

Zadeva C-285/20

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

29. junij 2020

Predložitveno sodišče:

Centrale Raad van Beroep (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

25. junij 2020

Tožeča stranka:

K

Tožena stranka:

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut
werknemersverzekeringen (Uwv)

Centrale Raad van Beroep (višje sodišče za zadeve s področja socialnega
varstva in javnih uslužbencev)

Senat

Predlog Sodišču Evropske unije za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena
267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Stranki:

K s prebivališčem v Enschedeju (v nadaljevanju: pritožnik)

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (upravni
odbor zavoda za upravljanje zavarovanj za zaposlene osebe, v nadaljevanju: Uwv)

[...] (ni prevedeno)

POSTOPEK

[postopek] [...] (ni prevedeno)

RAZLOGI

1. Raad (višje sodišče) izhaja iz spodaj navedenih dejstev in okoliščin.
 - 1.1. Pritožnik se je leta 1979 preselil iz Turčije na Nizozemsko. Od leta 2005 je s svojo družino stalno prebival v [občini 1] v Nemčiji. Zaradi težav v odnosih se je pritožnik 2. februarja 2016 izpisal iz registra prebivalstva v [občini 1] in se je preselil k bratu v [občino 2] na Nizozemsko. Pritožnik je bil v Nemčiji 16. februarja 2016 operiran v bolnišnici, v kateri je ostal do 19. februarja 2016. Pritožnik je 4. marca 2016 prijavil stalno prebivališče na naslovu svojega brata v [občina 2]. Od oktobra 2016 ima pritožnik lastno stanovanje v [občini 3] na Nizozemskem.
 - 1.2. Pritožnik je bil od leta 1979 zaposlen pri različnih nizozemskih delodajalcih na Nizozemskem. Dne 1. maja 2015 se je zaposlil pri nemškem delodajalcu, za katerega je delal v Nemčiji. Pritožnik je med drugim zaradi težav z očmi 24. avgusta 2015 sporočil, da je odsoten z dela zaradi bolezni. Prvih šest tednov bolezni je nadomestilo plače izplačeval njegov delodajalec. Nato je pritožnik od 14. oktobra 2015 do 4. aprila 2016 prejemal nemško dajatev za bolezen (*Krankengeld*). Delodajalec mu je 15. februarja 2016 odpovedal pogodbo o zaposlitvi z učinkom od 15. marca 2016. Pritožnik v obdobju od 24. avgusta 2015 do 15. marca 2016 za svojega delodajalca ni opravljal več nobene dejavnosti. Nemški pristojni organ je štel, da je pritožnik od 4. aprila 2016 ponovno zmožen za opravljanje primernega dela.
 - 1.3. Pritožnik je 22. aprila 2016 pri Uvw na podlagi Werkloosheidswet (nizozemski zakon o brezposelnosti, v nadaljevanju: WW) vložil vlogo za dajatev za brezposelnost od 4. aprila 2016. Uvw je z odločbo z dne 7. julija 2016 odločil, da ima pritožnik sicer od 5. aprila 2016 pravico do dajatve na podlagi WW, vendar se ta dajatev ne izplača, ker bila pogodba o zaposlitvi odpovedana iz krivdnega razloga. Uvw je 7. julija 2016 seznanil pritožnika s svojo namero, da se izrečen za nepristojnega za odločanje o pravici pritožnika do dajatve za brezposelnost, in pritožniku omogočil, da se o tem izjavi.
 - 1.4. Z odločbo z dne 14. septembra 2016 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), izdano na podlagi pritožbe, je bila pritožba pritožnika razglašena za neutemeljeno. Uvw to odločbo s sklicevanjem na namero, ki je bila sporočena 7. julija 2016, utemeljuje s tem, da ni pristojen za odločanje o vlogi za dajatev za brezposelnost. Pritožnik naj bi, medtem ko je dejansko opravljal svojo dejavnost v Nemčiji (med 1. majem 2015 in 24. avgustom 2015), živel v Nemčiji in naj ne bi bil obmejni delavec. Za odločitev o dajatvi za brezposelnost naj bi bila pristojna Nemčija kot zadnja država članica zaposlitve

2. Rechtbank (sodišče) je tožbo zoper izpodbijano odločbo zavrnilo kot neutemeljeno. Po mnenju rechtbank (sodišče) je pravilno, da Uvw pritožnika ni štel za obmejnega delavca, poleg tega pa člen 65 Uredbe (ES) št. 883/2004 (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004) ne daje pravice do dajatve za brezposelnost z Nizozemske.

