

Cauza C-411/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

21 iunie 2022

Instanța de trimitere:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

Data deciziei de trimitere:

24 mai 2022

Recurentă:

Thermalhotel Fontana Hotelbetriebsgesellschaft m.b.H.

Autoritatea intimată în fața Verwaltungsgericht:Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark**Obiectul procedurii principale**

Acordarea unei compensații pentru pierderea de venituri suferită de lucrători ca urmare a unei izolări („carantină”) dispuse de autoritățile sanitare din cauza unui rezultat pozitiv la testul pentru COVID-19 – Noțiunea de „prestație de boală” în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 – Lucrător frontalier – Restricție privind libera circulație a lucrătorilor care rezultă din condiția potrivit căreia izolarea trebuie să fi fost dispusă de o autoritate națională

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1) O compensație datorată lucrătorilor pe durata izolării lor în calitate de persoane bolnave, suspecte de a fi bolnave sau infectate cu COVID-19 pentru dezavantajele financiare cauzate de împiedicarea exercitării activității lor și pe care angajatorul trebuie să o plătească inițial lucrătorilor, dreptul la compensație

din partea statului federal transferându-se angajatorului de la data plății, constituie o prestație de boală în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială?

În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

2) Articolul 45 TFUE și articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale potrivit căreia acordarea unei compensații lucrătorilor pentru pierderea de venituri ca urmare a unei izolări dispuse de autoritățile sanitare din cauza unui rezultat pozitiv la testul pentru COVID-19 (această compensație trebuind să fie plătită inițial de către angajator lucrătorilor, iar ulterior, dreptul la compensație din partea statului federal transferându-se angajatorului) depinde de aspectul ca izolarea să fie dispusă de o autoritate națională în temeiul dispozițiilor naționale în materie de epidemiologie, astfel încât o asemenea compensație nu este acordată lucrătorilor care, în calitate de lucrători frontaliери, își au reședința într-un alt stat membru și a căror izolare („carantină”) este dispusă de autoritățile sanitare din statul lor de reședință?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 45 TFUE; articolul 7 din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii; articolele 1-3, 5 și 11 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială

Dispozițiile naționale invocate

Articolul 7 alineatul (1) din Epidemiegesetz (Legea privind epidemiile, denumită în continuare „EpiG”): „Prin ordin sunt desemnate bolile cu declarare obligatorie în cazul cărora pot fi dispuse măsuri de izolare pentru persoanele bolnave, suspecte de a fi bolnave sau infectate. [...]”

Articolul 32 din EpiG: „(1) Persoanele fizice și juridice, precum și societățile comerciale de persoane trebuie să beneficieze de o compensație pentru dezavantajele financiare cauzate de împiedicarea exercitării activității lor dacă și în măsura în care:

1. acestea au fost izolate în conformitate cu articolul 7 sau 17, [...]

și, din această cauză, a avut loc o pierdere de venituri.

(2) Compensația este plătită pentru fiecare zi inclusă în ordinul administrativ menționat la alineatul (1).

(3) Compensația pentru persoanele care se află într-un raport de muncă se calculează pe baza remunerației obișnuite [...]. Angajatorii sunt obligați să le plătească cuantumul compensației datorate la datele obișnuite pentru plata remunerației în cadrul întreprinderii. Dreptul la compensație din partea statului federal se transferă angajatorului de la data plății [...].”

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii, precum și principalele argumente ale părților din procedura principală

