

Sprawa C-549/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożonego na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed
Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

18 sierpnia 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Centrale Raad van Beroep (Niderlandy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie
orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

15 sierpnia 2022 r.

Strona skarżąca:

X

Druga strona postępowania:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie główne dotyczy sporu pomiędzy X a Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (zarządem zakładu ubezpieczeń społecznych, zwanego dalej: „Svb”) dotyczącego obniżenia wysokości renty rodzinnej X.

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie
prejudycjalnym**

Niniejszy wniosek złożony na podstawie art. 267 TFUE dotyczy bezpośredniego stosowania, zakresu podmiotowego oraz wykładni art. 68 ust. 4 Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną, z drugiej strony (zwanego dalej: „układem o stowarzyszeniu”). Mówiąc dokładniej dotyczy on tego, czy przepis ten stoi na

przeszkodzie obniżeniu przyznawanej przez Niderlandy renty rodzinnej ze względu na fakt, że beneficjent mieszka w Algierii.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie do mieszkającego w Algierii, pozostałego przy życiu członka rodziny zmarłego pracownika, który chce eksportować przysługujące mu świadczenie dla członka rodziny pozostałego przy życiu do Algierii?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej,

2. Czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, w świetle jego brzmienia, celu oraz charakteru, należy interpretować w ten sposób, że ma on skutek bezpośredni, a zatem, że osoby, do których ten przepis się stosuje, mogą powołać się na niego bezpośrednio przed sądami krajowymi państw członkowskich, aby spowodować odstąpienie od stosowania norm prawa krajowego, które są z nim sprzeczne?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej,

3. Czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie zastosowaniu zasady przyjmującej za punkt odniesienia miejsce zamieszkania beneficjenta świadczenia, o której mowa w art. 17 ust. 3 Algemene nabestaandenwet [ustawy ogólnej o ubezpieczeniu pozostałych przy życiu członków rodziny] i która skutkuje ograniczeniem możliwości eksportowania renty rodzinnej do Algierii?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuły 1, 68 i 70 układu o stowarzyszeniu, art. 2 i 4 propozycji dotyczącej decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma przyjąć Wspólnota w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej układem o stowarzyszeniu w celu przyjęcia przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹ (zwanej dalej: „propozycją dotyczącą decyzji Rady Stowarzyszenia”) oraz art. 70 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

Powołane przepisy prawa krajowego

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (ustawa o zasadzie przyjmującej za punkt odniesienia w dziedzinie ubezpieczeń społecznych miejsce zamieszkania beneficjenta świadczenia oraz art. 17 ust. 3 Algemene nabestaandenwet (ustawa ogólna o ubezpieczeniu pozostałych przy życiu członków rodziny).

