

**Zadeva C-549/22****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

18. avgust 2022

**Predložitveno sodišče:**

Centrale Raad van Beroep (Nizozemska)

**Datum predložitvene odločbe:**

15. avgust 2022

**Pritožnica:**

X

**Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:**

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

**Predmet postopka v glavni stvari**

Postopek v glavni stvari se nanaša na spor med X in Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (upravni odbor zavoda za socialno zavarovanje, Nizozemska, v nadaljevanju: SvB)) v zvezi z zmanjšanjem dajatve za preživele družinske člane osebi X.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Ta predlog na podlagi člena 267 PDEU se nanaša na neposredno uporabo, osebno področje uporabe in razlago člena 68(4) Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani ter Ljudsko demokratično republiko Alžirijo na drugi strani (v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum). Natančneje, gre za vprašanje, ali ta določba nasprotuje temu, da se dajatev za preživele družinske člane, ki jo zagotavlja Nizozemska, zmanjša zato, ker prejemnica prebiva v Alžiriji.

## Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma razlagati tako, da se uporablja za preživelo družinsko članico umrlega delavca, prebivajočo v Alžiriji, ki želi svojo dajatev za preživele družinske člane izvoziti v Alžirijo?

Če je odgovor pritrdilen:

2. Ali je treba člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma glede na njegovo besedilo, smisel in namen razlagati tako, da se neposredno uporablja, tako da imajo osebe, za katere se uporablja ta določba, pravico, da se nanjo neposredno sklicujejo pred sodišči držav članic, s čimer bi se preprečila uporaba pravil nacionalnega prava, ki so z njo v nasprotju?

Če je odgovor pritrdilen:

3. Ali je treba člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje uporabi načela države prebivanja iz člena 17(3) Algemene nabestaandenwet (zakon o splošnem sistemu dajatev za preživele družinske člane), posledica katerega je omejitev izvoza dajatev za preživele družinske člane v Alžirijo?

## Navedene določbe prava Unije

Členi 1, 68 in 70 Pridružitvenega sporazuma, člena 2 in 4 predloga sklepa Sveta o stališču Skupnosti v Pridružitvenem svetu, ustanovljenem s Pridružitvenim sporazumom, v zvezi s sprejetjem določb o usklajevanju sistemov socialne varnosti<sup>1</sup> (v nadaljevanju: predlog sklepa Pridružitvenega sveta) in člen 70(3) Uredbe (ES) št. 883/2004

## Navedene določbe nacionalnega prava

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (zakon o načelu države prebivanja v zadevah socialne varnosti) in člen 17(3) zakona o splošnem sistemu dajatev za preživele družinske člane

## Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Na Nizozemskem je 1. julija 2012 začel veljati zakon o načelu države prebivanja v zadevah socialne varnosti) (v nadaljevanju: Wwsz). Namen tega zakona je z uvedbo tako imenovanega načela države prebivanja omejiti izvoz dajatev v države zunaj Unije. Dokler se izvoz dajatev v te države nadaljuje, je treba nizozemske dajatve, ki so vezane na nizozemsko minimalno plačo ali namenjene kritju

<sup>1</sup> COM(2007) 790 final z dne 12. decembra 2007.

nekaterih stroškov in se zagotavljajo zunaj Nizozemske, prilagoditi lokalnim standardom.

