällaisessa stressaavassa tilanteessa odottaa, että hän pyytäisi etukäteen luvan. Koska hän jo oli Saksassa toisen lääkärinlausunnon hankkimista varten, hänellä oli edellä mainitun artiklan nojalla oikeus tällaista hoitoa koskevaan luontoisuuuteen.

- 8 Valittaja on vedonnut myös direktiiviin 2011/24 (jäljempänä potilasdirektiivi). Kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan ii alakohdan mukaan hoidoilta, jotka eivät edellytä potilaan yöpymistä sairaalassa, voidaan vaatia ennakkolupaa vain, jos kyseinen hoito edellyttää ”pitkälle erikoistunutta ja kallista lääketieteellistä infrastruktuuria tai lääketieteellistä laitteistoa”. Leikkauksen jälkeiset hoidot, kuten 14.4.–24.6.2015 annetut sädehoidot, eivät kuulu tämän säännöksen piiriin, joten ennakkolupaa ei saanut vaatia.
- 9 CAK:n mukaan kyseessä eivät ole luontoisuuudet, jotka olivat tulleet lääketieteellisesti välttämättömiksi Saksassa oleskelun aikana. Toisen lääkärinlausunnon saamisen jälkeen valittajalla oli vielä ollut tilaisuus pyytää ennakkolupaa Saksassa vasta viikkoa myöhemmin annettua hoitoa varten. Se seikka, että valittaja oli ollut stressaavassa tilanteessa, ei muuta tätä asiaa. Lisäksi hän tiesi ennakkolupaa koskevasta vaatimuksesta.
- 10 CAK:n mukaan potilasdirektiiviä ei sovelleta valittajaan. Hän ei ole potilasdirektiivin 3 artiklan b alakohdassa tarkoitettu vakuutettu, koska hän ei täytä edellytyksiä, jotka Alankomaiden lainsäädännössä on säädetty etuuskien saamiselle. Tästä huolimatta sädehoitoa on pidettävä terveydenhuoltona, joka edellyttää potilasdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuja suunnitteluvaatimuksia. Tämä tarkoittaa, että myös sädehoidolta voidaan edellyttää ennakkolupaa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 11 Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin toteaa, että pääasiassa on esillä kaksi toisiinsa liittyvää ongelmaa. Ensinnäkin on kysymys siitä, voidaanko asetuksen (EY) N:o 883/2004 perusteella vaatia ennakkolupaa lääkinnälliseltä hoidolta Saksassa. Tässä yhteydessä on merkitystä sillä, oliko kyseessä suunniteltu vai suunnittelematon hoito. Toiseksi valittaja on vedonnut potilasdirektiiviin. Tämän direktiivin nojalla eräät valittajan saamat hoidot eivät mahdollisesti kuulu ollenkaan lupavaatimuksen piiriin. Kysymys on kuitenkin siitä, sovelletaanko potilasdirektiiviä valittajaan. Tämä viimeinen seikka muodostaa ennakkoratkaisupyyntöjen ytimen.
- 12 Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin katsoo CAK:n ja alioikeuden tavoin, ettei kyseessä ollut suunnittelematon hoito, joka CAK:n on asetuksen (EY) N:o 883/2004 19 artiklan 1 kohdan perusteella korvattava ilman ennakkolupaa. Valittaja oleskeli Saksassa alun perin ainoastaan toista lääkärinlausuntoa varten. Hänen ei siis ollut täytynyt keskeyttää ennen aikaisesti oleskeluaan Saksassa hoidon saamiseksi Belgiassa tai Alankomaissa. Lisäksi se, että toisen lääkärinlausunnon ja ensimmäisen leikkauksen välillä oli kulunut viikko, ei viittaa

erityisen kiireelliseen tilanteeseen. Lääkinnälliset hoidot, joista vaaditaan korvausta tässä oikeudenkäynnissä, kuuluvat siis asetuksen (EY) N:o 883/2004 20 artiklassa tarkoitetun sellaisen suunnitellun hoidon piiriin, jolta voidaan vaatia siinä tarkoitettu lupa.

