

Zadeva -713/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

24. december 2020

Predložitveno sodišče:

Centrale Raad van Beroep (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

17. december 2020

Pritožnika:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Y

Nasprotni stranki v pritožbenem postopku:

X

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Predmet postopka v glavni stvari

Pridobitev pravic iz socialnega zavarovanja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, v obdobjih, v katerih ne opravljajo začasnega agencijskega dela in je delovno razmerje prenehalo.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Določitev države članice, katere zakonodaja se uporablja na podlagi Uredbe (ES) št. 883/2004 v obdobjih, v katerih se ne opravlja začasno agencijsko delo.
Člen 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 11(3)(a) [Uredbe (ES) št. 883/2004] razlagati tako, da za delavca, ki stalno prebiva v eni državi članici in dela na ozemlju druge države članice na podlagi pogodbe o zaposlitvi, ki jo je sklenil z agencijo za zagotavljanje začasnega dela in v kateri je določeno, da se delovno razmerje konča, ko se konča napotitev, in se nato znova začne, v vmesnih obdobjih velja zakonodaja zadnjenavedene države članice, dokler tega dela začasno ne preneha opravljati?
2. Kateri dejavniki so upoštevni, da se v takih primerih ugotovi, ali gre za začasno prenehanje opravljanja dela?
3. Po kolikšnem času je treba za delavca, ki ni več v pogodbenem delovnem razmerju, šteti, da je v državi zaposlitve začasno prenehal opravljati delo, če ni konkretnih indicev o nasprotnem?

Navedene določbe prava Unije

Člen 1(a) in (b), člen 11(1), (2) in (3)(a) in (e) Uredbe št. 883/2004

Navedene določbe nacionalnega prava

Člen 6(1), točki (a) in (b), in (3), člen 6a(a) in (b), člen 13(1)(a) Algemene Ouderdomswet (zakon o splošnem pokojninskem zavarovanju, v nadaljevanju: AOW)

Člen 6(1), točki (a) in (b), in (3), člen 6a(a),(b) in (c), člen 13(1)(a) Algemene Kinderbijslagwet (splošni zakon o družinskih dodatkih)

Člen 6(a) in (b), člen 9 Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 (uredba o razširitvi in omejitvi kroga zavarovancev v socialnem zavarovanju iz leta 1999)

Zadeva osebe X

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 X je nizozemska državljanica, ki se je z Nizozemske preselila v Nemčijo, kjer ni nikoli delala. Vendar je z vmesnimi presledki opravljala začasno agencijsko delo na Nizozemskem. V skladu s pogodbo o zaposlitvi, ki jo je sklenila z agencijo za zagotavljanje začasnega dela, delovno razmerje po zakonu preneha, ko preneha napotitev na predlog uporabnika. Poleg tega je X na Nizozemskem opravljala delo, ne da bi bila plačana ali za zelo nizko plačilo.
- 2 Sociale verzekeringsbank (zavod za socialno zavarovanje, Nizozemska, v nadaljevanju: SvB) je z odločbo z dne 6. julija 2015 izdal izkaz pokojninskih

prejemkov, iz katerega je razvidno, da je X upravičena do zgolj 82 % pokojnine, dodeljene na podlagi AOW, ker je bila na podlagi tega zakona zavarovana zgolj v obdobjih, ko je na Nizozemskem dejansko delala kot delavka, zaposlena pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela.

- 3 Rechtbank (sodišče, Nizozemska) je ugodilo tožbi, ki jo je X vložila zoper to odločbo, ker je menilo, da je treba obdobja med različnimi dejavnostmi začasnega agencijskega dela šteti za obdobja dopusta ali obdobja brezposelnosti. Rechtbank (sodišče) je s sklicevanjem na sodbo Sodišča z dne 23. aprila 2015, Franzen in drugi (C-382/13, EU:C:2015:261), razsodilo, da je treba šteti, da je bila X v teh obdobjih zavarovana na podlagi AOW. Po mnenju tega sodišča ni primerno, da bi za kogar koli vedno za razmeroma kratka obdobja veljal sistem socialne varnosti druge države članice. Svb je zoper sodbo rechtbank (sodišče) vložil pritožbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Svb navaja, da zadeve osebe X ni mogoče primerjati s sodbo Franzen, ker delovno razmerje v zadevah, ki so pripeljale do te sodbe, drugače kot v tej zadevi ni bilo prekinjeno. Značilno za pogodbo o zaposlitvi, ki jo je X sklenila z agencijo za zagotavljanje začasnega dela, naj bi bilo prav to, da ta pogodba preneha veljati v trenutku, ko uporabnik nadalje ne bo več uporabljal storitev X, in da agencija za zagotavljanje začasnega dela do nje nima več nobenih obveznosti. X naj ne bi bilo mogoče šteti za osebo, ki uživa dopust ali je brezposelna. X naj na podlagi člena 11(3)(a) in (c) Uredbe št. 883/2004 v povezavi s členom 11(2) te uredbe ne bi izpolnjevala pogojev za izenačitev z delavcem, ker z Nizozemske ni prejerala dajatve za brezposelnost. Za obdobja, v katerih ni delala, naj bi bilo treba na podlagi člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 ugotoviti, katera zakonodaja se uporablja.
- 5 X meni, da je opravljala dejavnosti, ki so bile v celoti usmerjene na Nizozemsko, čeprav je stalno prebivala v Nemčiji. Bila naj bi tudi neprekinjeno zavarovana na podlagi AOW.

