

**Zaak C-411/22**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

21 juni 2022

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

24 mei 2022

**Verzoekende partij tot *Revision*:**

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

**Verwerende partij voor het Verwaltungsgericht:**

Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Toekenning van een vergoeding voor het inkomensverlies van werknemers ten gevolge van de door de gezondheidsautoriteiten opgelegde isolatie („quarantaine”) wegens een positieve uitslag van een COVID-19-test – Begrip „prestaties bij ziekte” in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 883/2004 – Grensarbeiders – Beperking van het vrije verkeer van werknemers door de voorwaarde dat de isolatie is opgelegd door een binnenlandse autoriteit

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”)

**Prejudiciële vragen**

1. Is een vergoeding die aan werknemers gedurende hun isolatie als personen die COVID-19 hebben, vermoedelijk hebben of besmettelijk kunnen zijn, verschuldigd is voor financiële nadelen wegens de belemmering van hun

beroepswerkzaamheden en die in eerste instantie door de werkgever aan de werknemers moet worden betaald, waarbij het recht op vergoeding jegens de federale overheid op het tijdstip van de betaling overgaat op de werkgever, een prestatie bij ziekte in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels?

Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

2. Moeten artikel 45 VWEU en artikel 7 van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de toekenning van een vergoeding voor het inkomensverlies dat werknemers hebben geleden ten gevolge van een door de gezondheidsautoriteiten opgelegde isolatie wegens een positieve uitslag van een COVID-19-test (waarbij de vergoeding in eerste instantie door de werkgever aan de werknemers moet worden betaald en een recht op vergoeding jegens de federale overheid in dit verband overgaat op de werkgever), afhankelijk is van de voorwaarde dat de isolatie door een binnenlandse autoriteit wordt opgelegd op basis van de nationale wetgeving betreffende epidemieën, zodat die vergoeding niet wordt betaald aan werknemers die als grensarbeiders in een andere lidstaat wonen en van wie de isolatie („quarantaine”) wordt gelast door de gezondheidsautoriteit van hun woonstaat?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 45 VWEU; artikel 7 van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (hierna: „verordening nr. 492/2011”); artikelen 1 tot en met 3, 5 en 11 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna: „verordening nr. 883/2004”)

### **Aangevoerde nationale bepalingen**

§ 7, lid 1, van het Epidemiegesetz (wet betreffende epidemieën; hierna: „EpiG”): „Bij besluit worden de meldingsplichtige ziekten aangewezen waarvoor isolatiemaatregelen kunnen worden gelast ten aanzien van personen die ziek zijn, vermoedelijk ziek zijn of besmettelijk kunnen zijn. [...]”

§ 32 EpiG: „(1) Aan natuurlijke en rechtspersonen alsook handelsvennootschappen moet een vergoeding voor financiële nadelen wegens de belemmering van hun beroepswerkzaamheden worden betaald indien en voor zover

1. zij op grond van § 7 of § 17 in isolatie zijn geplaatst, [...]

en dientengevolge inkomensverlies hebben geleden.

(2) De vergoeding is verschuldigd voor elke dag waarvoor het in lid 1 bedoelde overheidsbevel geldt.

(3) De vergoeding voor personen met een dienstverband dient te worden berekend op basis van het reguliere loon [...]. De werkgever betaalt de verschuldigde vergoeding op de voor de betaling van het loon in de onderneming gebruikelijke tijdstippen. Het recht op vergoeding jegens de federale overheid gaat over op de werkgever op het tijdstip waarop de betaling plaatsvindt [...].”

### **Korte uiteenzetting van de feiten, de procedure en de voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekster tot *Revision* is gevestigd in Oostenrijk, waar hij een hotel uitbaat. Tijdens de controletests in dit hotel zijn meerdere werknemers positief getest op COVID-19. Verzoekster tot *Revision* heeft dit gemeld aan de Oostenrijkse gezondheidsautoriteit, die de betrokken werknemers echter, omdat zij in Slovenië of Hongarije woonden, geen isolatie heeft opgelegd. De Oostenrijkse autoriteit heeft de bevoegde autoriteiten van die andere lidstaten daarvan in kennis gesteld en deze autoriteiten hebben vervolgens gelast dat de werknemers gedurende bepaalde perioden (respectievelijk van 23 oktober 2020 tot en met 18 november 2020, van 21 oktober 2020 tot en met 17 november 2020 en van 26 oktober 2020 tot en met 13 november 2020) in hun woonplaatsen in Slovenië respectievelijk Hongarije in isolatie zouden worden geplaatst. Verzoekster tot *Revision* heeft gedurende deze isolatieperioden het loon aan de betrokken werknemers doorbetaald.
- 2 Op 1 december 2020 heeft verzoekster tot *Revision* verzoeken om betaling van de vergoeding voor het inkomensverlies ingediend bij de Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark (bestuur van het district Zuidoost-Stiermarken, Oostenrijk; hierna: „districtsbestuur”), omdat het recht van de werknemers op die vergoeding ten gevolge van de betaling van het loon was overgegaan op verzoekster tot *Revision*. Deze verzoeken zijn afgewezen bij besluiten van het districtsbestuur van 29 december 2020.
- 3 Bij vijf beslissingen heeft het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) de tegen deze besluiten ingestelde beroepen van verzoekster tot *Revision* ongegrond verklaard, omdat er volgens de rechter in geval van door buitenlandse autoriteiten gelaste isolatiemaatregelen geen rechten aan het EpiG kunnen worden ontleend.
- 4 Tegen deze beslissingen heeft verzoekster tot *Revision* de buitengewone beroepen in *Revision* bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) ingesteld, waarbij zij vooral in twijfel trekt of de uitlegging van § 32, leden 1 en 3, EpiG door het Landesverwaltungsgericht verenigbaar is met het beginsel van het vrije verkeer van werknemers in de zin van artikel 45 VWEU en verordening

