

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

12. siječnja 2010. (*)

„Direktiva 2000/78/EZ – Članak 2. stavak 5. i članak 6. stavak 1. – Zabrana diskriminacije na temelju dobi – Odredba nacionalnog prava kojom se određuje maksimalna dob od 68 godina za obavljanje prakse ugovornog stomatologa – Cilj koji se želi postići – Mjere potrebne za zaštitu zdravlja – Dosljednost – Primjerenost mjere”

U predmetu C-341/08,

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Sozialgericht Dortmund (Socijalni sud u Dortmundu, Njemačka) odlukom od 25. lipnja 2008., koju je Sud zaprimio 24. srpnja 2008., u postupku

Domnica Petersen

protiv

Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe,

uz sudjelovanje:

AOK Westfalen-Lippe,

BKK-Landesverband Nordrhein-Westfalen,

Vereinigte IKK,

Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See – Dezernat 0.63,

Landwirtschaftliche Krankenkasse NRW,

Verband der Angestellten-Krankenkassen eV,

AEV – Arbeiter-Ersatzkassen-Verband eV,

Kassenzahnärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik trećeg vijeća, u svojstvu predsjednika, E. Levits, P. Lindh (izvjestiteljica), predsjednici vijeća, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, P. Kūris, A. Borg Barthet, A. Ó Caoimh i L. Bay Larsen, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. srpnja 2009.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za D. Petersen, H.-J. Brink, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, M. Lumma i N. Graf Vitzthum, u svojstvu agenata,
- za Irsku, D. O'Hagan, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. McGarrya, *BL*,
- za talijansku vladu, I. Bruni, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Russo, *avvocato dello Stato*,
- za poljsku vladu, M. Dowgielewicz, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, V. Kreuzschatz, J. Enegren i B. Conte, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. rujna 2009.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL L 303, str. 16., u daljnjem tekstu: direktiva) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između D. Petersen i Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe (žalbena vijeće za stomatologe iz okruga Westphalia-Lippe) u vezi s odbijanjem tog povjerenstva da D. Petersen odobri obavljanje prakse ugovornog stomatologa nakon dobi od 68 godina.

Pravni okvir

Pravo Zajednice

- 3 Direktiva je donesena na temelju članka 13. UEZ-a. U uvodnim izjavama 9., 11., i 25. direktive navedeno je:

„(9) Zapošljavanje i obavljanje zanimanja glavni su elementi za osiguranje jednakih mogućnosti za sve i snažno pridonose punom sudjelovanju građana u gospodarskome, kulturnom i društvenom životu te ostvarenju njihovih osobnih potencijala.

[...]

(11) Diskriminacija na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja može ugroziti ostvarivanje ciljeva postavljenih Ugovorom o EZ-u, a posebice postizanje visoke razine zaposlenosti i socijalne zaštite, podizanje životnog standarda i kvalitete života, gospodarsku i društvenu koheziju i solidarnost te slobodno kretanje osoba.

[...]

(25) Zabrana diskriminacije na temelju dobi predstavlja bitan dio ispunjavanja ciljeva navedenih u smjernicama za zapošljavanje, kao i poticanja raznolikosti radne snage. Međutim, u određenim okolnostima, razlike u postupanju povezane sa starosnom dobi mogu se opravdati te su stoga potrebni posebni propisi koji se mogu razlikovati ovisno o stanju u pojedinoj državi članici. Stoga je važno razlikovati opravdano različito postupanja, posebice onog koje se temelji na opravdanim ciljevima politike zapošljavanja, tržišta rada i ciljeva usavršavanja, od diskriminacije koju treba zabraniti.”

4 Kao što je navedeno u članku 1. Direktive, njezina je svrha „utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja u vezi sa zapošljavanjem i obavljanjem zanimanja, kako bi se u državama članicama ostvarila primjena načela jednakog postupanja”.

5 Članak 2. Direktive glasi:

„1. Za potrebe ove Direktive ‚načelo jednakog postupanja’ znači nepostojanje bilo kakve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1.

2. Za potrebe stavka 1.:

(a) smatra se da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog postupanja u sličnim situacijama, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1.;

[...]

5. Ova Direktiva ne utječe na mjere koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva, a koje su u demokratskom društvu potrebne zbog očuvanja javne sigurnosti, održanja javnog reda i prevencije kaznenih djela, radi zaštite zdravlja te zaštite prava i sloboda drugih ljudi.”

6 Člankom 3. stavkom 1. točkama (a) i (c) Direktive propisuje se:

„1. U granicama nadležnosti prenesenih na Zajednicu, ova se Direktiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na:

(a) uvjete za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju ili uvjete za obavljanje zanimanja, uključujući mjerila odabira i uvjete za primanje u radni odnos, bez obzira

na to o kojoj se vrsti djelatnosti radi te na svim profesionalnim razinama, uključujući napredovanje;

[...]

(c) zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće”.

7 Člankom 6. stavkom 1. Direktive propisuje se:

„Neovisno o članku 2. stavku 2., države članice mogu predvidjeti da se različito postupanje na temelju dobi neće smatrati diskriminacijom, ako su, u kontekstu nacionalnog prava, te razlike objektivno i razumno opravdane legitimnim ciljem, uključujući legitimnu politiku zapošljavanja, tržište rada i strukovno obrazovanje te ako su načini ostvarivanja tog cilja primjereni i nužni.