- 13 Potilasdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan rajat ylittävän hoidon yhteydessä lupa voidaan kuitenkin vaatia vain muutamissa tapauksissa hoidolta, joka edellyttää suunnitteluvaatimuksia. Tämä koskee vain hoitoa, joka edellyttää asianomaisen potilaan yöpymistä sairaalassa vähintään yhden yön ajan tai pitkälle erikoistunutta ja kallista lääketieteellistä infrastruktuuria tai lääketieteellistä laitteistoa.
- 14 CAK väittää, ettei potilasdirektiiviä sovelleta vakuutettuihin, jotka saavat hoitoa asuin- ja/tai eläkevaltionsa ulkopuolella. Potilasdirektiivin 3 artiklan b alakohdan i alakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan vain asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdassa määriteltyihin vakuutettuihin. CAK:n mukaan nämä ovat henkilöitä, jotka ovat vakuutettuja kansallisen lakisääteisen sairausvakuutusjärjestelmän perusteella. Henkilöt, joilla on oikeus luontoisetuksiin asetuksen (EY) N:o 883/2004 perusteella, eivät kuulu tämän määritelmän piiriin.
- 15 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan vastaukseen, joka on annettava kysymykseen siitä, kuuluuko valittaja potilasdirektiivin henkilölliseen soveltamisalaan, liittyy varteenotettava epäilystä. On epäselvää, miten asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua vakuutetun käsitettä on tulkittava. Käsiteltävässä asiassa esillä olevien lääkinnällisten luontoisetuksien osalta tässä viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetaan vakuutetulla ”henkilöä, joka täyttää II osaston nojalla toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset oikeuden saamiseksi etuuksiin, ottaen huomioon tämän asetuksen säännökset”.
- 16 Kuten unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään useasti vahvistanut, asetuksen (EY) N:o 883/2004 III osaston 1 luvussa muotoillaan erityiset lähtökohdat, jotka tietyissä tapauksissa poikkeavat II osastossa säädetyistä yleisistä sovellettavaa lainsäädäntöä koskevista säännöistä, jotta voidaan selvittää, minkä elimen on huolehdittava asianomaisissa artikloissa tarkoitetuista etuuksista ja mitä lainsäädäntöä sovelletaan (esimerkiksi 14.10.2010 annetun tuomion van Delft ym., C-345/09, EU:C:2010:610, 38 ja 48 kohta). Lähtökohtana on, että vakuutetut, eläkeläiset ja heidän perheenjäsenensä voivat ottaa vastaan lääkinnällistä hoitoa asuinjäsenvaltiossaan. Kyseinen jäsenvaltio tarjoaa hoitoa oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Lääkinnällisen hoidon kustannuksista vastaa toimivaltainen jäsenvaltio.
- 17 Asetuksen (EY) N:o 883/2004 III osaston 1 luvun 1 jaksossa on vakuutettuja koskevia säännöksiä ja 2 jaksossa eläkkeensaajia koskevia säännöksiä. Tässä asetuksessa tehdään siis ero vakuutettujen ja eläkkeensaajien välillä, mutta tiettyjen vakuutettuja koskevien artiklojen osalta säädetään, että niitä sovelletaan

soveltuvien osin eläkkeensaajiin. Tässä yhteydessä voidaan viitata 27 artiklan 3 kohtaan, jossa säädetään, että 20 artiklaa, jossa säädetään käsiteltävässä asiassa esillä olevasta lupavaatimuksesta, sovelletaan vastaavasti eläkkeensaajaan ja hänen perheenjäseniinsä. Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin ei pidä täysin selvänä, tavoitellaanko tällä vastaavasti soveltamisella eläkkeensaajien rinnastamista vakuutettuihin, kuten käsiteltävässä asiassa. Jos tähän on vastattava myöntävästi, asetuksen (EY) N:o 883/2004 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettulla vakuutetun käsitteellä tarkoitettaisiin myös III osaston 1 luvun 2 jaksossa tarkoitettua eläkkeensaajaa.

- 18 Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin epäilee CAK:n väitteen, jonka mukaan vakuutetun käsitteellä voidaan tarkoittaa vain henkilöitä, jotka on vakuutettu Alankomaiden lainsäädännön mukaan sairauskulujen varalta, oikeellisuutta myös toisesta näkökulmasta. Se viittaa tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (esimerkiksi edellä mainittu tuomio Van Delft ym. ja tuomio 4.6.2015, Fischer-Lintjens, C-543/13, EU:C:2015:359), jossa valittajan kaltaisesta etuudesta käytetään nimitystä sosiaalivakuutettu. Tämän perusteella voitaisiin olettaa, että asetuksessa (EY) N:o 883/2004 tarkoitettu vakuutetun käsite on laajempi ja käsittää muitakin kuin vain henkilön, joka on vakuutettu kansallisten oikeussääntöjen mukaan.
- 19 CAK:n esittämää laajempaa tulkintaa puoltaa myös potilasdirektiivin 3 artiklan c alakohdan i alakohdassa säädetty vakuutusjäsenvaltion määritelmä. Siinä säädetään, että vakuutusjäsenvaltiolla tarkoitetaan 3 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden osalta jäsenvaltiota, joka on toimivaltainen myöntämään vakuutetulle ennakkoluvan saada asianmukaista hoitoa asuinjäsenvaltion ulkopuolella asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 mukaisesti. Myös potilasdirektiivin 7 artiklassa on nähtävissä viittaus siihen, että direktiiviä voidaan soveltaa myös etuuksiin oikeutettuihin.
- 20 Yleisemmin katsottuna ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin ei havaitse, toisin kuin CAK, selvää perustetta etuuksiin oikeutettujen sulkemiselle potilasdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiivin tavoitteena on rajat ylittävän terveydenhuollon tarjoamisen esteiden poistaminen mahdollisimman kattavasti ja siten potilaiden vapaan liikkuvuuden helpottaminen Euroopan unionissa. Tätä tarkoitusta varten direktiivillä on perustettu sairaudesta aiheutuvien kustannusten korvausjärjestelmä, joka perustuu vapaan liikkuvuuden periaatteisiin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuihin lähtökohtiin. Unionin tuomioistuin on useissa tuomioissa vahvistanut oikeuden korvaukseen sellaisista kustannuksista, jotka aiheutuvat toisessa jäsenvaltiossa tarjotusta terveydenhuollosta sen lakisääteisen sosiaaliturvalainsäädännön nojalla, jonka mukaisesti potilaat on vakuutettu. Lisäksi palvelujen tarjoamisen vapaus tarkoittaa palvelujen vastaanottajien vapautta, mukaan lukien niiden, jotka tarvitsevat lääkinnällistä hoitoa, jotta he voivat mennä toiseen jäsenvaltioon sitä varten.