(EG) nr. 883/2004. Het Verwaltungsgerichtshof heeft de beroepen in *Revision* gevoegd met het oog op een gezamenlijke beslissing.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 5 Het Verwaltungsgerichtshof is een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep.
- 6 De krachtens § 32, lid 3, eerste en tweede volzin, EpiG aan de werknemer betaalde vergoeding is geen loon, maar een compensatie (vergoeding) van de federale overheid die berust op een publiekrechtelijke titel.
- 7 In casu moet worden verduidelijkt of verzoeker tot *Revision* als werkgever ook bevoegd is om een recht op vergoeding wegens inkomensverlies – dat krachtens § 32, lid 3, derde volzin, EpiG op hem is overgegaan – uit te oefenen wanneer het bevel op grond waarvan de werknemers in isolatie zijn geplaatst die COVID-19 hebben, vermoedelijk hebben of die besmettelijk kunnen zijn, niet is uitgevaardigd bij besluit van een Oostenrijkse gezondheidsautoriteit, maar bij een (overheids)maatregel van een andere lidstaat, omdat deze werknemers niet in Oostenrijk wonen.
- 8 Naar het oordeel van het Verwaltungsgerichtshof zijn de betrokken werknemers grensarbeiders in de zin van artikel 1, onder f), van verordening nr. 883/2004, zodat zij overeenkomstig artikel 11, lid 1, en lid 3, onder a), van deze verordening binnen de werkingssfeer van die verordening onderworpen zijn aan de Oostenrijkse wetgeving.
- 9 Indien de in § 32 EpiG bedoelde vergoeding als een prestatie bij ziekte in de zin van artikel 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 zou moeten worden beschouwd, zouden de Oostenrijkse autoriteiten en rechterlijke instanties volgens artikel 5, onder b), van die verordening rekening moeten houden met een isolatiebevel van de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat, alsof dit bevel door een Oostenrijkse autoriteit op haar eigen grondgebied is uitgevaardigd.
- 10 Volgens de rechtspraak van het Hof wordt een prestatie als een socialezekerheidsprestatie in de zin van artikel 3 van verordening nr. 883/2004 aangemerkt wanneer zij zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven situatie, en zij daarnaast verband houdt met een van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1408/71 (thans artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004) uitdrukkelijk genoemde risico's. Om een onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën socialezekerheidsprestaties, moet rekening worden gehouden met het risico dat door iedere prestatie wordt gedekt (zie met betrekking tot de oude bepaling van verordening nr. 1408/71, arrest van 1 februari 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, punten 43 en 45). Een prestatie bij ziekte dekt het risico van een toestand van ziekte die een tijdelijke opschorting van de

activiteiten van de betrokkene met zich meebrengt (zie arrest van 21 juli 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punt 37).

- 11 De in casu aan de orde zijnde prestatie wordt op grond van een wettelijk omschreven situatie toegekend door de federale overheid. De prestatie houdt echter geen verband met het bestaan van een ziekte, maar veeleer met het feit dat de persoon aan wie de prestatie toekomt, door een bevel van een gezondheidsautoriteit wordt belemmerd om zijn werkzaamheden te verrichten en daardoor een inkomensverlies lijdt dat door de federale overheid wordt gecompenseerd. Het EpiG definieert de van overheidswege opgelegde isolatie als een „voorzorgsmaatregel ter voorkoming en bestrijding van meldingsplichtige ziekten”. Het doel van de isolatie is niet de genezing van een individuele persoon, maar de bescherming van de bevolking tegen de besmetting door de geïsoleerde persoon en dus de beperking van het algemene gezondheidsrisico dat uitgaat van de meldingsplichtige ziekte.
- 12 Het Verwaltungsgerichtshof neigt dan ook naar de opvatting dat de in casu aan de orde zijnde vergoeding geen prestatie bij ziekte in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van verordening nr. 883/2004 is. Aangezien het Hof zich echter nog niet over deze vraag heeft uitgesproken en de juiste toepassing van het Unierecht evenmin zo evident is dat redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan bestaan, wordt het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een beslissing over deze vraag.
- 13 Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet worden verduidelijkt of het vrije verkeer van werknemers op grond van artikel 45 VWEU en het in artikel 7 van verordening nr. 492/2011 neergelegde beginsel van gelijke behandeling in de weg staan aan een vergoedingsregeling als die van § 32 EpiG.
- 14 De in het hoofdgeding in isolatie geplaatste werknemers verrichten hun werkzaamheden in Oostenrijk in loondienst, maar wonen in Slovenië of Hongarije, waarnaar zij dagelijks terugkeren. Derhalve moeten zij worden beschouwd als werknemers die hebben gebruikgemaakt van het in artikel 45 VWEU neergelegde recht van vrij verkeer.
- 15 Het recht op vergoeding waarop verzoeker tot *Revision* zich in het hoofdgeding beroept, berust op het feit dat een recht op vergoeding jegens de federale overheid dat de werknemer van rechtswege toekomt, eerst door de werkgever tegenover de werknemer wordt gehonoreerd en in deze omvang op de werkgever overgaat. Het recht van de werkgever houdt dus rechtstreeks verband met tewerkstelling in de zin van artikel 45 VWEU, zodat er volgens het Verwaltungsgerichtshof – ook in het licht van de rechtspraak (zie arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, EU:C:1998:205, punten 18 e.v.) – geen enkel bezwaar bestaat tegen het feit dat de werkgever zich in dit verband ook kan beroepen op het vrije verkeer van werknemers krachtens artikel 45 VWEU.

- 16 Als voorwaarde voor de uitoefening van een recht op vergoeding wordt door een nationale bepaling – indirect – een woonplaats op het nationale grondgebied voorgeschreven. Volgens het Verwaltungsgerichtshof moet dit als indirecte discriminatie worden beschouwd omdat de bepaling uit haar aard migrerende werknemers meer treft dan nationale werknemers en bijgevolg meer in het bijzonder migrerende werknemers dreigt te benadelen (zie arrest van 18 juli 2007, Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, punten 29-31). Naar het oordeel van het Verwaltungsgerichtshof verandert dit ook niet wanneer het van de werknemer afgeleide recht door de werkgever wordt uitgeoefend.
- 17 Voor de in casu aan de orde zijnde regeling blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis geen bijzondere rechtvaardigingsgrond voor het feit dat daarbij wordt uitgegaan van een besluit van een Oostenrijkse autoriteit en dus indirect van het feit dat de werknemer in Oostenrijk woont. Een rechtvaardigingsgrond zou hoogstens de volksgezondheid kunnen vormen. Door het opleggen van isolatiemaatregelen aan personen die ziek zijn, vermoedelijk ziek zijn of besmettelijk kunnen zijn, is het gemakkelijker om inzicht in de besmettingssituatie te krijgen, en dit heeft tot gevolg dat (mogelijkerwijs) besmette personen niet buiten hun woonplaats mogen verblijven, waardoor het risico op een verdere verspreiding van COVID-19 kan worden beperkt. Het in de wet neergelegde recht op vergoeding van het inkomensverlies gedurende de periode van isolatie heeft tevens tot doel de naleving van quarantainemaatregelen te bevorderen en bijgevolg de doeltreffendheid van de maatregelen te vergroten die de gezondheidsautoriteiten hebben genomen om de besmettingssituatie onder controle te houden. Een mogelijke rechtvaardiging voor het feit dat uitsluitend bevelen van binnenlandse autoriteiten in aanmerking worden genomen, zou kunnen zijn dat ook alleen op de naleving van dergelijke bevelen kan worden toegezien wanneer de isolatie op het nationale grondgebied plaatsvindt, en dat het doel om de besmettingssituatie onder controle te houden betrekking heeft op de situatie op het nationale grondgebied, die van de epidemische situatie in de andere lidstaat (de lidstaat waar de betrokken werknemer woont) kan verschillen. Ten slotte zou een mogelijke rechtvaardiging voor de beperking van de vergoeding door de federale overheid tot werknemers die door Oostenrijkse autoriteiten in isolatie zijn geplaatst, kunnen zijn dat alleen in deze gevallen de Oostenrijkse Staat verantwoordelijk is voor de belemmering van de beroepswerkzaamheden van de werknemer. De werknemer zou dan in geval van een quarantainebevel van zijn land van herkomst naar dat land moeten worden verwezen, mits daar overeenkomstige vergoedingsregelingen bestaan.
- 18 Hoe dan ook lijkt het niet evident dat het verschil in behandeling tussen werkgevers die op het nationale grondgebied woonachtige werknemers in dienst hebben en werkgevers die ook grensarbeiders in dienst hebben, evenredig is. Aangezien de juiste toepassing van het Unierecht bijgevolg niet zo evident is dat redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan bestaan, wordt ook de tweede prejudiciële vraag overeenkomstig artikel 267 VWEU voorgelegd aan het Hof met het verzoek om een prejudiciële beslissing.