Takvo različito postupanje može, između ostalog, uključivati:

(a) postavljanje posebnih uvjeta za pristup zapošljavanju i strukovnom osposobljavanju, za zapošljavanje i obavljanje zanimanja, uključujući uvjete u pogledu otkaza i naknada za rad, za mlade osobe, starije radnike i osobe koje su dužne skrbiti o drugima, radi poticanja njihove strukovne integracije ili osiguranja njihove zaštite;

(b) određivanje minimalnih uvjeta u pogledu dobi, radnog iskustva ili godina provedenih u službi za pristup zapošljavanju ili određenim prednostima vezanim uz zaposlenje;

(c) određivanje najviše dobi za zapošljavanje, koja se temelji na zahtjevima obuke [određivanje najviše dobi za zapošljavanje na temelju osposobljenosti koja se zahtijeva za dotično] radno mjesto ili na potrebi postojanja razumnog razdoblja zaposlenja prije umirovljenja.”

8 U skladu s prvim stavkom članka 18. Direktive, ona je trebala biti prenesena u pravne sustave država članica najkasnije do 2. prosinca 2003. Međutim, drugim stavkom članka 18. propisuje se da:

„Radi uzimanja u obzir posebnih uvjeta, države članice prema potrebi mogu uzeti dodatno razdoblje od 3 godine, počevši od 2. prosinca 2003., odnosno ukupno 6 godina, za provedbu odredbi ove Direktive u vezi s diskriminacijom na temelju dobi i invaliditeta. U tom slučaju o tome odmah obavješćuju Komisiju [...].”

9 Savezna Republika Njemačka iskoristila je tu mogućnost te su odredbe Direktive koje se odnose na diskriminaciju na temelju dobi i invaliditeta trebale biti prenesene u pravni poredak te države članice najkasnije do 2. prosinca 2006.

Nacionalno pravo

10 Direktiva je prenesena Općim zakonom o jednakom postupanju (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*) od 14. kolovoza 2006. (BGBl. 2006 I, str. 1897., u daljnjem tekstu: AGG). Tim zakonom nije ukinuta ni izmijenjena u daljnjem tekstu navedena dobna granica koja se primjenjuje na ugovorne stomatologe.

- 11 Zakonom o zaštiti i strukturnom poboljšanju zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja (*Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung*) od 21. prosinca 1992. (BGBl 1992 I, str. 2266., u daljnjem tekstu: GSG 1993) uvedena je maksimalna dobna granica za ugovorne liječnike, koja je od 14. studenoga 2003. uvrštena u treću rečenicu članka 95. stavka 7. knjige V. zakonika o socijalnom osiguranju (*Sozialgesetzbuch*, BGBl 2003 I, str. 2190., u daljnjem tekstu: SGB V.”).
- 12 Tom trećom rečenicom članka 95. stavka 7. propisuje se da od 1. siječnja 1999. odobrenje za obavljanje liječničke prakse u svojstvu ugovornog liječnika istječe na kraju kalendarskog tromjesečja u kojemu ugovorni liječnik navršava 68. godina života.
- 13 U skladu s drugom rečenicom članka 72. stavka 1. SGB-a V., ta se odredba analogijom primjenjuje na ugovorne stomatologe.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je dobna granica popratna mjera uz članak 102. SGB-a V. kojim se uvodi sustav odobrenja za rad liječnika (stomatologa) na temelju regionalnih potreba, koji se također primjenjuje od 1. siječnja 1999.
- 15 U obrazloženju GSG-a 1993 navodi se sljedeće:
- „Rast broja ugovornih liječnika jedan je od suštinskih razloga prekomjernog rasta izdataka zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja. S obzirom na stalno povećanje broja ugovornih liječnika, treba ograničiti njihov broj. Višak ponude ne može se zaustaviti samo ograničenjem izdavanja odobrenja na račun mlade generacije liječnika. Zbog toga treba uvesti i obveznu dobnu granicu za ugovorne liječnike.”
- 16 U skladu s informacijama koje je pružio sud koji je uputio zahtjev, ta se dobna granica ne primjenjuje u sljedeća četiri slučaja, od kojih su prva tri propisana relevantnim zakonodavstvom, a četvrti se izvodi iz njega:
- u trenutku kada navršši 68 godina, dotična osoba obavlja praksu ugovornog liječnika (stomatologa) manje od 20 godina, a odobrenje za obavljanje te prakse dobila je prije 1. siječnja 1993.; u tom se slučaju odobrenje produljuje najkasnije do isteka navedenog razdoblja od 20 godina;
 - u nekim područjima rada, u regiji za koju se odobrenje izdaje, postoji manjak ugovornih liječnika (stomatologa) ili postoji mogućnost da će doći do njihovog manjka;
 - u slučaju bolesti, odsustva ili sudjelovanja liječnika (stomatologa) u usavršavanju;
 - budući da se propis odnosi samo na liječnike (stomatologe) koji obavljaju praksu u okviru sustava ugovornih liječnika, liječnici i stomatolozi izvan tog sustava mogu obavljati praksu bez dobne granice.
- 17 Zakonodavac je zakonom o izmjeni zakona o ugovornim liječnicima i drugih zakona (*Gesetz zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer Gesetze – Vertragsarztänderungsgesetz*) od 22. prosinca 2006. (BGBl. 2006, str. 3439.), s učinkom od 1. siječnja 2007. stavio izvan snage članak 102. SGB-a V., kojim se