Zadeva osebe Y

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 6 Y z družino stalno prebiva na Poljskem. Od 16. julija 2017 je z nekaj prekinitvami delal na Nizozemskem na podlagi različnih pogodb o zaposlitvi prek iste agencije za zagotavljanje začasnega dela kot X.
- 7 Y in agencija za zagotavljanje začasnega dela sta 20. julija 2015 sklenila pogodbo o zaposlitvi za opravljanje začasnega agencijskega dela za določen čas osmih mesecev. V skladu z določbo iz te pogodbe je moral Y, kadar ni bilo dela pri uporabniku, sprejeti ustrezno nadomestno delo. Če bi to odklonil, bi pogodba o zaposlitvi vmes prenehala veljati.

- 8 Y od 1. januarja 2016 do 7. februarja 2016 ni delal. Pogodba, navedena v točki 7, je prenehala veljati 31. decembra 2015. 8. februarja 2016 je bilo sklenjeno novo delovno razmerje za določen čas.
- 9 Svb je z odločbo z dne 29. marca 2016 obvestil Y, da nima pravice do otroškega dodatka za januar in februar 2016, ker na prvi delovni dan v teh mesecih ni bil zaposlen na Nizozemskem. Od marca 2016 spet prejema otroški dodatek. Svb je na podlagi pritožbe Y z odločbo z dne 20. maja 2016 odločil, da je pogodba o zaposlitvi, ki jo je sklenil z agencijo za zagotavljanje začasnega dela, med njegovim prebivanjem na Poljskem prenehala veljati, ker tedaj ni bil več na voljo za delo.
- 10 Rechtbank (sodišče) ni ugodilo tožbi Y, primarno zato, ker januarja 2016 in prvi teden februarja 2016 ni imel sklenjene pogodbe o zaposlitvi. Menilo je, da ni mogoče šteti, da je v tem obdobju šlo za plačani ali neplačani dopust. Prav tako naj ne bi šlo za diskriminacijo na podlagi kraja stalnega prebivališča ali za prepovedano omejitev prostega gibanja oseb.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 11 Y trdi, da njegova pogodba o zaposlitvi ni bila prekinjena. Med 1. januarjem in 8. februarjem 2016 naj bi v soglasju z delodajalcem izkoristil neplačani dopust. Podredno navaja, da je cilj Uredbe št. 883/2004 med drugim, da pri prekinitvi dela za manj kot tri mesece ostane v veljavi zakonodaja zadnje države zaposlitve. To, da je Nizozemska zavrnila plačilo otroškega dodatka, naj bi med drugim pomenilo neupravičeno razlikovanje glede na kraj stalnega prebivališča in vrsto delovnega razmerja pa tudi neupravičeno omejitev prostega gibanja.
- 12 Svb meni, da sta njegovi odločbi pravilni. Delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, naj bi bili tako kot drugi delavci načeloma zavarovani med trajanjem pogodbe o zaposlitvi. Vendar naj bi pogodba o zaposlitvi, ki jo je Y sklenil z agencijo za zagotavljanje začasnega dela, s 1. januarjem 2016 dejansko prenehala veljati. Do sklenitve nove pogodbe o zaposlitvi z dne 8. februarja 2016 naj ne bi bil zavarovan. Svb se sklicuje na ustaljeno sodno prakso in opozarja, da v sistemu nizozemskega zavarovanja za prebivalce, na primer na področju starostnih pokojnin in otroškega dodatka, obstaja ustrezna pravna utemeljitev za to, da so načeloma zavarovani zgolj prebivalci. Zato naj ne bi šlo za nedovoljeno razlikovanje.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 13 Spor se nanaša na vprašanje, ali se nizozemsko socialno zavarovanje razteza tudi na vmesna obdobja, v katerih X in Y nista delala. Za odgovor na to vprašanje je treba ugotoviti, zakonodaja katere države članice se uporablja za zadevni osebi na podlagi Uredbe št. 883/2004 v teh obdobjih.