- 1 Recurenta are sediul în Austria unde exploatează un hotel. Cu ocazia testelor de control efectuate în acest hotel, mai mulți lucrători au fost testați pozitiv la COVID-19. Recurenta a declarat acest lucru autorității sanitare austriece care nu a dispus însă izolarea lucrătorilor în cauză, întrucât acești lucrători își aveau reședința în Slovenia și, respectiv, în Ungaria. Cu toate acestea, autoritatea austriacă a informat autoritățile competente ale acestor state membre, care, în consecință, au dispus o izolare a lucrătorilor la reședința acestora din Slovenia și, respectiv, din Ungaria pentru perioade determinate (între 23 octombrie 2020 și 18 noiembrie 2020, între 21 octombrie 2020 și 17 noiembrie 2020 și, respectiv, între 26 octombrie 2020 și 13 noiembrie 2020). Pe durata acestor perioade de izolare, recurenta a continuat să plătească lucrătorilor în cauză salariul corespunzător.
- 2 La 1 decembrie 2020, recurenta a solicitat Bezirkshauptmannschaft Südoststeiermark [Autoritatea administrativă a districtului Stiria de Sud-Est] compensația pentru pierderea de venituri, întrucât dreptul lucrătorilor la aceasta ar fi fost transferat recurentei prin plata salariului. Aceste cereri au fost respinse prin deciziile Bezirkshauptmannschaft din 29 decembrie 2020.
- 3 Prin cinci hotărâri, Landesverwaltungsgericht Steiermark [Tribunalul Administrativ Regional din Stiria, Austria] a respins ca nefondate acțiunile introduse de recurentă împotriva acestor decizii, considerând că, în cazul unor măsuri de izolare dispuse de autorități străine, nu ar putea fi invocat niciun drept în temeiul EpiG.
- 4 Împotriva acestor hotărâri, recurenta a formulat prezentele căi de atac extraordinare în fața Verwaltungsgerichtshof [Curtea Administrativă, Austria], în care contestă în special compatibilitatea articolului 32 alineatele (1) și (3) din EpiG, astfel cum a fost interpretat de Landesverwaltungsgericht [Tribunalul Administrativ Regional], cu libera circulație a lucrătorilor prevăzută la articolul 45 TFUE și de Regulamentul (CE) nr. 883/2004. Verwaltungsgerichtshof [Curtea Administrativă] a conexas aceste proceduri în vederea pronunțării unei decizii comune.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 5 Verwaltungsverfahrenshof [Curtea Administrativă] este o instanță în sensul articolului 267 TFUE, ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern.
- 6 La nivel conceptual, quantumul compensației plătite lucrătorului în temeiul articolului 32 alineatul (3) prima și a doua teză din EpiG nu constituie o remunerație, ci o despăgubire (compensație) întemeiată pe un act juridic de drept public al statului federal.
- 7 În speță, trebuie să se stabilească dacă recurenta, în calitate de angajator, este de asemenea îndreptățită să invoce un drept – care i-a fost transferat în temeiul articolului 32 alineatul (3) a treia teză din EpiG – privind compensația pentru pierderea de venituri, dacă ordinul pe baza căruia au fost izolați lucrătorii bolnavi, suspectați de a fi bolnavi sau infectați cu COVID-19 nu a fost dispus printr-o decizie a unei autorități sanitare austriece, având în vedere lipsa reședinței în Austria, ci printr-un act de autoritate (publică) al unui alt stat membru.
- 8 Verwaltungsverfahrenshof [Curtea Administrativă] consideră că lucrătorii în cauză sunt lucrători frontaliери în sensul articolului 1 litera (f) din Regulamentul nr. 883/2004 și că, prin urmare, în sensul articolului 11 alineatul (1) și alineatul (3) litera (a) din Regulamentul nr. 883/2004, acești lucrători sunt supuși legislației austriece în cadrul domeniului de aplicare al acestui regulament.
- 9 În cazul în care compensația prevăzută la articolul 32 din EpiG ar trebui considerată prestație de boală în sensul articolului 3 litera (a) din Regulamentul nr. 883/2004, autoritățile și instanțele austriece ar trebui, în temeiul articolului 5 litera (b) din Regulamentul nr. 883/2004, să ia în considerare un ordin de izolare emis de autoritatea competentă a unui alt stat membru ca și cum acesta ar fi fost emis de o autoritate austriacă pe teritoriul său.
- 10 Potrivit jurisprudenței Curții, o prestație este considerată o prestație de securitate socială în sensul articolului 3 din Regulamentul nr. 883/2004 când este acordată independent de orice apreciere individuală și discreționară a nevoilor personale, pe baza unei situații definite legal, și când se raportează la unul dintre riscurile enumerate expres la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1408/71 [în prezent, articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 883/2004]. Pentru a distinge între diferitele categorii de prestații de securitate socială, trebuie să se ia în considerare riscul pe care îl acoperă fiecare prestație (cu privire la dispoziția anterioară a Regulamentului nr. 1408/71 a se vedea Hotărârea din 1 februarie 2017, Tolley, C-430/15, punctele 43 și 45, ECLI:EU:C:2017:74). O prestație de boală acoperă riscul pe care îl implică o stare precară de sănătate care determină o suspendare temporară a activităților persoanei interesate (a se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Stewart, C-503/09, punctul 37, ECLI:EU:C:2011:500).
- 11 Prestația în discuție în speță este acordată de statul federal pe baza unei situații definite legal. Ea nu este însă legată de existența unei boli, ci ține de faptul că

persoana beneficiară a prestației este împiedicată să își desfășoare activitatea ca urmare a unui ordin al autorităților sanitare publice, iar aceasta suferă astfel o pierdere de venituri care va fi compensată de statul federal. EpiG califică izolarea dispusă de autorități drept „măsură de precauție destinată prevenirii și combaterii bolilor cu declarare obligatorie”. Potrivit obiectivului său, izolarea nu urmărește să asigure o recuperare individuală, ci să protejeze populația împotriva contaminării de către persoana izolată și, prin urmare, să limiteze pericolul general pentru sănătate pe care îl prezintă boala supusă obligației de declarare.