¹ COM (2007) 790 wersja ostateczna z dnia 12 grudnia 2007 r.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 W dniu 1 lipca 2012 r. w Niderlandach weszła w życie Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (zwana dalej: „Wwsz”). Ustawa ta ma na celu ograniczenie wypłaty świadczeń do krajów spoza UE poprzez wprowadzenie zasady przyjmującej za punkt odniesienia miejsce zamieszkania beneficjenta świadczenia. Dopóki trwa wypłata świadczeń do tych krajów, świadczenia wypłacane przez Niderlandy, które są powiązane z wysokością niderlandzkiej płacy minimalnej lub służą pokryciu pewnych kosztów, a które są realizowane poza Niderlandami, muszą być dostosowane do lokalnych standardów.
- 2 Wraz z wejściem w życie Wwsz zmianie uległ m.in. art. 17 ust. 3 Algemene nabestaandenwet. Zgodnie z tą zmianą uprawnionym, którzy nie zamieszkują w Niderlandach, w państwie członkowskim UE, w innym państwie będącym stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), ani w Szwajcarii, zostanie przyznane świadczenie w wysokości odpowiadającej procentowi kwoty renty rodzinnej obowiązującej w Niderlandach. W przypadku Algierii stawka ta została ustalona w 2013 r. na poziomie 60%, a od 2016 r. - na poziomie 40%.
- 3 Od dnia 1 stycznia 1999 r. X jest uprawniona do renty rodzinnej jako pozostała przy życiu członkini rodziny jej zmarłego męża, który był zatrudniony i ubezpieczony w Niderlandach. Od dnia 1 stycznia 2000 r. świadczenie to jest wypłacane do Algierii, gdzie mieszka uprawniona. Od dnia 1 stycznia 2013 r. obowiązuje zasada przyjmująca za punkt odniesienia miejsce zamieszkania beneficjenta świadczenia, na skutek czego jej renta rodzinna uległa znacznemu obniżeniu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Centrale Raad van Beroep (sądu odwoławczego w sprawach zabezpieczenia społecznego, zwanego dalej: „CRvB”) obniżenia wysokości świadczenia ze względu na ww. zasadę należy uznać za ograniczenie eksportu tego świadczenia za granicę. Sporne między stronami jest to, czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu stoi na przeszkodzie takiemu ograniczeniu.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 X podnosi, że w wyniku obniżenia jej świadczenia nie jest już w stanie utrzymać się samodzielnie.
- 5 SvB stoi na stanowisku, że art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu zasady przyjmującej za punkt wyjścia w odniesieniu do renty rodzinnej X jej miejsce zamieszkania. Zdaniem SvB, nie ma tutaj mowy o przepisie o skutku bezpośrednim, który ograniczałby obowiązek wypłaty świadczeń za granicę. SvB wskazuje, że z art. 70 układu o stowarzyszeniu wynika, iż art. 68 stanowi ramy dla decyzji, którą ma podjąć Rada Stowarzyszenia, która jednak nie została jeszcze podjęta. Zdaniem SvB z brzmienia art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu nie wynika jasny i precyzyjnie określony obowiązek wypłaty świadczeń za granicę. Przepis nie zawiera wyraźnego zobowiązania dla instytucji, a użyta terminologia ma zdaniem SvB na celu wyeliminowanie ograniczeń

walutowych. Charakter i cel układu nie prowadzą do odmiennego wniosku. Trybunał Sprawiedliwości nie wypowiedział się wyraźnie na temat ewentualnego bezpośredniego skutku i znaczenia art. 68 ust. 4. Zdaniem SvB w wyroku Kziber² Trybunał w sposób dorozumiany zanegował bezpośredni skutek podobnego postanowienia zawartego w układzie o stowarzyszeniu z Marokiem. Ponadto zdaniem SvB nie jest jasne, jaki jest zakres podmiotowy tego przepisu. Ma on wątpliwości, czy pozostali przy życiu członkowie rodzin, którzy sami nie są (lub nie byli) pracownikami, mogą powoływać się na ten przepis.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 6 CRvB zauważa, że wykładnia art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu ma znaczenie nie tylko dla świadczeń wypłacanych przez Niderlandy do Algierii, ale także dla wypłaty świadczeń do innych państw, z którymi UE zawarła układ o stowarzyszeniu i w których znajduje się podobne postanowienie. Polityka rządu niderlandzkiego uzależniająca wypłatę świadczeń poza UE od zawarcia umów o uznaniu ich za zgodne z prawem oraz dostosowująca wysokość określonych świadczeń do poziomu życia w danym państwie zamieszkania może nie być możliwa do pogodzenia z takimi przepisami. W tym kontekście SvB powołał się w szczególności na konwencję generalną o zabezpieczeniu społecznym między Królestwem Niderlandów a Królestwem Maroka, w której również wprowadzono zasadę przyjmującą za punkt wyjścia miejsce zamieszkania beneficjenta świadczenia.

Zakres podmiotowy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu

- 7 W pierwszej kolejności pojawia się pytanie, czy art. 68 ust. 4 ma zastosowanie do X, jako osoby pozostającej przy życiu, która sama nie jest pracownikiem w rozumieniu układu o stowarzyszeniu.
- 8 Artykuł 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu stanowi, że pracownicy mogą otrzymywać rentę rodzinną w Algierii. W przeciwieństwie do ust. 1 i ust. 3 artykułu 68, w ust. 4 jest mowa wyłącznie o pracownikach, a nie wspólnie zamieszkujących w UE członkach ich rodzin. Nie ma tam również mowy o pozostałych przy życiu członkach rodziny. Nie jest zatem całkowicie jasne, czy przepis ten oznacza, że jedynie pracownicy, w tym również uprawnieni do świadczeń emerytalnych, mogą swobodnie przenosić swoje emerytury nabyte w państwach członkowskich, czy też obejmuje on również renty rodzinne, do którego uprawnieni są pozostali przy życiu członkowie rodzin w związku ze śmiercią tych pracowników.
- 9 Jeżeli uprawnieni do świadczenia pozostali przy życiu członkowie rodzin są również objęci tym przepisem, to powstaje pytanie, czy ma on na celu to, aby jedynie osoby uprawnione do świadczenia, które zamieszkują w Niderlandach,