utvrđuju kvote za liječnike (stomatologe) ovisno o regionalnim potrebama, no zadržao je dobnu granicu o kojoj je riječ u glavnom postupku.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 18 D. Petersen rođena je 24. travnja 1939. i 2007. navršila je 68 godina života. Odobrenje za obavljanje prakse ugovornog stomatologa dobila je 1. travnja 1974.
- 19 Odlukom od 25. travnja 2007. Zulassungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe (povjerenstvo za izdavanje odobrenja stomatolozima iz okruga Westphalia-Lippe) utvrdio je da odobrenje D. Petersen za obavljanje ugovorne prakse pružanja stomatološke skrbi istječe 30. lipnja 2007.
- 20 D. Petersen izjavila je prigovor protiv te odluke, navodeći posebno da je ona u suprotnosti s Direktivom i AGG-om.
- 21 Kada je njezin prigovor odbačen odlukom povjerenstva Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, D. Petersen je podnijela tužbu protiv te odluke pred Sozialgericht Dortmund (Socijalni sud, Dortmund).
- 22 Taj sud navodi da je u skladu s nacionalnim pravom odbijanje prigovora D. Petersen zakonito. U tom smislu sud se poziva na analize Bundessozialgerichts (Savezni socijalni sud) i Bundesverfassungsgerichts (Savezni ustavni sud) kojima se dobna granica o kojoj je riječ u glavnom postupku smatra opravdanom iako su to ti sudovi utvrdili zbog različitih razloga. Bundessozialgericht smatra da se dobnom granicom omogućuje uravnotežena podjela tereta među generacijama i da je korisna za očuvanje mogućnosti zapošljavanja mladih ugovornih stomatologa. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, to opravdanje više ne vrijedi budući da su kvote za ugovorne stomatologe ukinute i da ponuda usluga zdravstvene skrbi više nije prekomjerna.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev prihvaća, s druge strane, cilj na koji je upozorio Bundesverfassungsgericht u presudi od 7. kolovoza 2007. U skladu s tom presudom, dobna granica opravdana je potrebom zaštite pacijenata osiguranih u okviru zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja od rizika koje nose stariji ugovorni stomatolozi čiji rad više nije optimalan. Bundesverfassungsgericht je potvrdio analizu koju je izradio već u ranijoj presudi iz 1998. i presudio da zakonodavac, s obzirom na marginu procjenu koja ima, nije obvezan predvidjeti pojedinačnu provjeru fizičke i mentalne sposobnosti svakog ugovornog liječnika koji je navršio 68 godina života. Upravno suprotno, zakonodavac na temelju iskustva ima pravo donijeti opće propise. Bundesverfassungsgericht je također presudio da nenavođenje zaštite zdravlja osiguranih osoba u obrazloženju zakona nije relevantno i naglasio je da je pri ocjeni ustavnosti zakonske odluke uzeo u obzir sve aspekte i nije bio ograničen tim obrazloženjem.
- 24 Međutim, sud koji je uputio zahtjev nije siguran u valjanost te analize u odnosu na navedenu direktivu. On smatra da dobna granica o kojoj je riječ u glavnom postupku nije mjera u smislu članka 2. stavka 5. Direktive, s obzirom na to da zaštita zdravlja, po mišljenju zakonodavca, nije bila razlog za donošenje dotične odredbe. Ni dobna granica ne predstavlja stvarni i odlučujući uvjet za obavljanje određenog zanimanja u

smislu članka 4. stavka 1. Direktive, imajući u vidu utvrđene iznimke. I naposljetku, sud koji je uputio zahtjev izražava sumnju u kompatibilnost dobne granice s člankom 6. stavkom 1. Direktive.

- 25 Taj se sud pita je li zaštita zdravlja osiguranih osoba, na koju je upozorio Bundesverfassungsgericht, legitiman cilj u smislu članka 6. stavka 1. Direktive, s obzirom na toda taj cilj u stvari ne odgovara namjeri zakonodavca.
- 26 I konačno, sud koji je uputio zahtjev naglašava da dobna granica o kojoj je riječ u glavnom postupku ima vrlo penalizirajući učinak na ugovorne stomatologe koji žele nastaviti obavljati praksu nakon te granice, s obzirom na to da je 90 % populacije obuhvaćeno zakonom propisanim sustavom zdravstvenog osiguranja koji se temelji na ugovornom sustavu. Pita se bi li bilo moguće predvidjeti manje restriktivnu mjeru poput pojedinačne provjere svakog pojedinog slučaja.
- 27 Pod tim okolnostima Sozialgericht Dortmund odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Može li zakonom utvrđena maksimalna dobna granica za izdavanje odobrenja za obavljanje profesije (u ovom slučaju, za obavljanje prakse ugovornog stomatologa) biti objektivna i opravdana mjera za zaštitu legitimnog cilja (u ovom slučaju, zdravlja pacijenata osiguranih u okviru zakonom propisanog sustava obveznog zdravstvenog osiguranja) i primjereno i potrebno sredstvo za postizanje toga cilja u smislu članka 6. [Direktive] ako se temelji isključivo na pretpostavci koja se zasniva na „općenitom iskustvu” da u određenoj dobi dolazi do općeg umanjena sposobnosti, ne uzimajući u obzir sposobnosti dotične osobe?
2. Ako je odgovor na 1. pitanje potvrđan, može li se smatrati da legitimni (zakonski) cilj u smislu članka 6. Direktive [...] (u ovom slučaju, zaštita zdravlja pacijenata osiguranih u okviru zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja) postoji i u slučaju kada je taj cilj u potpunosti nevažan za nacionalnog zakonodavca u okviru izvršavanja njegove zakonodavne nadležnosti?
3. Ako je odgovor na prvo ili drugo pitanje negativan, može li se zakon koji je donesen prije Direktive [...], a koji s njom nije u skladu, zanemariti na temelju nadređenosti prava Zajednice, čak i u slučaju kada nacionalno pravo kojim se prenosi Direktiva (u ovom slučaju, [AGG]) ne predviđa takvu pravnu posljedicu u slučaju kršenja zabrane diskriminacije?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 28 Njemačka vlada navodi u svojim pisanim očitovanjima da je zahtjev za prethodnu odluku nedopušten zbog skore promjene njemačkog zakonodavstva koja će dovesti do ukidanja zabrane obavljanja prakse ugovornog stomatologa nakon 68. godine života.