- 21 Potilasdirektiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleesta käy ilmi halu varmistaa, että myös potilaat, jotka hakeutuvat hoitoon toiseen jäsenvaltioon muissa kuin asetuksella (EY) N:o 883/2004 säädettyissä olosuhteissa, voisivat hyötyä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja tämän direktiivin mukaisista potilaiden, palvelujen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteista. Johdanto-osan 30 perustelukappaleessa todetaan, että potilaan kannalta näiden kahden järjestelmän olisi oltava johdonmukaiset: sovelletaan joko tätä direktiiviä tai sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia unionin asetuksia. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan direktiivillä ei pyritä epäämään luontoisuuksiin oikeutetuilta eläkeläisiltä rajat ylittävän terveydenhuollon suojelua.
- 22 Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka liittyy palveluiden vapaaseen tarjontaan rajat ylittävän terveydenhuollon yhteydessä, koskee – sikäli kuin on ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tiedossa – kylläkin henkilöitä, jotka olivat tosiasiallisesti vakuutettuja vakuutusjäsenvaltiossa, mutta se ei ole vakuuttunut siitä, että kyseistä oikeuskäytäntöä on jätettävä soveltamatta luontoisuuksiin oikeutettuihin eläkeläisiin.
- 23 Mikäli unionin tuomioistuin pitää tätä käsitystä oikeana ja potilasdirektiiviä on siis sovellettava, ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan säde- ja jatkohoidot eivät kuulu lupavaatimuksen piiriin. Tällöin on nimittäin katsottava, että potilasdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohta ei koske tätä hoitoa.
- 24 Jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei valittaja kuulu potilasdirektiivin henkilölliseen soveltamisalaan, tulee esiin kysymys siitä, onko SEUT 56 artiklan nojalla, kun otetaan huomioon myös suhteellisuusperiaate, kiellettyä asettaa luontoisuuksiin oikeutetuille este rajat ylittävän terveydenhuollon yhteydessä hänen asuin- ja eläkevaltionsa ulkopuolella. Kysymys on myös siitä, onko kyseisen artiklan nojalla kiellettyä asettaa palveluntarjoajille este näiden tarjotessa rajat ylittävää hoitopalvelua luontoisuuksiin oikeutetuille. Valittajan kohtaama este on suora seuraus siitä tosiseikasta, että hän on alankomaalaisen eläkkeen saajana asettautunut Alankomaiden ulkopuolelle ja että Alankomaat ei eläkevaltiona myönnä rajat ylittävän terveydenhuollon korvausta luontoisuuksiin oikeutetuille asuin- ja eläkevaltion ulkopuolella, jos hoito ei edellytä sairaalaan ottamista, paitsi luvan saamisen jälkeen. Henkilöt, jotka on vakuutettu sairaudesta aiheutuvien kustannusten varalta kansallisten oikeussääntöjen mukaan Alankomaissa, saavat eri vakuutuksenantajien erityisten vakuutusehtojen mukaisesti kyllä usein korvauksen tällaisesta rajat ylittävästä hoidosta.
- 25 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan kuvattua estettä ei voida perustella. Ei ole väitetty eikä käynyt ilmi, että este on välttämätön Alankomaiden hoitojärjestelmän taloudellisen tasapainon varmistamiseksi. Valittaja maksaa vakuutusmaksuja Alankomaille hoidosta, jota hän voi saada luontoisuuksiin oikeutettuna. Jos hoito olisi saatu Alankomaissa, se olisi myös korvattu. Alankomaiden valtiolle olisi aiheutunut myös vastattavia kustannuksia valittajan hoitamisesta, jos hän olisi saanut samaa hoitoa Belgiassa.