- 2 Z začetkom veljavnosti Wwsz je bil med drugim spremenjen člen 17(3) zakona o splošnem sistemu dajatev za preživele družinske člane. Na podlagi te spremembe se prejemnikom dajatev, ki ne prebivajo na Nizozemskem, v državi članici Unije, drugi državi pogodbenici Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) ali Švici, zagotovi dajatev v višini, ki ustreza odstotku zneska dajatve za preživele družinske člane, ki se uporablja na Nizozemskem. Za Alžirijo je bil ta odstotek za leto 2013 določen na 60 %, od leta 2016 dalje pa na 40 %.
- 3 Oseba X je od 1. januarja 1999 kot preživela po umrlem zakoncu, ki je bil zaposlen in zavarovan na Nizozemskem, upravičena do dajatve za preživele družinske člane. Od 1. januarja 2000 se ta dajatev izvaža v Alžirijo, kjer prebiva. Od 1. januarja 2013 se uporablja načelo države prebivanja, zaradi česar je njena dajatev za preživele družinske člane znatno zmanjšana. V skladu z ustaljeno sodno prakso Centrale Raad van Beroep (višje sodišče za zadeve s področja socialnega varstva in javnih uslužbencev, Nizozemska, v nadaljevanju: CrvB) je treba zmanjšanje dajatve zaradi načela države prebivanja šteti za omejitev izvoza te dajatve. Med strankama je sporno, ali člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma nasprotuje tej omejitvi.

**Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 4 X trdi, da se zaradi zmanjšanja dajatve ne more več preživljati.
- 5 Svb meni, da člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma ne nasprotuje temu, da se za dajatev za preživele družinske člane, ki jo prejema X, uporabi načelo države prebivanja. Po mnenju Svb ta določba nima neposrednega učinka in ne zajema obveznosti izvoza. Svb poudarja, da je iz člena 70 Pridružitvenega sporazuma razvidno, da člen 68 vsebuje okvir za sprejetje sklepa Pridružitvenega sveta, ki še ni bil sprejet. Po mnenju Svb iz besedila člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma ni mogoče razbrati jasno in natančno opisane obveznosti za izvoz dajatev. Določba naj ne bi vsebovala izrecne obveznosti za organe, uporabljena terminologija pa je po mnenju Svb namenjena odpravi valutnih omejitev. Smisel in namen Sporazuma naj ne bi vodila k drugačni ugotovitvi. Sodišče naj se ne bi izrecno izreklo o morebitnem neposrednem učinku in pomenu člena 68(4). Po mnenju Svb je Sodišče v sodbi v zadevi Kziber<sup>2</sup> implicitno zavrnilo neposredni učinek podobne določbe iz Pridružitvenega sporazuma z Marokom. Nazadnje, Svb meni, da ni jasno, kakšno je osebno področje uporabe te določbe. Dvomi, ali se lahko preživeli družinski člani, ki sami niso (ali niso bili) zaposleni, sklicujejo na to določbo.

<sup>2</sup> Sodba z dne 31. januarja 1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga**

- 6 CRvB opozarja, da razlaga člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma ni pomembna le za dajatve, ki se z Nizozemske izvozijo v Alžirijo, ampak tudi za izvoz dajatev v druge države, s katerimi je Unija sklenila pridružitveni sporazum, ki vsebuje podobno določbo. Politika nizozemske vlade, da je izvoz dajatev v države zunaj Unije pogojen s sporazumi o uveljavitvi zakonitosti teh dajatev in da je znesek nekaterih dajatev prilagojen življenjskemu standardu v zadevni državi prebivališča, morda ni skladna s takimi določbami. V zvezi s tem se je Svb skliceval zlasti na Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (splošna konvencija o socialni varnosti med Kraljevino Nizozemsko in Kraljevino Maroko), v kateri je bilo prav tako uvedeno načelo države prebivanja.

### ***Osebnno področje uporabe člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma***

- 7 Najprej se postavlja vprašanje, ali X kot preživela družinska članica, ki sama ni delavka v smislu Pridružitvenega sporazuma, spada na področje uporabe člena 68(4) tega sporazuma.
- 8 Člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma določa, da lahko delavci prosto prenašajo pokojnino po umrlem zavarovancu v Alžirijo. Drugače kot v odstavkih 1 in 3 člena 68 so v odstavku 4 omenjeni zgolj delavci, ne pa tudi njihovi družinski člani, ki z njimi živijo – ali pa tudi ne – v Uniji. Prav tako niso omenjeni preživeli družinski člani. Tako ni povsem jasno, ali ta določba pomeni, da lahko le delavci, vključno z upravičenci do pokojnine, prosto prenašajo pokojnine, pridobljene v državah članicah, ali pa da se ta določba nanaša tudi na pokojnino po umrlem zavarovancu, do katere so ti upravičeni po smrti teh delavcev.
- 9 Če v okvir te določbe spadajo tudi prejemniki dajatev, ki so preživeli družinski člani, se postavlja vprašanje, ali to pomeni le, da lahko v Alžirijo prosto prenašajo zneske svojih dajatev prejemniki dajatev, ki prebivajo na Nizozemskem, ali pa se lahko na to določbo sklicujejo tudi prejemniki dajatev, ki prebivajo v Alžiriji. CRvB meni, da v prid zadnjemu pogledu govori to, da člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma določa izjemo za prost prenos posebnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki. Ta izjema očitno temelji na členu 70(3) Uredbe 883/2004, ki določa, da se člen 7 te uredbe, ki ureja izvoz dajatev, ne uporablja za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki. V skladu s členom 70(4) navedene uredbe se take dajatve dodeljujejo izključno v državi članici, v kateri oseba prebiva, v skladu z njeno zakonodajo. Izjema iz člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma je smiselna le, če se osnovno pravilo uporablja za prejemnike dajatev, ki prebivajo zunaj države članice, ki je dolžna izplačati dajatev.
- 10 Za pojasnitev pomena te določbe se je mogoče navezati tudi na predlog sklepa Pridružitvenega sveta. V skladu s členom 2 tega sklepa se ta uporablja za delavce, ki so alžirski državljani, [...] in njihove preživele družinske člane. Na podlagi člena 4 tega sklepa dajatve za preživele družinske člane ni mogoče zmanjšati,

spremeniti, začasno ustaviti, odvzeti ali zapleniti, ker prejemnik prebiva v Alžiriji. Vendar ta sklep še ni bil sprejet.

- 11 V prid široki razlagi osebnega področja uporabe člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma govori tudi to, da je mogoče šteti, da je v nasprotju s ciljem in duhom tega sporazuma, če se odreče ustrezna zaščita preživelim družinskim članom in dedičem alžirskih delavcev, za katere velja ali je med njihovo zaposlitvijo veljala zakonodaja države članice.
- 12 Če pritožnica zaradi svojega položaja spada na področje uporabe člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma, je treba odgovoriti na ta vprašanja.

### ***Neposredni učinek člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma***

- 13 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba določbo sporazuma, ki ga Unija sklene s tretjimi državami, šteti za določbo z neposrednim učinkom, če glede na njeno besedilo in predmet ter vrsto sporazuma vsebuje jasno in natančno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega akta.
- 14 Da bi bilo mogoče izvajati člen 68 Pridružitvenega sporazuma in da bi ta člen lahko imel učinek, so zahtevani nadaljnji akti. V tem členu so vsebovana številna splošna načela, katerih natančna vsebina se na podlagi člena 70(1) ureja s sklepom Pridružitvenega sveta. Poleg tega so za dejansko izvajanje potrebna pravila za sodelovanje med zadevnimi državami na področju upravljanja in nadzora. Ta pravila se na podlagi člena 70(2) določijo s sklepom. S tega vidika člen 70 Pridružitvenega sporazuma očitno nasprotuje neposrednemu učinku člena 68.
- 15 Vendar to, da so za izvajanje člena 68 zahtevana dodatna vsebinska in upravna pravila, ne pomeni, da noben del te določbe ne more imeti neposrednega učinka. Sodišče je priznalo neposredni učinek prepovedi diskriminacije na področju socialne varnosti iz prejšnjih sporazumov o sodelovanju med EGP in Marokom oziroma Alžirijo ter podobnih določb iz Evro-sredozemskega pridružitvenega sporazuma z Marokom, čeprav je bilo s temi določbami tudi predvideno sprejetje nadaljnjih sklepov (glej zlasti sodbi in sklepa Sodišča Kziber<sup>3</sup>, Krid<sup>4</sup>, Echouikh<sup>5</sup> in El Youssfi<sup>6</sup>). Sodišče je pri tem štelo za pomembno, da namen sporazuma o sodelovanju, in sicer spodbujanje splošnega sodelovanja med pogodbenicami sporazuma, potrjuje, da je lahko z načelom prepovedi diskriminacije iz odstavka 1 neposredno urejen pravni položaj posameznikov.

<sup>3</sup> Glej opombo 1.

<sup>4</sup> Sodba z dne 5. aprila 1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

<sup>5</sup> Sklep z dne 13. junija 2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

<sup>6</sup> Sklep z dne 17. aprila 2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

- 16 Iz sodne prakse Sodišča je dalje mogoče sklepati, da določba, kot je člen 68(2) Pridružitvenega sporazuma, ki se nanaša na seštevanje zavarovalnih dob, obdobji zaposlitve ali obdobji prebivanja, ne more imeti neposrednega učinka. Po mnenju Sodišča so v zvezi z morebitnimi tehničnimi težavami potrebni dodatni usklajevalni ukrepi, da bi se obveznost iz take določbe lahko izvajala v praksi (sodbi Taflan-Met<sup>7</sup> in Sürül<sup>8</sup>).
- 17 Po navedbah CRvB Sodišče še ni izrecno odločilo o vprašanju, ali ima člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma – ali podobne določbe v prejšnjih sporazumih o sodelovanju z Alžirijo ali Marokom ali v pridružitvenih sporazumih z drugimi državami – neposredni učinek. Vendar je mogoče v točki 21 sodbe Krid najti napotek, da so odstavki 2, 3 in 4 člena 68 Pridružitvenega sporazuma, kar zadeva njihovo izvajanje ali učinke, odvisni od nekega nadaljnjega akta.
- 18 Besedilo člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma se nanaša predvsem na odpravo valutnih omejitev in obstaja lahko (nekaj) dvomov o tem, ali določba vključuje obveznost, da upravni organi izvozijo dajatev osebam, ki prebivajo v Alžiriji, in če je tako, ali ta določba nasprotuje uporabi načela države prebivanja. Vendar dejstvo, da mora Sodišče določbo Pridružitvenega sporazuma dodatno razložiti, ne izključuje tega, da ta določba, potem ko je bila predmet podrobnejše razlage, ne vsebuje dovolj jasne in natančne obveznosti, da bi lahko imela neposredni učinek.
- 19 Namen Pridružitvenega sporazuma je med drugim spodbujati sodelovanje med pogodbenicama v gospodarskih, socialnih, kulturnih in finančnih zadevah ter tako vzpostaviti tesnejše odnose med Unijo in zadevno tretjo državo.<sup>9</sup> Smisel in namen Pridružitvenega sporazuma torej ne nasprotujeta neposrednemu učinku člena 68(4) Sporazuma.
- 20 Če člen 68(4) vsebuje tudi obveznost, da upravni organi izvozijo dajatve osebam, ki prebivajo v Alžiriji, ni mogoče avtomatično trditi, da se za izvajanje te obveznosti ne zahteva noben nadaljnji akt. V skladu s členom 70(2) se določijo pravila za upravno sodelovanje, ki zagotavljajo potrebna jamstva glede upravljanja in nadzora. Brez takih jamstev ni mogoče zagotoviti zakonitosti dajatev, ki naj bi se izvozile, ali pa je ta zagotovljena v bistveno manjšem obsegu. Iz teh razlogov bi bilo mogoče šteti, da se državljan ne more neposredno sklicevati na člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma.
- 21 Po drugi strani je Sodišče v sodbi Akdas<sup>10</sup> presodilo, da se lahko posameznik pred sodiščem neposredno sklicuje na določbo o izvozu iz člena 6(1) Sklepa 3/80

<sup>7</sup> Sodba z dne 10. septembra 1996, Taflan-Met in drugi, C-277/94, EU:C:1996:315.

<sup>8</sup> Sodba z dne 4. maja 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

<sup>9</sup> Sklepni predlogi generalnega pravobranilca A. La Pergole v zadevi Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

<sup>10</sup> Sodba z dne 26. maja 2011, Akdas in drugi, C-485/07, EU:C:2011:346.

Pridružitvenega sveta EGS/Turčija<sup>11</sup>, ne da bi bilo za to potrebno sprejetje dodatnih izvedbenih ukrepov. Vendar se ta sodba ne nanaša na načelno določbo, temveč določbo, ki jasno, natančno in brezpogojno prepoveduje zmanjšanje, spremembo, začasno ustavitv, odvzem ali zaplembo dajatev iz tega člena, ker prejemnik dajatve prebiva v Turčiji ali drugi državi članici. Poleg tega se sodba Akdas nanaša na drug pravni okvir, kot je ta iz obravnavane zadeve. Iz sodbe El-Yassini<sup>12</sup>, ki se nanaša na Sporazum EGS-Maroko, izhaja, da obstajajo bistvene razlike ne le v besedilu, temveč tudi v predmetu in namenu pravil v Sporazumu EGS-Turčija in Sporazumu EGS-Maroko. Iz tega sledi, da se sodna praksa Sodišča v zvezi s pravili, ki urejajo Sporazum EGS-Turčija, ne more po analogiji uporabljati za Sporazum EGS-Maroko. Morda velja to tudi za Pridružitveni sporazum z Alžirijo. Poleg tega se je sodba El-Yassini nanašala na zavrnitev podaljšanja pravice do prebivanja maroškega delavca, ne pa na izvoz dajatev. Poleg tega se sodba Akdas ne nanaša na razlago določbe Pridružitvenega sporazuma s Turčijo, ampak na razlago določbe Sklepa 3/80, ki je bil sprejet na podlagi člena 39 Dodatnega protokola k Pridružitvenemu sporazumu in ki je, kot je Sodišče razsodilo v sodbi Taflan-Met, že začel veljati. CRvB zato ni prepričano, ali se sodna praksa iz sodbe Akdas uporablja tudi za člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma.

- 22 Glede na zgornje ugotovitve bo CRvB Sodišču predložilo vprašanje, ali se lahko alžirski delavci ali njihovi preživeli družinski člani neposredno sklicujejo na člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma.

***Področje uporabe člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma***

- 23 Po mnenju CRvB člen 68(4) Pridružitvenega sporazuma, ki določa prost izvoz nekaterih dajatev v Alžirijo po redni stopnji, vključuje obveznost izvoza dajatev osebam, ki prebivajo v Alžiriji, vendar to ne pomeni, da ta določba nasprotuje zmanjšanju dajatve na podlagi načela države prebivanja.
- 24 Tudi glede tega je lahko pomemben predlog sklepa Pridružitvenega sveta, naveden v točki 10. Člen 4 predloga sklepa določa, da se nekatere dajatve ne morejo zmanjšati, spremeniti, začasno ustaviti, odvzeti ali zapleniti zato, ker prejemnik prebiva na ozemlju Alžirije. V zvezi s podobno določbo Sklepa 3/80 Pridružitvenega sveta EGS/Turčija je Sodišče v sodbi Akdas odločilo, da to pravilo vsebuje prepoved kakršnih koli omejitev glede izvoza pravic, ki so jih v skladu z zakonodajo ene od držav članic pridobili zadevni turški državljani, in da je v tej določbi določeno načelo, da se ne smejo sprejeti določbe glede prebivališča. Čeprav sklep, naveden v točki 10, (še) ni bil sprejet, bi lahko bil podlaga za razlago člena 68(4) Pridružitvenega sporazuma. Potem bi bila podobna razlaga kot v sodbi Akdas očitna.

<sup>11</sup> Sklep Pridružitvenega sveta z dne 19. septembra 1980 o uporabi sistemov socialne varnosti držav članic Evropskih skupnosti za turške delavce in njihove družinske člane.

<sup>12</sup> Sodba z dne 2. marca 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, točka 61.