- 29 Što se toga tiče, dovoljno je napomenuti da okolnost, kao što je utvrdio nezavisni odvjetnik u t. 32. svojega mišljenja, da će doći do te promjene nije relevantna. Kao što proizlazi iz informacija iz zahtjeva za prethodnu odluku, D. Petersen oduzeto je odobrenje za obavljanje prakse ugovornog stomatologa i lišena je mogućnosti daljnjeg obavljanja te prakse od 30. lipnja 2007. Iz toga slijedi da će odgovor Suda na postavljena pitanja biti odlučujući za ishod glavnog postupka i da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Prvo i drugo pitanje

- 30 Svojim prvim i drugim pitanjem, koje valja razmatrati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li članku 6. stavku 1. Direktive protivna nacionalna mjera kojom se određuje maksimalna dob za obavljanje prakse ugovornog stomatologa, u ovom slučaju 68 godina, radi zaštite zdravlja pacijenata osiguranih u okviru zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja jer se smatra da se sposobnost tih stomatologa umanjuje od tog doba. Nacionalni sud se pita se je li okolnost da zakonodavac nije uzeo u obzir taj cilj relevantna.
- 31 Kako bi se dobio odgovor na ta pitanja valja ispitati pripada li propis o kojemu je riječ u glavnom postupku u područje primjene Direktive, uvodi li se njime razlika u postupanju na temelju dobi, te ako je tako, je li ta razlika u postupanju protivna Direktivi.
- 32 Kao prvo, što se tiče područja primjene Direktive, valja ustvrditi da iz članka 3. stavka 1. točaka (a) i (c) Direktive proizlazi da se ona primjenjuje, u granicama nadležnosti prenesenih na Zajednicu, na sve osobe u vezi s uvjetima za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju ili na uvjete za obavljanje zanimanja i na zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće (vidjeti presude od 16. listopada 2007., *Palacios de la Villa*, C-411/05, Zb., str. I-8531., t. 43. i od 5. ožujka 2009., *Age Concern England*, C-388/07, Zb., str. I-1569., t. 24.).
- 33 Mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku utvrđuje se maksimalna dob za obavljanje stomatološke prakse u okviru zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja. Kako proizlazi iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, 90 % pacijenata obuhvaćeno je tim sustavom. Iz toga slijedi da okolnost u kojoj se stomatologu onemogućuje obavljanje prakse u okviru ugovornog sustava može ograničiti potražnju za uslugama koje on nudi. Stoga određivanjem dobi iznad koje pristup stomatološkoj praksi i obavljanje stomatološke prakse više nisu mogući, treća rečenica točke 95. stavka 7. SGB-a V. utječe na uvjete za pristup zapošljavanju, samozapošljavanju ili uvjete za obavljanje zanimanja u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) i zapošljavanje i uvjete rada u smislu članka 3. stavka 1. točke (c) Direktive.
- 34 Kao drugo, što se tiče pitanja sadržava li zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku razliku u postupanju na temelju dobi u odnosu na zapošljavanje i obavljanje zanimanja, valja utvrditi da, u skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive, za potrebe Direktive, „načelo jednakog postupanja” treba značiti nepostojanje izravne ili neizravne diskriminacije, na bilo kojoj osnovi iz članka 1. Direktive. U članku 2. stavku 2. točki (a) navodi se da se, za potrebe primjene članka 2. stavka 1., smatra da se radi o izravnoj diskriminaciji u slučaju kada se prema jednoj osobi postupa lošije nego prema drugoj osobi ili je došlo do takvog postupanja ili je moglo doći do takvog

postupanja u sličnim situacijama, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1. Direktive (vidjeti prethodno navedene presude Palacios de la Villa, t. 50., i Age Concern England, t. 33.).