- 14 Na podlagi člena 11(1) Uredbe št. 883/2004 se za osebe, za katere velja ta uredba, uporablja zakonodaja samo ene države članice. Na podlagi člena 11(3) te uredbe velja za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici, zakonodaja te države članice (točka (a)). Za vsako drugo osebo, za katero se ne uporabljajo točke od (a) do (d), velja zakonodaja države članice stalnega prebivališča (točka (e)).
- 15 Vprašanje je, ali položaj X in Y v vmesnih obdobjih spada v okvir „dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe“ v smislu člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004. Za tak primer gre na podlagi člena 1(a) te uredbe, če gre za katero koli dejavnost ali enakovreden položaj, ki se kot tak obravnava v zakonodaji s področja socialne varnosti države članice, v kateri taka dejavnost ali enakovreden položaj obstaja. Ugotoviti je torej treba, ali je treba položaj zadevnih oseb v vmesnih obdobjih na podlagi nizozemske zakonodaje s področja socialne varnosti šteti za dejavnosti zaposlene osebe oziroma ali ga je treba obravnavati enakovredno.
- 16 Posebej za primer osebe X velja, da njenega dela v vmesnih obdobjih ni mogoče šteti za delo v gospodarskem prometu, namenjeno pridobivanju dohodka, kot je zahtevano z nacionalno zakonodajo. Te dejavnosti na podlagi nacionalnega prava ne vodijo do zavarovanja in jih na podlagi člena 1(a) in (b) Uredbe št. 883/2004 tudi ni treba šteti za dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe v smislu te uredbe.
- 17 Posebej za primer osebe Y predložitveno sodišče izhaja iz tega, da je pogodba o zaposlitvi med Y in agencijo za zagotavljanje začasnega dela prenehala veljati 1. januarja 2016. Prav tako v obdobju med 1. januarjem in 7. februarjem 2016 ni šlo za delo v delovnem razmerju v smislu nacionalne zakonodaje.
- 18 V zvezi z X in Y se nato postavlja vprašanje, ali je treba vmesna obdobja šteti za položaja, ki sta enakovredna delu in ki se za taka štejeta za namen uporabe nizozemske zakonodaje s področja socialne varnosti. Neplačani dopust je dopust, o katerem se dogovorita delodajalec in delavec za del delovnega časa ali celotni delovni čas. Za tak dopust gre zgolj v primeru, ko delovno razmerje miruje, obveznost opravljanja dela in obveznost izplačila plače pa oživita po prenehanju dogovorjenega obdobja.
- 19 V primeru X in Y v vmesnih obdobjih ni obstajalo delovno razmerje. V teh obdobjih se ju ni štelo za delavca, prav tako pa ni šlo za začasno prekinitev dela. Zato se na podlagi člena 1(a) v povezavi s členom 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 ni uporabljala nizozemska zakonodaja.
- 20 Vendar to po mnenju predložitvenega sodišča še ne pomeni, da je treba v vmesnih obdobjih zakonodajo, ki se uporablja, določiti na podlagi člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 (zakonodaja države stalnega prebivališča). Svb pa meni, da je treba uporabiti člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004, ker sta X in Y v vmesnih obdobjih začasno prenehala opravljati svoje delo. Trajanje teh obdobji naj ne bi bilo upoštevno.