- 12 Verwaltungsgerichtshof [Curtea Administrativă] tinde, așadar, să considere că respectiva compensație în discuție în speță nu constituie o prestație de boală în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 883/2004. Totuși, având în vedere că această problemă nu a fost încă soluționată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și nici aplicarea corectă a dreptului Uniunii nu se impune cu o asemenea evidență încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile, se adresează această întrebare Curții de Justiție a Uniunii Europene în temeiul articolului 267 TFUE în vederea pronunțării unei decizii preliminare.
- 13 În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, trebuie să se stabilească dacă libera circulație a lucrătorilor prevăzută la articolul 45 TFUE, precum și principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 7 din Regulamentul nr. 492/2011 se opun unei reglementări privind compensația precum cea prevăzută la articolul 32 din EpiG.
- 14 Lucrătorii vizați de izolare în speță desfășoară o activitate salariată în Austria, dar au reședința în Slovenia și, respectiv, în Ungaria unde se întorc zilnic. Prin urmare, aceștia trebuie considerați lucrători care și-au exercitat dreptul la liberă circulație prevăzut la articolul 45 TFUE.
- 15 Dreptul la compensație invocat de recurentă în procedura principală se întemeiază pe faptul că un drept la compensație de care lucrătorul beneficiază potrivit legii din partea statului federal este acordat mai întâi de angajator lucrătorului, iar apoi este transferat în această măsură angajatorului. Dreptul angajatorului este, așadar, legat în mod direct de încadrarea în muncă în sensul articolului 45 TFUE, astfel încât, în opinia Verwaltungsgerichtshof – și în lumina jurisprudenței (a se vedea Hotărârea din 7 mai 1998, Clean Car Autoservice Ges.m.b.H., C-350/96, punctul 18 și urm. ECLI:EU:C:1998:205) – nu există nicio obiecție cu privire la posibilitatea ca și angajatorul să invoce în această privință libera circulație a lucrătorilor prevăzută la articolul 45 TFUE.
- 16 Ca o condiție pentru invocarea unui drept la compensație, dispoziția națională impune, în mod indirect, o reședință pe teritoriul național. În opinia Verwaltungsgerichtshof, aceasta trebuie considerată discriminare indirectă, întrucât, prin însăși natura sa, îi poate afecta mai mult pe lucrătorii migranți decât pe cei naționali și, în consecință, prezintă riscul de a-i defavoriza în special pe primii (a se vedea Hotărârea din 18 iulie 2007, Hartmann, C-212/05, punctele 29-

31, ECLI:EU:C:2007:437); potrivit Verwaltungsgerichtshof, această concluzie nu este infirmată nici dacă dreptul derivat al lucrătorului este invocat de angajator.

- 17 În ceea ce privește reglementarea în discuție în prezenta cauză, din lucrările pregătitoare ale legii nu reiese nicio justificare specială pentru necesitatea unei decizii a unei autorități austriece și, prin urmare, indirect, a reședinței lucrătorului în Austria. Cel mult, ar putea fi luată în considerare justificarea întemeiată pe sănătatea publică. Impunerea unor măsuri de izolare cu privire la persoanele bolnave, suspecte de a fi bolnave sau infectate facilitează monitorizarea infecției și are ca efect (posibil) împiedicarea persoanelor infectate de a rămâne în afara locului lor de reședință, ceea ce permite reducerea riscului de răspândire a COVID-19. Dreptul la compensație pentru pierderea de venituri în perioada de izolare, prevăzut de lege, urmărește de asemenea să favorizeze respectarea măsurilor de carantină și să sporească astfel eficacitatea măsurilor luate de autoritățile sanitare pentru limitarea infecției. O posibilă justificare pentru necesitatea ordinelor emise exclusiv de autoritățile naționale ar putea consta în faptul că inclusiv monitorizarea respectării unor astfel de ordine nu este posibilă decât atunci când izolarea are loc pe teritoriul național și că obiectivul de limitare a infecției se referă la situația de pe teritoriul național, care poate fi diferită de situația epidemiologică din alt stat membru (statul de reședință a lucrătorilor în cauză). În sfârșit, o eventuală justificare a limitării compensației din partea statului federal numai în privința lucrătorilor izolați de autoritățile austriece ar putea consta în faptul că numai în aceste cazuri statul austriac este responsabil pentru împiedicarea lucrătorului de a-și desfășura activitatea. În cazul unui ordin de carantină emis de statul său de origine, lucrătorul ar trebui să fie îndrumat către statul respectiv, cu condiția ca în acesta să existe reglementări corespunzătoare privind compensațiile.
- 18 În orice caz, nu rezultă în mod evident că diferența de tratament dintre angajatorii care angajează lucrători cu reședința pe teritoriul național și cei care angajează, de asemenea, lucrători frontaliери este proporțională. Deoarece aplicarea corectă a dreptului Uniunii nu se impune cu o asemenea evidență încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile, în temeiul articolului 267 TFUE, se adresează Curții și cea de a doua întrebare în vederea pronunțării unei decizii preliminare.