² Wyrok z dnia 31 stycznia 1991 r., Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

mogły je otrzymywać w Algierii, czy również uprawnieni, którzy zamieszkują w Algierii mogą powołać się na ten przepis. CRvB uważa, że za tym ostatnim przemawia fakt, iż art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu przewiduje wyjątek dotyczący swobodnego przenoszenia świadczeń specjalnych, z tytułu których nie zapłacono składki. Wyjątek ten wydaje się wynikać z art. 70 ust. 3 rozporządzenia 883/2004 stanowiącego, że art. 7 tego rozporządzenia, który reguluje wypłatę świadczeń do innego państwa członkowskiego, nie ma zastosowania do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. Zgodnie z art. 70 ust. 4 tego rozporządzenia, świadczenia takie udzielane są wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem. Wyjątek przewidziany w art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu będzie skuteczny tylko wtedy, gdy główna zasada będzie miała zastosowanie do uprawnionych do świadczenia, którzy zamieszkują poza państwem członkowskim zobowiązanym do wypłaty świadczenia.

- 10 W celu wyjaśnienia znaczenia tego przepisu można również odnieść się do propozycji dotyczącej decyzji Rady Stowarzyszenia. Zgodnie z art. 2 tej decyzji ma ona zastosowanie do pracowników będących obywatelami Algierii [...] oraz do pozostałych przy życiu członków ich rodzin. Zgodnie z art. 4 niniejszej decyzji renta rodzinna nie może zostać obniżona, zmieniona, zawieszona, wstrzymana ani skonfiskowana z tego powodu, że uprawniony do niej zamieszkuje w Algierii. Decyzja ta nie została jednak jeszcze przyjęta.
- 11 Za przyjęciem szerokiej wykładni podmiotowego zakresu art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu przemawia również to, że odmowa przyznania odpowiedniej ochrony pozostałym przy życiu członkom rodziny i innym pozostałym przy życiu osobom bliskim pracowników algierskich, którzy podlegają lub podlegali w okresie swojego zatrudnienia regulacjom ustawowym państwa członkowskiego, mogłaby zostać uznana za sprzeczną z celem i duchem tego układu.
- 12 Jeżeli wnosząca środek odwoławczy znajduje się w sytuacji objętej zakresem zastosowania art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, należy udzielić odpowiedzi na dalsze pytania.

Bezpośredni skutek art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu

- 13 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepis umowy zawartej przez UE z państwami trzecimi należy postrzegać jako przepis bezpośrednio skuteczny, jeżeli uwzględniając jego brzmienie oraz cel i charakter tej umowy, zawiera on jasny i jednoznaczny obowiązek, którego wypełnienie i skutki nie są uzależnione od wydania kolejnego aktu.
- 14 Wydaje się, że wypełnienie obowiązku ustanowionego w art. 68 układu o stowarzyszeniu i jego skutki są uzależnione od wydania kolejnego aktu. Przepis ten zawiera szereg zasad ogólnych, których dokładna materialna treść jest zgodnie z art. 70 ust. 1 regulowana w decyzji Rady Stowarzyszenia. Ponadto dla skutecznego wdrożenia konieczne jest ustanowienie zasad współpracy między

zainteresowanymi państwami w sprawach zarządzania i kontroli. Zasady te są na podstawie art. 70 ust. 2 określane w decyzji. Wydaje się zatem, że art. 70 układu o stowarzyszeniu wyklucza posiadanie przez art. 68 bezpośredniej skuteczności.