3. Stališča strank

Pritožnik

- 3.1. Pritožnik, povedano na kratko in kolikor je v tej zadevi upoštevano, zastopa stališče, da ima pravico do dajatve za brezposelnost z Nizozemske. V času, ko se je 2. februarja 2016 preselil na Nizozemsko, naj bi bil še zaposlen pri nemškem delodajalcu in bi – če ne bi bil bolan – kot obmejni delavec opravljal delo v Nemčiji.

Uwv

- 3.2. Uwv je svoje stališče, ko je bil o njem povprašan, podrobneje utemeljil na obravnavi pred Raad (višje sodišče). Po mnenju Uwv pritožnik na podlagi člena 65 Uredbe št. 883/2004 ni upravičen do dajatve za brezposelnost z Nizozemske. Ta člen naj bi se uporabljal za brezposelne osebe, ki so med opravljanjem zadnje dejavnosti stalno prebivale na ozemlju države članice, ki ni pristojna država članica. Uwv sicer priznava, da je pritožnik od 2. februarja 2016 prebival na Nizozemskem, vendar naj do prenosa njegovega stalnega prebivališča iz Nemčije na Nizozemsko ne bi prišlo med dejanskim opravljanjem njegove zadnje dejavnosti. Pritožnik naj namreč od začetka odsotnosti z dela zaradi bolezni 25. avgusta 2015 do konca delovnega razmerja 15. marca 2016 ne bi več dejansko opravljal dejavnosti.

Po mnenju Uwv se domneva iz člena 11(2) Uredbe št. 883/2004, na podlagi katere se oseba, ki prejema dajatev za bolezen – za določitev zakonodaje, ki se uporablja – šteje za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe, ne uporablja za razlago posebnih določb za dajatve za brezposelnost iz naslova III Uredbe št. 883/2004.

Tudi sodba Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) z dne 22. septembra 1988, Bergemann, 236/87 (v nadaljevanju: sodba Bergemann), ECLI:EU:C:1988:443, po mnenju Uwv ne vodi do drugačnega sklepa, ker se pritožnik na Nizozemsko ni preselil iz družinskih razlogov.

4. Upoštevne določbe prava Unije

4.1.1. Člen 11(2) Uredbe št. 883/2004 določa:

V tem naslovu se šteje, da osebe, ki prejemajo denarne dajatve zaradi ali kot posledico svoje dejavnosti zaposlene ali samozaposlene oseb[e], opravljajo navedeno dejavnost. To pa ne velja za invalidske pokojnine, starostne pokojnine

ali pokojnine preživelih oseb ali za pokojnine za nesrečo pri delu ali poklicno bolezen ali za denarne dajatve za bolezen za neomejeno obdobje.

4.1.2. Člen 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 določa:

V skladu s členi 12 do 16 velja:

za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici zakonodaja te države članice.

4.1.3. V naslovu III, poglavje 6, Uredbe št. 883/2004 so oblikovana posebna kolizijska pravila, ki v nekaterih primerih odstopajo od splošnih kolizijskih pravil iz naslova II, zato da je mogoče ugotoviti, kateri nosilec mora izplačati dajatve iz zadevnih členov in katera zakonodaja se uporabi.

4.2. Člen 65(2) in (5)(a) Uredbe št. 883/2004 določa:

2. Popolnoma brezposelna oseba, ki je med svojo zadnjo dejavnostjo zaposlene ali samozaposlene osebe stalno prebivala v državi članici, ki ni pristojna država članica, in še naprej stalno prebiva v tej državi članici ali se vrne v to državo članico, mora biti na razpolago službam za zaposlovanje v državi članici stalnega prebivališča. Brez poseganja v člen 64 je popolnoma brezposelna oseba lahko dodatno na razpolago tudi službam za zaposlovanje države članice, v kateri je opravljala svojo zadnjo dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe.

Brezposelna oseba, ki ni obmejni delavec in se ne vrne v državo članico stalnega prebivališča, mora biti na razpolago službam za zaposlovanje v državi članici, katere zakonodaja je zanjo nazadnje veljala.

5.(a) Brezposelna oseba iz prvega in drugega stavka odstavka 2 prejema dajatve v skladu z zakonodajo države članice stalnega prebivališča, kakor da bi med opravljanjem zadnje dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe zanjo veljala ta zakonodaja. Te dajatve zagotovi nosilec v kraju stalnega prebivališča.