- 21 V zadevi osebe X so se stranki in rechtbank (sodišče) sklicevali na sodbo Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261). Rechtbank (sodišče) iz zadnjega stavka v točki 50 te sodbe sklepa, da se za osebo, ki opravlja dejavnost zgolj v eni državi članici, čeprav med delavcem in delodajalcem ne obstaja neprekinjeno delovnopravno razmerje, še naprej uporablja zakonodaja te države članice.
- 22 Svb se nasprotno sklicuje na ugotovitev Sodišča v točkah 51 in 52 sodbe Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261) o uporabi zakonodaje države stalnega prebivališča.
- 23 Poleg tega se z določbami naslova II Uredbe št. 883/2004 vzpostavlja popoln in enoten sistem kolizijskih pravil, ki niso namenjena le temu, da se prepreči hkratna uporaba več nacionalnih zakonodaj, temveč tudi temu, da se prepreči, da bi osebe, ki spadajo na področje uporabe te uredbe, ostale brez zaščite na področju socialne varnosti (sodba z dne 8. maja 2019, SF (C-631/17, EU:C:2019:381, točka 33). Člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 velja za vse osebe, ki niso navedene v točkah od (a) do (d) te določbe, in ne zgolj za gospodarsko neaktivne osebe.
- 24 Predložitveno sodišče meni, da je mogoče iz te sodne prakse izpeljati, da osebe, ki običajno delajo v neki državi članici, spadajo v okvir člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004, dokler dokončno ali začasno ne prenehajo opravljati svoje dejavnosti. Očitno celo ni odločilno, ali še obstaja delovno razmerje. Na to ne vpliva dejstvo, da je v členu 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 navedeno posebno kolizijsko pravilo za položaje, ki ne spadajo v točke od (a) do (d) te določbe. Če pa se dejavnosti, čeprav začasno, prenehajo opravljati, se uporablja zakonodaja države stalnega prebivališča.
- 25 Predložitveno sodišče dalje iz sodbe Sodišča z dne 19. septembra 2018, Van den Berg in drugi (C-95/18 in C-96/18, EU:C:2019:76), sklepa, da Nizozemska kot država zaposlitve ni dolžna vključiti v svoje zavarovanje delavca, ki ima stalno prebivališče v drugi državi članici, v obdobjih, v katerih se za tega delavca na podlagi naslova II Uredbe št. 883/2004 uporablja zakonodaja države stalnega prebivališča.
- 26 Predložitvenemu sodišču ni vnaprej jasno, kako je treba navedena izhodišča razlagati in uporabiti v primerih, v katerih gre za začasno agencijsko delo s prekinitvami. Zlasti je vprašljivo, kateri dejavniki so upoštevni, da bi se pri začasnem agencijskem delu s prekinitvami ugotovilo, ali gre za začasno prenehanje opravljanja dela. Morda je mogoče podati splošno usmeritev v zvezi z vprašanjem, po kolikšnem času je treba za delavca, ki ni več v pogodbenem delovnem razmerju, šteti, da je začasno prenehal opravljati delo v državi zaposlitve, razen če ni indicjev o nasprotnem.
- 27 V primeru X je pomembno, da se je vedno usmerjala na nizozemski trg dela. To bi lahko glede na točko 50 sodbe Franzen (C-382/13) kazalo na to, da se šteje, da je za X neprekinjeno veljala nizozemska zakonodaja, glede na to, da dejansko ni prenehala opravljati poklicne dejavnosti na Nizozemskem. Prav tako bi lahko bilo

pomembno, da X očitno ni prostovoljno prenehala opravljati dejavnosti iz začasnega agencijskega dela.

- 28 Vendar je vprašanje, ali tudi v okoliščinah zadeve osebe X v nekem trenutku nastane položaj, v katerem gre za začasno prenehanje opravljanja dejavnosti, posledica česar bi bila, da bi se za zadevno osebo uporabila zakonodaja države stalnega prebivališča.
- 29 Drugi možni pristop, ki pa ga zastopa Svb, je, da glede na točko 51 sodbe Franzen (C-382/13) za osebo v obdobju, ko ne opravlja dela, za katero prejema dohodek, in ko ni v delovnem razmerju, od začetka velja zakonodaja države stalnega prebivališča, zgolj v primeru, če dejavnosti na Nizozemskem niso dokončno prenehale. Edina izjema velja, kadar zadevna oseba prejema denarno dajatev v smislu člena 11(2) Uredbe št. 883/2004.
- 30 Prednost tega pristopa je, da je mogoče določiti zakonodajo, ki se uporablja, v danem trenutku in ne na podlagi naknadne presoje. Taka presoja po definiciji vodi do negotovosti, zlasti kadar ne obstaja več delovno razmerje.
- 31 Njegova slabost je, da se lahko zakonodaja, ki se uporablja, pogosto spreminja, kar lahko za delavce pomeni oviro za čezmejno opravljanje začasnega agencijskega dela.
- 32 Položaj osebe Y je tipičen primer položaja številnih delavcev migrantov na Nizozemsko. Vprašanje je, kakšen je učinek tega na določitev zakonodaje, ki se zanje uporablja.