- 35 Primjena odredbe poput one iz treće rečenice točke 95. stavka 7. SGB-a V. ima za posljedicu da se s osobama, u ovom slučaju ugovornim stomatolozima, postupa lošije nego s drugim osobama koje se bave istom profesijom zbog toga što su navršili 68 godina. Takva odredba uvodi različito postupanje na temelju dobi u smislu Direktive.
- 36 Kao treće, treba ispitati je li razlika u postupanju koja proizlazi iz primjene treće rečenice točke 95. stavka 7. SGB-a V. u skladu s Direktivom.
- 37 U vezi s tim važno je utvrditi koji se cilj želi postići mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku, kako bi se utvrdile odredbe Direktive s obzirom na koje treba preispitati tu mjeru.
- 38 Sud koji je uputio zahtjev naveo je nekoliko ciljeva: kao prvo, zaštita zdravlja pacijenata obuhvaćenih zakonom propisanim sustavom zdravstvenog osiguranja s obzirom na to da se smatra da se sposobnost stomatologa umanjuje nakon određene dobi; kao drugo, raspodjela mogućnosti zapošljavanja među generacijama; i kao treće, financijska ravnoteža njemačkog zdravstvenog sustava. No on je uzeo u obzir samo jedan cilj, i to prvi, pri čemu je naglasio da taj cilj nije u skladu s namjerom zakonodavca.
- 39 Valja napomenuti da se sud koji je uputio zahtjev nije pozvao na pripremljene dokumente, parlamentarne rasprave ili obrazloženje zakona kojima bi se objasnilo zbog čega je zadržana odredba kojom se propisuje dobna granica o kojoj je riječ u glavnom postupku kada je popratna odredba kojom se određuju kvote za liječnike (stomatologe) ovisno o regionalnoj potražnji stavljena izvan snage.
- 40 Kao što je Sud već presudio, budući da nacionalnom propisu o kojem se raspravlja u glavnom postupku nedostaje preciznosti u pogledu cilja koji se njime želi postići, potrebno je da drugi elementi koji proizlaze iz općeg konteksta premetne mjere omoguće utvrđivanje cilja kako bi se proveo sudski nadzor njegove legitimnosti, te prikladnosti i nužnosti sredstava upotrijebljenih za njegovo ostvarenje (vidjeti gore navedene presude Palacios de la Villa, t. 57., i Age Concern England, t. 45.).
- 41 Njemačka vlada navela je u svojim očitovanjima iznesenima pred Sudom da je zakonodavac imao namjeru zadržati dobnu granicu o kojoj je riječ u glavnom postupku tijekom ograničenog razdoblja promatranja kako bi utvrdio jesu li doista nestali problemi povezani s viškom ponude skrbi koju pružaju ugovorni stomatolozi unatoč ukidanju kvota. U očekivanju rezultata te provjere, zakonodavac je smatrao da je razborito zadržati mjeru čiji je cilj ograničiti broj ugovornih stomatologa a time i izdatke za zdravstvo, određujući da stomatolozi koji su navršili 68 godina više ne mogu obavljati praksu u okviru ugovornog sustava. Zadržavanjem dobne granice tako se, prema vladi, provodi izvorni cilj GSG-a 1993, a to je prvenstveno kontrola izdataka za javno zdravlje.
- 42 U okviru glavnog postupka samo je nacionalni sudac, kao jedina osoba kompetentna ocijeniti činjenice u glavnom predmetu i protumačiti nacionalno zakonodavstvo,

nadležan utvrditi zbog čega je dotična mjera zadržana i tako utvrdi cilj koji se njome želi postići.

- 43 Kako bi se nacionalnom sudu dao koristan odgovor koji bi mu omogućio odlučivanje u glavnom postupku, valja ispitati je li različito postupanje na temelju dobi o kojemu je riječ u glavnom postupku protivno Direktivi, vodeći računa o sva tri navedena cilja.

Prvi i treći istaknuti cilj

- 44 Prvi i treći cilj valja razmatrati zajedno. Prvi se odnosi izravno na područje zdravlja pacijenata, iz perspektive sposobnosti liječnika i stomatologa. Treći cilj, iako se odnosi na financijsku ravnotežu zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja, također se odnosi na to područje, ali se sagledava iz različite perspektive.
- 45 Iz sudske prakse proizlazi da je ciljem zaštite javnog zdravlja obuhvaćen ne samo cilj održavanja visoke razine kvalitete medicinskih usluga već i cilj sprječavanja rizika ozbiljnog narušavanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti u mjeri u kojoj i jedan i drugi pridonose postizanju visoke razine zaštite zdravlja (vidjeti u tom smislu presude od 16. svibnja 2006., Watts, C-372/04, Zb., str. I-4325. t. 103. i 104. i od 10. ožujka 2009. Hartlauer, C-169/07, Zb., str. I-1721., t. 46. i 47.).
- 46 Kao što je utvrdio nezavisni odvjetnik u točki 53. svojega mišljenja, valja smatrati da ako je dobna granica od 68 godina utvrđena u trećoj rečenici točke 95. stavku 7. SGB-a V. instrument koji čini dio odredbe o politici planiranja stomatološke skrbi čiji je cilj ograničenje povećanja izdataka za zdravstvenu skrb u okviru zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja, ta dobna granica služila bi cilju zaštite javnog zdravlja, sa stajališta očuvanja financijske ravnoteže zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja.
- 47 Što se tiče relevantnih odredbi Direktive, sud koji je uputio zahtjev smatra da usklađenost mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku s Direktivom treba ispitati s obzirom na članak 6. stavak 1. Direktive.
- 48 Međutim, valja podsjetiti na činjenicu da to što je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku formalno formulirao pitanje pozivajući se na određene odredbe prava Zajednice ne sprječava Sud da pruži nacionalnom sudu sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li se taj sud u tekstu svojih pitanja na njih pozvao. U tu svrhu Sud može iz svih podataka koje mu je dostavio nacionalni sud, a osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvesti propise i načela prava Unije koje treba tumačiti uzimajući u obzir predmet glavnog postupka (vidjeti presudu od 27. listopada 2009., ČEZ, C-115/08, Zb., str. I-10265., t. 81.).
- 49 U članku 2. stavku 5. Direktive izričito se spominje zaštita zdravlja. U skladu s tom odredbom, Direktiva ne utječe na mjere utvrđene u nacionalnom zakonodavstvu koje su u demokratskom društvu potrebne, između ostaloga, za zaštitu zdravlja.
- 50 Zbog toga prvi i treći cilj valja preispitati s obzirom na članak 2. stavak 5.