5. Središče spora

5.1. V tej zadevi je med strankama sporno vprašanje, ali lahko pritožnik na podlagi člena 65(2) in (5)(a) Uredbe št. 883/2004 od 4. aprila 2016 zahteva dajatve za brezposelnost z Nizozemske. Natančneje, gre za vprašanje, ali je pritožnik med opravljanjem zadnje dejavnosti stalno prebival v državi članici, ki ni pristojna država članica.

5.2. Pristojna država članica

5.2.1. Ni sporno, da je pritožnik med 14. oktobrom 2015 in 4. aprilom 2016 prejemal nemško dajatev za bolezen. Na podlagi tega ga je treba ob uporabi člena 11(2) in (3)(a) Uredbe [št. 883/2004] v tem obdobju šteti za osebo, ki opravlja dejavnost v Nemčiji, in se zato uporabi nemška zakonodaja. To pomeni, da je v navedenem

obdobju Nemčija pristojna država članica v smislu člena 1(q) in (s) Uredbe št. 883/2004.

5.3. Stalno prebivališče

5.3.1. Med strankama ni sporno – in Raad (višje sodišče) nima nobenih razlogov, da bi o tem v tej zadevi zavzelo drugačno stališče – da je imel pritožnik od 2. februarja 2016 stalno prebivališče na Nizozemskem.

5.4. Uporaba člena 65; razlaga izraza „med opravljanjem zadnje dejavnosti“

5.4.1. Na podlagi zgornjih izhodišč je mogoče ugotoviti, da je pritožnik od 2. februarja 2016 stalno prebival v državi članici, ki ni pristojna država članica. Dalje ni sporno, da je bil pritožnik od 4. aprila 2016 popolnoma brezposeln. Za popolnoma brezposelne osebe, ki so med opravljanjem zadnje dejavnosti stalno prebivale v državi članici, ki ni pristojna država članica, je v členu 65 Uredbe št. 883/2004 določena posebna ureditev. To velja za obmejne delavce in delavce, ki niso obmejni delavci.

5.4.2. Za ugotovitev, ali se za položaj pritožnika uporabi člen 65 Uredbe št. 883/2004, je pomembno vedeti, ali je med opravljanjem zadnje dejavnosti stalno prebival na Nizozemskem. Uvw je v zvezi s tem trdil, da mora zadevna oseba imeti stalno prebivališče na Nizozemskem med dejanskim opravljanjem te dejavnosti. Pri pritožniku ni sporno, da ne gre za tak primer, ker od začetka odsotnosti z dela zaradi bolezni, 24. avgusta 2015, ni več dejansko delal v Nemčiji.

5.4.3. Po mnenju Raad (višje sodišče) na vprašanje, ali se za položaj pritožnika uporabi člen 65 Uredbe št. 883/2004, ni mogoče odgovoriti brez razumnega dvoma. Raad (višje sodišče) namreč ni povsem jasno, ali mora biti za uporabo tega člena podano stalno prebivanje v državi članici, ki ni pristojna država članica, med dejanskim opravljanjem dejavnosti ali pa bi morala biti podana pravica do dajatve za brezposelnost v državi članici stalnega prebivališča tudi v položajih, ki jih je morda pravno gledano treba izenačiti z opravljanjem dejavnosti.

5.4.4. V zvezi s temi položaji, ki jih je treba izenačiti z opravljanjem dejavnosti, je mogoče pomisliti na položaje, v katerih zadevna oseba ostane vključena v sistem socialnega zavarovanja v zadnji državi članici zaposlitve, medtem ko (več) ne dela: na primer pri (neplačanem) dopustu med opravljanjem dejavnosti ali med odpovednim rokom, medtem ko je zadevna oseba oproščena opravljanja nalog, dokler se delovno razmerje ne konča. Tu se ponuja primerjava s sodbo Bergemann. Prav tako je mogoče pomisliti na položaj, kot je obravnavani, v katerem se je pritožnik preselil med prejemanjem dajatve za bolezen in se na podlagi te dajatve šteje za osebo, ki opravlja dejavnost. V pritožnikovem primeru gre celo za kombinacijo dejavnikov v trenutku, ko je pridobil stalno prebivališče na Nizozemskem. Prejemal je dajatev za bolezen in bil še vedno v delovnem razmerju pri svojem nemškem delodajalcu.