- 15 To że, dla wypełnienia obowiązku z art. 68 konieczne jest ustanowienie dalszych przepisów materialnych i administracyjnych, nie oznacza jednak, że żadna część tego przepisu nie może być bezpośrednio skuteczna. Trybunał nadał bezpośredni skutek zawartemu w dawnych umowach o współpracy między EOG, a odpowiednio Marokiem i Algierią oraz podobnym postanowieniom w eurośródziemnomorskim układzie o stowarzyszeniu z Marokiem zakazowi dyskryminacji w zakresie zabezpieczenia społecznego, chociaż postanowienia te również przewidywały wydanie dalszych decyzji (zob. w szczególności wyroki i postanowienia Trybunału: Kziber³, Krid⁴, Echouikh⁵ i El Youssfi⁶). Trybunał uznał za istotne, że cel umowy o współpracy, jakim jest promowanie ogólnej współpracy między stronami umowy, potwierdza, że ustanowiona w ust. 1 zasada niedyskryminacji może bezpośrednio regulować sytuację prawną jednostek.
- 16 Z orzecznictwa Trybunału można również wywnioskować, że przepis taki jak art. 68 ust. 2 układu o stowarzyszeniu, który dotyczy sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub zamieszkania, nie wywołuje skutku bezpośredniego. Zdaniem Trybunału, aby możliwe było zastosowanie w praktyce obowiązku zawartego w takim przepisie, ze względu na możliwe trudności natury technicznej konieczne są dalsze środki koordynacyjne (zob. wyroki Taflan-Met⁷ i Sürül⁸).
- 17 Zdaniem CRvB, Trybunał nie wypowiedział się jeszcze wprost w kwestii tego, czy art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu - lub podobne postanowienia zawarte we wcześniejszych umowach o współpracy z Algierią lub Marokiem, albo w umowach o stowarzyszeniu z innymi państwami – mają bezpośredni skutek. Punkt 21 wyroku Krid może jednak zawierać wskazówkę wskazującą na to, że wypełnienie obowiązków określonych w ust. 2, 3 i 4 art. 68 układu o stowarzyszeniu oraz ich skutki są uzależnione od wydania kolejnego aktu.
- 18 Brzmienie art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu odnoszą się głównie do eliminacji ograniczeń walutowych, ale mogą istnieć (pewne) wątpliwości w kwestii tego, czy przepis ten zawiera również zobowiązanie organów administracji do wypłaty świadczeń osobom, które mieszkają w Algierii, a jeśli

³ Zobacz przypis 1.

⁴ Wyrok z dnia 5 kwietnia 1995 r., Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

⁵ Postanowienie z dnia 13 czerwca 2006 r., Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

⁶ Postanowienie z dnia 17 kwietnia 2007 r., El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

⁷ Wyrok z 10 września 1996 r., Taflan-Met i in., C-277/94, EU:C:1996:315.

⁸ Wyrok z dnia 4 maja 1999 r., Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

tak, to czy przepis ten stoi na przeszkodzie stosowaniu zasady przyjmującej za punkt odniesienia miejsce zamieszkania beneficjenta świadczenia. Fakt, że przepis układu o stowarzyszeniu wymaga dokonania przez Trybunał dalszej wykładni, nie wyklucza jednak, że przepis ten, po dokonaniu tej wykładni, będzie zawierał wystarczająco jasny i jednoznaczny obowiązek, aby wywoływał on bezpośredni skutek.

- 19 Układ o stowarzyszeniu ma na celu między innymi promowanie współpracy między stronami tego układu w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych i finansowych, a tym samym ustanowienie bliższych stosunków między UE a danym państwem trzecim⁹. Cel i charakter układu o stowarzyszeniu również nie stoją zatem na przeszkodzie posiadaniu przez jego art. 68 ust. 4 bezpośredniego skutku.
- 20 W zakresie, w jakim art. 68 ust. 4 zawiera również zobowiązanie organów administracji do wypłaty świadczeń osobom, które mieszkają w Algierii, nie można automatycznie stwierdzić, że wypełnienie takiego zobowiązania nie jest uzależnione od wydania kolejnego aktu. Artykuł 70 ust. 2 stanowi, że ustanawia się zasady współpracy administracyjnej zapewniające niezbędne gwarancje w zakresie zarządzania i kontroli. Bez takich gwarancji nie można zagwarantować zgodności z prawem podlegających wypłacie świadczeń lub można ją zagwarantować w znacznie mniejszym stopniu. Z tych względów można by przyjąć, że obywatel nie może powołać się bezpośrednio na art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu.
- 21 Przeciwno takiej wykładni przemawia to, że w wyroku Akdas¹⁰ Trybunał orzekł, że jednostka może powoływać się przed sądem bezpośrednio na dotyczący wypłaty świadczeń za granicą przepis zawarty w art. 6 ust. 1 decyzji 3/80 Rady Stowarzyszenia EWG/Turcja¹¹, co nie jest uzależnione od wydania dodatkowych środków wykonawczych. Jednakże wyrok ten nie dotyczy przepisu ustanawiającego ogólne zasady, lecz przepisu, który ustanawia w jasnym, precyzyjnym i bezwarunkowym sformułowaniu zakaz obniżania, zmieniania, znoszenia, odbierania i zajmowania wymienionych w tym przepisie świadczeń z tego powodu, że uprawniony zamieszkuje na terytorium Turcji lub innego państwa członkowskiego. Ponadto wyrok Akdas odnosi się do innego kontekstu prawnego niż sytuacja będąca przedmiotem niniejszej sprawy. Zgodnie z wyrokiem El-Yassini¹², który dotyczy układu EWG-Maroko, istnieją istotne różnice nie tylko w brzmieniu, ale również przedmiocie i celu reguł dotyczących

⁹ Opinia rzecznika generalnego A.M. La Pergola w sprawie Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

¹⁰ Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346.

¹¹ Decyzja Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnot Europejskich do pracowników tureckich i członków ich rodzin.

¹² Wyrok z dnia 2 marca 1999 r., Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, pkt 61.

stowarzyszenia EWG-Turcja oraz układu EWG-Maroko. Z powyższego wynika, że orzecznictwo Trybunału w zakresie reguł dotyczących stowarzyszenia EWG-Turcja nie może być stosowane w drodze analogii do układu EWG-Maroko. Prawdopodobnie dotyczy to również układu o stowarzyszeniu z Algierią. Ponadto wyrok El-Yassini dotyczył odmowy przedłużenia prawa pobytu pracownika pochodzącego z Maroko, a nie wypłaty świadczeń za granicę. Ponadto wyrok Akdas nie dotyczył wykładni przepisu zawartego w układzie o stowarzyszeniu z Turcją, lecz wykładni przepisu decyzji nr 3/80, która została wydana na podstawie art. 39 protokołu dodatkowego do układu o stowarzyszeniu, która, jak orzekł Trybunał w sprawie Taflan-Met, weszła już w życie. Dlatego CRvB nie jest pewny, czy sformułowana w wyroku Akdas linia orzecznicza ma zastosowanie również do art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu.

- 22 W świetle powyższych rozważań CRvB skieruje do Trybunału pytanie, czy pracownicy algierscy lub pozostali przy życiu członkowie ich rodzin mogą powoływać się bezpośrednio na art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu.

Zakres zastosowania art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu

- 23 Zdaniem CRvB, art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu, który przewiduje swobodny eksport określonych świadczeń do Algierii po standardowym kursie wymiany waluty, zawiera również zobowiązanie do wypłaty tych świadczeń osobom, które zamieszkują w Algierii, co jednak nie oznacza, że przepis ten stoi również na przeszkodzie obniżeniu tych świadczeń w oparciu o zasadę przyjmującą za punkt odniesienia miejsce zamieszkania beneficjenta świadczenia.
- 24 Również w tym zakresie istotna może się okazać propozycja dotycząca decyzji Rady Stowarzyszenia, o której mowa w pkt 10 powyżej. Artykuł 4 proponowanej decyzji stanowi, że określone świadczenia nie mogą zostać obniżone, zmienione, zawieszane, wstrzymane ani skonfiskowane z tego powodu, że uprawniony do nich zamieszkuje w Algierii. W odniesieniu do podobnego przepisu zawartego w decyzji nr 3/80 Rady Stowarzyszenia EWG/Turcja Trybunał orzekł w wyroku Akdas, że przepis ten zawiera zakaz wszelkich ograniczeń przenoszenia praw do świadczeń nabytych przez obywateli tureckich na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego oraz że przepis ten wprowadza zasadę, że nie mogą być ustanowione żadne przepisy odnoszące się do miejsca zamieszkania. Chociaż decyzja, o której mowa w pkt 10, nie została (jeszcze) wydana, zawiera ona prawdopodobnie wskazówki dotyczące wykładni art. 68 ust. 4 układu o stowarzyszeniu. W takim wypadku oczywista stałaby się wykładnia zgodna z tą dokonaną w wyroku Akdas.