- 51 Kada se radi o mjeri u području zdravlja, valja napomenuti da, u skladu sa sudskom praksom i člankom 152. stavkom 5. UEZ-a, države članice zadržavaju ovlast da urede svoje sustave socijalne sigurnosti, a posebno da poduzimaju sve mjere usmjerene na organizaciju zdravstvenih službi i medicinske skrbi. Države članice zaista moraju izvršavati tu ovlast u skladu s pravom Zajednice, ali pri ocjeni poštovanja te obveze, treba uzeti u obzir činjenicu da država članica može odrediti željenu razinu osiguranja zaštite javnog zdravlja i način na koji se ta razina postiže. Kako ta razina može biti različita od jedne države članice do druge, državama članicama treba priznati određenu marginu prosudbe (vidjeti gore navedenu presudu Hartlauer, t. 29. i 30. i presudu od 19. svibnja 2009., Apothekerkammer des Saarlandes i dr., C-171/07 i C-172/07, Zb., str. I-04171., t. 18. i 19.).
- 52 S obzirom na tu marginu prosudbe, valja prihvatiti da, u okviru članka 2. stavka 5. Direktive, država članica može smatrati potrebnim odrediti dobnu granicu za obavljanje liječničke profesije, kao što je stomatološka, radi zaštite zdravlja pacijenata. Takav se stav primjenjuje i u slučaju kada se cilj zaštite zdravlja razmatra sa stajališta sposobnosti stomatologa ili sa stajališta financijske ravnoteže nacionalnog sustava zdravstvene skrbi. Što se tiče potonjeg, ne može se zanemariti činjenica da je povećanje broja ugovornih stomatologa dovelo do prevelikog povećanja u ponudi zdravstvene skrbi i posljedičnog prevelikog izdatka koji mora snositi država i da odlazak najstarijih stomatologa omogućuje smanjenje tih izdataka i izbjegavanje rizika ozbiljnog narušavanja sustava socijalne sigurnosti. Što se tiče postavljanja dobne granice na 68 godina, ta se dob može smatrati dovoljno visokom za prestanak važenja odobrenja za obavljanje prakse ugovornog stomatologa.
- 53 Kako bi se procijenila nužnost te mjere u odnosu na cilj koji se želi postići, treba utvrditi da iznimke u pogledu dobne granice o kojoj je riječ u glavnom postupku nisu u suprotnosti s dosljednom primjenom predmetnog zakonodavstva i da ne daju rezultat protivan tom cilju. U stvari valja voditi računa o tome da zakonodavstvo ne može jamčiti ostvarenje predviđenog cilja, osim ako istinski ne osigurava njegovo ostvarenje i to na sustavan i dosljedan način (vidjeti gore navedenu presudu Hartlauer, t. 55.).
- 54 Kao što proizlazi iz točke 16. ove presude, pravilo o kojem je riječ u glavnom postupku može imati četiri iznimke. Druga i treća iznimka odnose se na nedostatak ugovornih stomatologa zbog toga što ih nema dovoljno u pojedinim regijama ili zbog bolesti, odsustva ili sudjelovanja u usavršavanju. U tim slučajevima, pacijente osigurane u okviru zakonom propisanog sustava obveznog osiguranja mogu liječiti stomatolozi stariji od 68 godina.
- 55 Očigledno je da te iznimke nisu u suprotnosti s ciljem zaštite zdravlja. Baš suprotno, njima se osigurava liječenje tih pacijenata. Nadalje, budući da su namijenjene situacijama u kojima postoji manjak ponude stomatološke skrbi, po svojoj prirodi njima se ne može stvarati višak ponude koja bi mogla utjecati na financijsku ravnotežu nacionalnog sustava zdravstvene skrbi.
- 56 Prva se iznimka odnosi na ugovorne stomatologe koji su dobili odobrenje za obavljanje stomatološke prakse prije 1. siječnja 1993., ali koji nakon što su navršili 68 godina nisu 20 godina obavljali stomatološku praksu u okviru ugovornog sustava. U skladu s očitovanjima podnesenima Sudu, ovom se iznimkom želi izbjeći dovođenje u nepovoljniju situaciju stomatologa koji, u vrijeme stupanja na snagu zakonodavstva o

kojem je riječ u glavnom postupku, unatoč tome što već pripadaju starijoj dobnoj skupini, nisu praksu ugovornog stomatologa obavljali dovoljno dugo da bi stekli pravo na mirovinu. Ta se iznimka posebno odnosi na ugovorne stomatologe iz bivše Njemačke Demokratske Republike. Prema mišljenju njemačke vlade, koje se po tom pitanju ne osporava, radi se samo o točno definiranoj skupini stomatologa obuhvaćenih ovom iznimkom i povrh toga, ta je iznimka privremena jer prestaje važiti s istekom razdoblja od najviše 20 godina.