- 5.5. Raad (višje sodišče) zaradi več okoliščin dvomi o pravilnosti stališča Uwv, da mora za uporabo člena 65 Uredbe št. 883/2004 zadevna oseba med dejanskim opravljanjem zadnje dejavnosti stalno prebivati v državi članici, ki ni pristojna država članica. Te okoliščine so obravnavane v nadaljevanju.
- 5.5.1. Prvič, napotuje se na člen 11(2) Uredbe št. 883/2004, v katerem se za določitev zakonodaje, ki se uporabi, prejetje dajatve za bolezen, tako kot v obravnavani zadevi, izenačuje z opravljanjem dejavnosti. Ta izenačitev je v naslovu II torej prisotna, ne da bi bilo omenjeno dejansko opravljanje dejavnosti.
- 5.5.2. Podobno izenačitev v okviru naslova II je mogoče najti v sodbi Sodišča z dne 13. septembra 2017, X, C-569/15, ECLI:EU:C:2017:673. Sodišče je v točki 24 ugotovilo, da je mogoče šteti, da kadar oseba ohrani status zaposlene osebe v času neplačanega dopusta, ki ji ga je odobril delodajalec, je za to osebo mogoče šteti, da opravlja dejavnost zaposlene osebe v smislu naslova II Uredbe (EGS) št. 1408/71 (v nadaljevanju: Uredba št. 1408/71), čeprav se v tem obdobju ne izvajajo glavne obveznosti iz delovnega razmerja. Raad (višje sodišče) ne vidi nobenega elementa, zaradi katerega bi v obravnavani zadevi glede uporabe Uredbe št. 883/2004 razmišljalo drugače.
- 5.5.3. Raad (višje sodišče) sprašuje, ali logična in dosledna razlaga izraza „opravljanje dejavnosti“ ne bi morala voditi do tega, da se ta pojem v členu 65 naslova III razlaga ob upoštevanju uporabe tega pojma v naslovu II. Za uporabo člena 65 bi bilo nato odločilno zgolj to, ali ima zadevna oseba stalno prebivališče v drugi državi članici, kot je država članica, katere zakonodaja je zanjo veljala med opravljanjem zadnje dejavnosti v smislu naslova II (glej sodbo Sodišča z dne 27. januarja 1994, Toosey, C-287/92, točka 13, ECLI:EU:C:1994:27, in sodbo z dne 29. junija 1995, Van Gestel, C-454/93, točka 24, ECLI:EU:C:1995:205); povedano drugače, da je zadevna oseba stalno prebivala v državi članici, ki ni pristojna država članica (sodba Van Gestel, točka 13).
- 5.6. Drugič, napotuje se na sodbo Bergemann. Ta sodba je bila izrečena med veljavnostjo Uredbe št. 1408/71, natančneje člena 71(1)(b)(ii), vendar je po mnenju Raad (višje sodišče) ohranila svoj pomen za razlago pravnega vprašanja, za katerega gre v tem sporu. V tej sodbi je šlo za žensko, ki je stalno prebivala in delala na Nizozemskem, zadnji mesec zaposlitve med dopustom pa se je iz družinskih razlogov preselila v Nemčijo. V Nemčijo se je preselila, ko je še bila v delovnem razmerju, vendar ni več dejansko opravljala nobene dejavnosti. Sodišče je štelo, da se za ta položaj, v katerem delavec med opravljanjem zadnje dejavnosti stalno prebivališče iz družinskih razlogov prenese v drugo državo članico, uporabi člen 71(1)(b)(ii) Uredbe št. 1408/71, predhodnik člena 65 Uredbe št. 883/2004.
- 5.6.1. Uwv meni, da tudi iz sodbe Bergemann izhaja, da so navedene določbe zahtevale, da se je zadnja dejavnost dejansko opravljala. Po mnenju Uwv je Sodišče – čeprav se člen 71(1)(b)(ii) Uredbe št. 1408/71 načeloma ni nanašal na njen položaj – A. Bergemann zaradi družinskih razlogov, ki so bili vzrok za njeno

selitev v Nemčijo, vendarle želelo vključiti na področje uporabe navedenega člena, ker je v tej državi članici imela najboljše možnosti za ponovno vključitev v trg dela. Kadar se zavarovana oseba v obdobju, v katerem dejansko ne dela več, preseli v drugo državo članico, se po mnenju Uvw člen 71(1)(b)(ii) Uredbe št. 1408/71 in člen 65 Uredbe št. 883/2004 uporabita le, če do te selitve pride iz družinskih razlogov.

- 5.6.2. Vendar Raad (višje sodišče) meni, da bi bilo mogoče iz sodbe Bergemann sklepati tudi to, da se izraz „med opravljanjem zadnje dejavnosti“ ne nanaša izključno na dejansko opravljanje te dejavnosti, ampak tudi na položaj, ko v vsakem primer delovno razmerje še obstaja in za zadevno osebo med trajanjem tega delovnega razmerja še velja zakonodaja zadnje države članice zaposlitve. Raad (višje sodišče) ni popolnoma prepričano, kakšen je pomen, ki ga je v tej zvezi Sodišče priznalo razlogom, ki so bili podlaga za selitev A. Bergemann v Nemčijo. Raad (višje sodišče) – tudi s sklicevanjem na sodbo z dne 17. februarja 1977, Di Paolo, 76/76, ECLI:EU:C:1977:32 – ne izključuje, da je Sodišče štelo selitev iz družinskih razlogov za odločilno zgolj za določitev stalnega prebivališča, zlasti zato, ker se domneva, da je A. Bergemann posledično imela tesne povezave z novo državo članico stalnega prebivališča.
- 5.6.3. Taka razlaga bi vodila do tega, da je mogoče – če tako kot v obravnavani zadevi med strankami ni sporno, da zadevna oseba stalno prebiva v državi članici, ki ni pristojna država članica – da se ne upoštevajo razlogi za selitev med opravljanjem zadnje dejavnosti. Raad (višje sodišče) meni, da je – čeprav je prišlo do selitve iz drugih razlogov, kot so družinski razlogi – zahtevek za dajatev za brezposelnost v državi članici stalnega prebivališča upravičen. Kot je Sodišče razsodilo tudi v sodbi Bergemann, daje povezava z državo članico stalnega prebivališča zadevni osebi v tej državi članici načeloma najboljše možnosti za ponovno vključitev v trg dela. To je v skladu s ciljem člena 71 Uredbe št. 1408/71, zdaj členom 65 Uredbe št. 883/2004, ki je zagotoviti, da lahko delavci migranti zahtevajo dajatev za brezposelnost pod pogoji, ki so ugodni za iskanje zaposlitve (sodba Bergemann, točki 18 in 20, ter sodba Van Gestel, točka 20).
- 5.6.4. Na podlagi sodne prakse Sodišča in cilja člena 65 Uredbe št. 883/2004 Raad (višje sodišče) meni, da ni nemogoče, da je za uporabo člena 65 Uredbe št. 883/2004 odločilno, da ima zadevna oseba stalno prebivališče v državi članici, ki ni pristojna država članica (sodba Toosey, točka 13, in sodba Van Gestel, točka 24).
- 5.6.5. Raad (višje sodišče) ne zanika, da je Sodišče med drugim v sodbi Di Paolo (točka 13) navedlo, da je treba člen 71(1)(b)(ii) razlagati ozko, tudi zato, da se preprečijo zlorabe. Vendar Raad (višje sodišče) meni, da je mogoče v sodni praksi Sodišča najti napotke, da je namen te ozke razlage, da se za zadevno osebo ne šteje prehitro, da izpolnjuje zahtevo, da je med opravljanjem zadnje dejavnosti stalno prebivala v državi članici, ki ni pristojna država članica, zlasti če je bilo bivanje v drugi državi članici zgolj relativno kratko. Vendar v tej zadevi med strankama ni

sporno, da je pritožnik od 2. februarja 2016 imel stalno prebivališče na Nizozemskem in da razlaga pojma stalno prebivališče ni več relevantna.

6. Glede na zgoraj navedene preudarke Raad (višje sodišče) meni, da mora Sodišču v predhodno odločanje predložiti vprašnji o razlagi člena 65 Uredbe št. 883/2004.

SKLEP

Centrale Raad van Beroep (višje sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev)

– prosi Sodišče, naj v postopku predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU odgovori na ti vprašnji:

1. Ali je treba člen 65(2) in (5) Uredbe (ES) št. 883/2004 razlagati tako, da je popolnoma brezposelna oseba, ki je med prejetjem dajatve v smislu člena 11(2) Uredbe (ES) št. 883/2004 v pristojni državi članici – in/ali pred koncem delovnega razmerja – prenesla stalno prebivališče v drugo državo članico, upravičena do dajatve za brezposelnost v skladu z zakonodajo države članice, v kateri ima stalno prebivališče?
2. Ali je pri tem pomembno, iz katerih razlogov, na primer iz družinskih, je ta brezposelna oseba prenesla stalno prebivališče v državo članico, ki ni pristojna država članica?

– [prekinitev postopka] [...] (ni prevedeno)

[sklepne postopkovne navedbe in podpisi] [...] (ni prevedeno)