- 57 Uzimajući u obzir čimbenike koji smanjuju opseg prve iznimke, valja uzeti u obzir da ona ne narušava dosljednost zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku u odnosu na cilj zaštite zdravlja pacijenata obuhvaćenih zakonom propisanim sustavom zdravstvenog osiguranja, kako sa stajališta sposobnosti ugovornih stomatologa tako ni sa stajališta financijske ravnoteže zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja.
- 58 Četvrta iznimka nije sadržana kao takva u zakonodavstvu, ali proizlazi iz njegovog područja primjene. Treća rečenica članka 95. stavka 7. SGB-a V. odnosi se samo na stomatologe u okviru ugovornog sustava. Izvan tog sustava, stomatolozi mogu stoga obavljati svoju profesiju bez obzira na dob te stoga pacijente mogu liječiti stomatolozi stariji od 68 godina.
- 59 Sud je doista dopustio određene iznimke za pravila donesena u ime zaštite zdravlja, no one su ograničene vremenom i dosegom (vidjeti presudu od 19. svibnja 2009., Komisija/Italija, C-531/06, Zb., str. I-4103., t. 73.).
- 60 Za ocjenu učinka četvrte iznimke o dosljednosti mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku s obzirom na članak 2. stavak 5. Direktive, valja voditi računa i o prirodi i tekstu te odredbe. Budući da se radi o odstupanju od načela zabrane diskriminacije, potrebno ju je usko tumačiti. Izrazi iz članka 2. stavka 5. također ukazuju na takav pristup.
- 61 Mjera koja dopušta tako veliku iznimku kao što je ona koja se odnosi na stomatologe koji obavljaju stomatološku praksu izvan ugovornog sustava ne može se smatrati nužnom za zaštitu javnog zdravlja. Ako je cilj dobne granice o kojoj je riječ u glavnom postupku zaštita zdravlja pacijenata, sa stajališta sposobnosti dotičnih stomatologa jasno je da pacijenti nisu zaštićeni u slučaju kada se ta iznimka primjenjuje. Stoga se čini da je iznimka u suprotnosti s ciljem koji se želi postići. Nadalje, ona nije vremenski ograničena i, unatoč tome što nisu navedeni brojevi podaci, ona se potencijalno primjenjuje na sve stomatologe i čini se da bi se mogla odnositi na izvjestan broj pacijenata koji nije zanemariv.
- 62 Stoga valja smatrati da, ako je cilj koji se želi postići mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku zaštita zdravlja pacijenata, sa stajališta sposobnosti liječnika i stomatologa taj mjeri nedostaje dosljednost zbog prethodno navedene četvrte iznimke. U tom slučaju dobna granica koja se nameće ugovornim stomatolozima nije potrebna za zaštitu zdravlja u smislu članka 2. stavka 5. Direktive.
- 63 Ako je, s druge strane, cilj mjere očuvanje financijske ravnoteže javnozdravstvenog sustava, ta četvrta iznimka ne utječe na cilj koji se želi postići. Taj sustav pripada domeni za koju financijsku odgovornost snosi država i po definiciji se ne odnosi na

privatni zdravstveni sustav. Stoga je uvođenje dobne granice koja se primjenjuje samo na ugovorne stomatologe radi kontrole rashoda za javni zdravstveni sektor, u skladu s ciljem koji se želi postići. Okolnost da se to ne odnosi na stomatologe koji obavljaju stomatološku praksu izvan zakonom propisanog sustava zdravstvenog osiguranja ne utječe na dosljednost zakonodavstva o kojem je riječ.

- 64 Stoga, ako je cilj mjere za zadržavanje te dobne granice sprječavanje rizika ozbiljne štete za financijsku ravnotežu sustava socijalne sigurnosti kako bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja, što je na nacionalnom sudu da utvrdi, može se smatrati da je mjera usklađena s člankom 2. stavkom 5. Direktive.

Drugi istaknuti cilj

- 65 Kao što proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, Bundessozialgericht je smatrao da je dobna granica o kojoj je riječ u glavnom postupku bila opravdana drugim ciljem, odnosno podjelom mogućnosti zapošljavanja u profesiji ugovornog stomatologa među generacijama. Na taj se cilj, alternativno, pozvala i njemačka vlada u svojim usmenim očitovanjima.
- 66 Taj cilj nije predviđen člankom 2. stavkom 5. Direktive. S druge strane, valja ispitati bi li on mogao činiti legitiman cilj u smislu članka 6. stavka 1. Direktive.
67. U skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive, ciljevi koji se mogu smatrati „legitimnim” u smislu te odredbe su između ostalog ciljevi legitimne politike zapošljavanja, tržišta rada ili strukovnog osposobljavanja.
68. U tom smislu, Sud je već presudio da je poticanje zapošljavanja bez sumnje legitiman cilj socijalne politike ili politike zapošljavanja država članica i da je očigledno da se ta ocjena treba primjenjivati na instrumente nacionalne politike zapošljavanja čiji je cilj poboljšanje mogućnosti za ulazak na tržište rada određenim kategorijama radnika (vidjeti gore navedenu presudu Palacios de la Villa, t. 65.). Slično tome, mjera čiji je cilj promicanje pristupa mladih ljudi profesiji stomatologa u ugovornom sustavu može se smatrati mjerom politike zapošljavanja.
- 69 Međutim treba provjeriti, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive, jesu li sredstva za postizanje toga cilja „primjerena i potrebna”.
- 70 U tom smislu, s obzirom na razvoj situacije u zapošljavanju u dotičnom sektoru, ne čini se nerazumnim da nadležna tijela države članice razmatraju primjenu dobne granice koja dovodi do izlaska s tržišta rada starijih stomatologa čime se može omogućiti promicanje zapošljavanja mlađih stomatologa. Što se tiče postavljanja dobne granice na 68 godina, ta se dob, kao što je navedeno u točki 52. presude, čini dovoljno visokom za prestanak važenja odobrenja za obavljanje prakse ugovornog stomatologa.
- 71 Međutim, postavlja se pitanje je li primjena dobne granice primjerena i potrebna za postizanje cilja koji se želi postići. Kada broj ugovornih stomatologa na dotičnom tržištu rada nije prevelik u odnosu na potrebe pacijenata, obično je moguć ulazak na to tržište novim stomatolozima, posebno mladima, bez obzira na prisutnost stomatologa koji su prešli određenu dob, u ovom slučaju 68 godina. U tom bi slučaju uvođenje

dobne granice moglo biti i neprimjereno i nepotrebno za postizanje cilja koji se želi postići.

- 72 Njemačka vlada iznijela je na raspravi da se dobna granica o kojoj je riječ u glavnom postupku ne primjenjuje u regijama u kojima postoji manjak ugovornih stomatologa, u pogledu čega nije bilo osporavanja. Također je navela da je u području zdravlja važno da država pri donošenju potrebnih mjera ima mogućnost koristiti se svojom marginom prosudbe, ne samo kada se suočava s tekućim problemom viška zdravstvenih usluga već i u slučaju latentnog rizika nastanka takvog problema.
- 73 S tim u vezi, uzimajući u obzir marginu prosudbe koju imaju države članice i koja je navedena u točki 51. ove presude, valja priznati da, u situaciji u kojoj postoji prevelik broj ugovornih stomatologa ili latentan rizik nastanka takve situacije, država članica može smatrati potrebnim nametnuti dobnu granicu poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku kako bi mlađim stomatolozima olakšala pristup zapošljavanju.
- 74 Međutim, na nacionalnom je sudu da utvrdi kakva je trenutačna situacija.
- 75 Pod tom pretpostavkom, preostalo bi utvrditi dosljednost mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku vodeći računa o četiri iznimke iz točke 16. ove presude.
- 76 Prve tri iznimke, koje su namijenjene ili za specifične situacije u kojima postoji manjak ugovornih stomatologa ili na ograničeni rok, nisu u suprotnosti s ciljem promicanja ulaska mladih ugovornih stomatologa na tržište rada. Četvrta iznimka odnosi se na neugovorni sektor i nema nikakvog utjecaja na ulazak na tržište rada mladih stomatologa u ugovornom sustavu.
- 77 Iz toga slijedi da, ako je cilj mjere poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku podjela mogućnosti zapošljavanja među generacijama u okviru profesije ugovornih stomatologa, posljedična razlika u postupanju na temelju dobi može se objektivno i razumno smatrati opravdanom tim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja mogu se smatrati primjerenim i potrebnim pod uvjetom da je trenutačna situacija takva da postoji prevelik broj ugovornih stomatologa ili latentni rizik nastanka takve situacije.
- 78 Stoga na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da:
- članak 2. stavak 5. Direktive treba tumačiti na način da mu je protivna nacionalna mjera, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se određuje maksimalna dob za obavljanje prakse ugovornog stomatologa koja je u ovom slučaju 68 godina, čiji je jedini cilj zaštita zdravlja pacijenata od umanjene sposobnosti stomatologa nakon te dobi, s obzirom na to da se ta dobna granica ne primjenjuje na neugovorne stomatologe;
 - članak 6. stavak 1. Direktive treba tumačiti na način da mu ta mjera nije protivna u slučaju kada je njezin cilj podjela mogućnosti zapošljavanja među različitim generacijama u profesiji ugovornog stomatologa, ako je ta mjera, uzimajući u obzir situaciju na dotičnom tržištu rada, primjerena i potrebna za postizanje toga cilja;
 - je na nacionalnom sudu da cilj koji se želi postići mjerom o određivanju te dobne granice utvrdi tako što će istražiti razlog za zadržavanje te mjere.

Treće pitanje

- 79 Treće pitanje odnosi se na posljedice koje proizlaze ako se utvrdi da nacionalno pravilo doneseno prije Direktive nije u skladu s Direktivom u slučaju kada nacionalnim pravom nije predviđeno da se to pravilo ne primjenjuje.
- 80 Sud je presudio da sva upravna tijela podliježu obvezi poštovanja nadređenosti prava Zajednice (vidjeti osobito presudu od 22. lipnja 1989., Costanzo, C-103/88, Zb., str. 1839., t. 32. i presudu od 29. travnja 1999., Ciola, C-224/97, Zb., str. I-2517., t. 30.). To se odnosi na upravno tijelo, kao što je Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe. Okolnost da su odredbe nacionalnog prava o kojima je riječ u glavnom postupku već postojale prije stupanja na snagu Direktive je irelevantna. Jednako vrijedi i za okolnost da tim odredbama nije predviđeno da nacionalni sud ima mogućnost da ih nacionalni sud izuzme iz primjene u slučaju neusklađenosti s pravom Zajednice.
- 81 Zato na treće pitanje valja odgovoriti da je, ako bi propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, vodeći računa o cilju koji se njime želi ostvariti, bio protivan Direktivi, na nacionalnom sudu pred kojim je pokrenut spor između pojedinca i upravnog tijela, kao što je Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, da taj propis ne primijeni, čak i u slučaju kada je on donesen prije te direktive i nacionalnim pravom nije predviđeno da se on izuzme iz primjene.

Troškovi

- 82 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 2. stavak 5. Direktive 2000/78 od 27. listopada 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja treba tumačiti tako da mu je protivna nacionalna mjera, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se određuje maksimalna dob za obavljanje prakse ugovornog stomatologa koja je u ovom slučaju 68 godina, čiji je jedini cilj zaštita zdravlja pacijenata od umanjene sposobnosti stomatologa nakon te dobi, s obzirom na to da se ta dobna granica ne primjenjuje na neugovorne stomatologe.**

Članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 treba tumačiti tako da mu ta mjera nije protivna ako je njezin cilj podjela mogućnosti zapošljavanja među različitim generacijama u profesiji ugovornog stomatologa, ako je ta mjera, uzimajući u obzir situaciju na dotičnom tržištu rada, primjerena i potrebna za postizanje toga cilja.

Na nacionalnom je sudu da cilj koji se želi postići mjerom kojom se određuje ta dobna granica utvrdi tako što će istražiti razlog za zadržavanje te mjere.

2. **Ako bi propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, vodeći računa o cilju koji se njime želi postići, bio protivan Direktivi 2000/78, na nacionalnom sudu pred kojim je pokrenut spor između pojedinca i upravnog tijela, kao što je Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, je da taj propis ne primijeni, čak i u slučaju kada je on donesen prije te direktive i nacionalnim pravom nije predviđeno da se izuzme iz primjene.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD