

C-549/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. augusztus 18.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Centrale Raad van Beroep (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. augusztus 15.

Felperes:

X

Ellenérdekű fél a fellebbezési eljárásban:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Az alapeljárás tárgya

Az alapügyben X és a Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (a társadalombiztosítási intézet igazgatótanácsa, Hollandia, a továbbiakban: SvB) között az X-et terhelő túlélő hozzátartozói ellátások csökkentésére vonatkozó eljárás van folyamatban.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

Az EUMSZ 267. cikk szerinti kérelem az egyrésről az Európai Közösség és tagállamai, másrésről az Algériai Demokratikus és Népi Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló euro-mediterrán megállapodás (a továbbiakban: társulási megállapodás) 68. cikke (4) bekezdésének közvetlen alkalmazhatóságára, személyi hatályára és értelmezésére vonatkozik. Közelebbről az a kérdés merül fel, hogy e rendelkezéssel ellentétes-e az, hogy a Hollandia által nyújtott túlélő hozzátartozói ellátásokat amiatt csökkentik, hogy a kedvezményezett Algériában rendelkezik lakóhellyel.

Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Úgy kell-e értelmezni a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdését, hogy az alkalmazandó az elhunyt munkavállaló Algériában lakóhellyel rendelkező azon túlélő hozzátartozójára, aki a túlélő hozzátartozói ellátását Algériába kívánja exportálni?

Amennyiben igen:

2. Tekintettel a társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének szövegére, értelmére és céljára, úgy kell-e értelmezni ezt a rendelkezést, hogy az közvetlenül alkalmazandó, így az e rendelkezés hatálya alá tartozó személyek jogosultak arra, hogy a tagállamok bíróságai előtt az e rendelkezéssel összeegyeztethetetlen nemzeti szabályozás alkalmazásának mellőzése érdekében közvetlenül hivatkozzanak rá?

Amennyiben igen:

3. Úgy kell-e értelmezni a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdését, hogy azzal ellentétes az Algemene nabestaandenwet (a túlélő hozzátartozók biztosításáról szóló általános törvény) 17. cikkének (3) bekezdése értelmében vett lakóhely szerinti állam elvének olyan alkalmazása, amely a túlélő hozzátartozói ellátások Algériába történő exportjának korlátozását eredményezi?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A társulási megállapodás 1., 68. és 70. cikke

Az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről az Algériai Demokratikus és Népi Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló euro-mediterrán megállapodással létrehozott Társulási Tanácsban a szociális biztonsági rendszerek összehangolása érdekében elfogadásra kerülő rendelkezésekkel kapcsolatos közösségi álláspontról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslat¹ (a továbbiakban: Társulási Tanács határozatára vonatkozó javaslat) 2. és 4. cikke

A 883/2004/EK rendelet 70. cikkének (3) bekezdése

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (a szociális biztonság területén a lakóhely szerinti állam elvéről szóló törvény).

¹ COM(2007) 790 végleges, 2007. december 12.

Az Algemene nabestaandenwet (a túlélő hozzátartozók biztosításáról szóló általános törvény) 17. cikkének (3) bekezdése.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 2012. július 1-jén hatályba lépett a Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (a továbbiakban: Wwsz). E törvény célja, hogy az úgynevezett lakóhely szerinti állam elvének bevezetésével korlátozza az ellátásoknak az EU-n kívüli államokba történő exportját. Amíg az ezen államokba irányuló export továbbra is fennáll, addig a holland minimálbérrel összefüggő vagy bizonyos költségek fedezésére szolgáló, Hollandián kívül nyújtott holland ellátásokat a helyi referenciaértékekhez kell igazítani.
- 2 A Wwsz hatálybalépésével többek között módosult az Algemene nabestaandenwet 17. cikkének (3) bekezdése. E módosítás következtében azok az ellátásra jogosultak, akik nem Hollandiában, uniós tagállamban, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban (EGT) részes más államban vagy Svájcban rendelkeznek lakóhellyel, a túlélő hozzátartozói ellátások Hollandiában alkalmazandó összegének bizonyos százalékos arányával megegyező ellátásban részesülnek. Algéria esetében ezt a százalékos arányt 2013-ra vonatkozóan 60%-ban, 2016-tól pedig 40%-ban határozták meg.
- 3 X 1999. január 1-je óta elhunyt házastársának – aki Hollandiában dolgozott és rendelkezett biztosítással – túlélő hozzátartozójaként jogosult túlélő hozzátartozói ellátásra. Ezeket az ellátásokat 2000. január 1-je óta exportálják Algériába, ahol X lakik. 2013. január 1-je óta a lakóhely szerinti állam elvét alkalmazzák, ami miatt X túlélő hozzátartozói ellátása jelentősen csökkent. A Centrale Raad van Beroep (szociális és közszolgálati fellebbviteli bíróság, Hollandia a továbbiakban: CRvB) állandó ítélkezési gyakorlata szerint az ellátásoknak a lakóhely szerinti állam elve alapján történő csökkentése ezen ellátások exportjára vonatkozó korlátozásnak tekintendő. A felek vitatják, hogy a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdésével ellentétes-e ez a korlátozás.

Az alapeljárás feleinek alapvető érvei

- 4 X azt állítja, hogy az ellátások csökkentése miatt nem képes eltartani magát.
- 5 Az SvB úgy véli, hogy a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdésével nem ellentétes a lakóhely szerinti állam elvének X túlélő hozzátartozói ellátására való alkalmazása. Ez nem egy exportkötelezettséggel járó, közvetlenül hatályos rendelkezés. Az SvB megjegyzi, hogy a társulási megállapodás 70. cikkéből következik, hogy a 68. cikk a Társulási Tanács által meghozandó olyan határozat keretét határozza meg, amelyet még nem fogadtak el. Az SvB álláspontja szerint a társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének szövegéből nem következik az ellátások exportjának világos és egyértelmű kötelezettsége. A rendelkezés nem tartalmaz kifejezett kötelezettséget az intézmények számára, és a használt

terminológia az ellátások biztosítására vonatkozó korlátozások megszüntetésére irányul. A megállapodás értelme és célja nem vezet más eredményre. A Bíróság nem foglalt kifejezetten állást a 68. cikk (4) bekezdésének lehetséges közvetlen hatályáról és jelentéséről. Az SvB szerint azonban a Bíróság Kziber ítéletben² hallgatólagosan elvetette a Marokkóval kötött társulási megállapodás hasonló rendelkezésének közvetlen hatályát. Végezetül e rendelkezés személyi hatálya nem egyértelmű. Az SvB-nek kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy azok a túlélő hozzátartozók, akik maguk nem (voltak) munkavállalók, hivatkozhatnak-e erre a rendelkezésre.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 6 A CRvB (szociális és közszolgálati fellebbviteli bíróság) megjegyzi, hogy a társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének értelmezése nemcsak a Hollandiából Algériába exportált ellátásokra vonatkozik, hanem az ellátások olyan más államokba irányuló exportjára is, amelyekkel az EU hasonló rendelkezést tartalmazó társulási megállapodást kötött. A holland kormány azon politikája, hogy az ellátások Unión kívüli államokba történő exportját az ezen ellátások jogszerűségét kikényszerítő megállapodásoktól teszi függővé, és hogy bizonyos ellátások összegét az érintett lakóhely szerinti állam életszínvonalához igazítja, adott esetben nem egyeztethető össze ezekkel a rendelkezésekkel. Ebben az összefüggésben az SvB különösen az Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokkóra (a Holland Királyság és a Marokkói Királyság által a szociális biztonságról kötött általános megállapodás) hivatkozott, amely szintén tartalmazza a lakóhely szerinti állam elvét.

A társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének személyi hatálya

- 7 Elsőként az a kérdés merül fel, hogy X, mint túlélő hozzátartozó, aki maga a társulási megállapodás értelmében nem munkavállaló, e megállapodás 68. cikkének (4) bekezdése hatálya alá tartozik-e.
- 8 A társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdése szerint a munkavállalóknak lehetőségük van a túlélő hozzátartozói nyugdíjak Algériába történő szabad áthelyezésére. Az (1) és (3) bekezdéstől eltérően a (4) bekezdés csak a munkavállalókra vonatkozik, és nem vonatkozik a velük adott esetben az EU-n belül együtt élő családtagokra. Túlélő hozzátartozókról sem esik szó. Ezért nem teljesen világos, hogy e rendelkezést úgy kell-e értelmezni, hogy csak a munkavállalók – köztük a nyugdíjasok – helyezhetik át szabadon a tagállamokban szerzett nyugdíjukat, vagy ez a rendelkezés azon túlélő hozzátartozói nyugdíjakra is vonatkozik-e, amelyekre a túlélő hozzátartozók e munkavállalók halála után jogosultak.

² 1991. január 31-i Kziber ítélet, C-18/90, EU:C:1991:36.

- 9 Ha a túlélő hozzátartozónak minősülő jogosultak e rendelkezés hatálya alá esnek, akkor felmerül a kérdés, hogy csak a Hollandiában lakóhellyel rendelkező jogosultak helyezhetik-e át szabadon Algériába az ellátások összegét, vagy az Algériában lakó jogosultak is hivatkozhatnak erre a rendelkezésre. A CRvB (szociális és közszolgálati fellebbviteli bíróság) úgy véli, hogy ez utóbbi mellett szól az, hogy a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdése kivételt tesz a különleges, nem járulékalapú ellátások szabad áthelyezése tekintetében. Úgy tűnik, hogy ez a kivétel a 883/2004/EK rendelet 70. cikkének (3) bekezdésén alapul, amely szerint a rendeletnek az ellátások exportját szabályozó 7. cikke amely nem vonatkozik a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra. E rendelet 70. cikkének (4) bekezdése szerint ezek az ellátások kizárólag abban a tagállamban nyújthatók, az ilyen tagállam jogszabályainak megfelelően, amelyben az érintett személy lakóhellyel rendelkezik. A társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdésében foglalt kivételnek csak akkor van értelme, ha a főszabály az olyan kedvezményezettekre vonatkozik, akik nem az ellátások nyújtásáért felelős tagállamban laknak.
- 10 E rendelkezés céljának tisztázása érdekében a Társulási Tanács határozatára vonatkozó javaslat is figyelembe vehető. E határozat 2. cikke szerint a határozat az algériai állampolgársággal rendelkező munkavállalókra és hozzátartozóikra vonatkozik. Az említett határozat 4. cikke előírja, hogy a túlélő hozzátartozói ellátások nem csökkenthetők, nem módosíthatók, nem függeszthetők fel, nem vonhatók vissza vagy foglalhatók le azzal az indoklással, hogy a kedvezményezett állandó lakhelye Algéria területén található. E határozatot azonban még nem fogadták el.
- 11 A társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdése személyi hatályának tág értelmezése mellett szól az is, hogy a megállapodás céljával és szellemével összeegyeztethetetlennek tekinthető, ha megfosztják a megfelelő védelemtől azon algériai munkavállalók túlélő családtagjait és örököseit, akik valamely tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak, vagy akik keresőtevékenységük ideje alatt e jogszabályok hatálya alá tartoztak.
- 12 Amennyiben a fellebbező helyzete a társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének hatálya alá tartozik, a következő kérdésekre választ kell adni.

A társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének közvetlen hatálya

- 13 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint közvetlenül alkalmazandónak kell tekinteni az Unió által harmadik államokkal kötött megállapodás valamely rendelkezését, ha e megállapodás szövegére, valamint céljára és természetére tekintettel olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen további aktus elfogadásától nem függ.
- 14 Úgy tűnik, hogy a társulási megállapodás 68. cikkének végrehajtása és hatálya további jogi aktusoktól függ. Ez a cikk néhány általános elvet tartalmaz, amelyek

pontos érdemi tartalmát a 70. cikk (1) bekezdése szerint a Társulási Tanács határozatában kell szabályozni. Ezen túlmenően a hatékony végrehajtás érdekében a részt vevő államok között az igazgatás és ellenőrzés területén fennálló együttműködés tekintetében szabályokra van szükség. Ezeket a szabályokat a 70. cikk (2) bekezdésének megfelelően határozatban állapítják meg. Ennek fényében úgy tűnik, hogy a társulási megállapodás 70. cikke kizárja a 68. cikk közvetlen hatályát.

- 15 Az a körülmény azonban, hogy a 68. cikk végrehajtásához további anyagi jogi és igazgatási szabályokat kell megállapítani, nem jelenti azt, hogy e rendelkezés egyetlen eleme sem rendelkezhet közvetlen hatállyal. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a szociális biztonság területén az EGK és Marokkó, illetve Algéria közötti korábbi együttműködési megállapodásokban foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a Marokkóval kötött euro-mediterrán társulási megállapodás hasonló rendelkezései közvetlen hatállyal bírtak, noha e rendelkezések további határozatok meghozatalát is lehetővé tették (lásd különösen: a Bíróság Kziber ítélete,³ Krid ítélete,⁴ Echouikh végzése⁵ és El Youssfi végzése⁶). Ennek során a Bíróság fontosnak tartotta, hogy az együttműködési megállapodás célja, nevezetesen a szerződő felek közötti általános együttműködés előmozdítása megerősíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának (1) bekezdésben foglalt elve alkalmas az egyének jogállásának közvetlen szabályozására.
- 16 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából továbbá az a következtetés is levonható, hogy az olyan rendelkezés, mint a társulási megállapodás 68. cikkének (2) bekezdése, amely a teljesített biztosítási, foglalkoztatási vagy tartózkodási időszakok összeszámítására vonatkozik, nem rendelkezhet közvetlen hatállyal. A Bíróság szerint az esetleges technikai jellegű problémákkal összefüggésben további koordinációs intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy az ilyen rendelkezésben előírt kötelezettséget a gyakorlatban is alkalmazni lehessen (Taflan-Met ítélet⁷ és Sürül ítélet⁸).
- 17 Azon kérdést illetően, hogy a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdése – vagy az Algériával vagy Marokkóval kötött korábbi együttműködési megállapodások vagy más államokkal kötött társulási megállapodások hasonló rendelkezései – közvetlen hatállyal bírnak-e, a CRvB (szociális és közszolgálati fellebbviteli bíróság) úgy véli, hogy e tekintetben a Bíróság még kifejezetten nem foglalt állást. A Krid ítélet 21. pontjában azonban nem található utalás arra, hogy a

³ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁴ 1995. április 5-i Krid ítélet, C-103/94, EU:C:1995:97.

⁵ 2006. június 13-i Echouikh végzés, C-336/05, EU:C:2006:394.

⁶ 2007. április 17-i El Youssfi végzés, C-276/06, EU:C:2007:215.

⁷ 1996. szeptember 10-i Taflan-Met és társai ítélet, C-277/94, EU:C:1996:315.

⁸ 1999. május 4-i Sürül ítélet, C-262/96, EU:C:1999:228.

társulási megállapodás 68. cikkének (2), (3) és (4) bekezdése végrehajtásuk vagy hatályuk tekintetében további jogi aktus elfogadásától függ.

- 18 A társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének szövege elsősorban az ellátások utalására vonatkozó korlátozások felszámolására utal, és (némi) kétség merülhet fel azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a rendelkezés a közigazgatási szervekre háruló, ellátások Algériában lakóhellyel rendelkező személyek javára történő exportálására vonatkozó kötelezettséget is tartalmaz-e, és ha igen, akkor a rendelkezés kizárja-e a lakóhely szerinti állam elvének alkalmazását. Az a körülmény azonban, hogy a társulási megállapodás valamely rendelkezése a Bíróság közelebbi értelmezését igényli, nem zárja ki, hogy e rendelkezés közelebbi értelmezés esetén olyan kellően világos és egyértelmű kötelezettséget tartalmazzon, amely közvetlen hatállyal rendelkezhet.
- 19 A társulási megállapodás célja többek között a felek közötti gazdasági, társadalmi, kulturális és pénzügyi együttműködés előmozdítása, és ennek következtében szorosabb kapcsolatot teremt az EU és az érintett harmadik állam között.⁹ A társulási megállapodás értelme és célja ezért nem ellentétes a megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének közvetlen hatályával.
- 20 Amennyiben a 68. cikk (4) bekezdése a közigazgatási szervekre háruló ellátások Algériában lakóhellyel rendelkező személyek javára történő exportálására vonatkozó kötelezettséget is tartalmaz, nem lehet minden további nélkül megállapítani, hogy e kötelezettség teljesítéséhez nincs szükség további jogi aktusra. A 70. cikk (2) bekezdése szerint meg kell állapítani a szükséges irányítási és ellenőrzési garanciákat biztosító igazgatási együttműködés részletes szabályait. Ilyen garanciák nélkül az exportálandó ellátások jogszerűsége nem, illetve csak sokkal kisebb mértékben biztosítható. Ezért feltételezhető, hogy az egyén nem hivatkozhat közvetlenül a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdésére.
- 21 Ez ellen felhozható, hogy a Bíróság az Akdas ítéletben¹⁰ kimondta, hogy a magánszemély közvetlenül hivatkozhat a bíróság előtt az EGK-Törökország Társulási Tanács 3/80 határozata 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt, exportra vonatkozó rendelkezésre,¹¹ anélkül, hogy ennek érdekében végrehajtási rendelkezések elfogadása lenne szükséges. Ezen ítélet azonban nem elveket megállapító rendelkezésre vonatkozik, hanem olyan rendelkezésre, amely világos, pontos és feltétlen megfogalmazásban tiltja be az ebben a rendelkezésben felsorolt juttatások csökkentését, módosítását, felfüggesztését, visszavonását vagy lefoglalását, azzal az indoklással, hogy a jogosult Törökország területén rendelkezik lakóhellyel. Ezenkívül az Akdas ítélet a jelen helyzettől eltérő jogi

⁹ La Pergola főtanácsnok Sürül ügyre vonatkozó indítványa, C-262/96, EU:C:1998:55.

¹⁰ 2011. május 26-i Akdas és társai ítélet, C-485/07, EU:C:2011:346.

¹¹ Az Európai Közösségek tagállamai társadalombiztosítási rendszerének török munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1980. szeptember 19-i 3/80. sz. társulási tanácsi határozat.

kontextusra vonatkozik. Az EGK-Marokkó megállapodásra vonatkozó El-Yassini ítéletből¹² következik, hogy az EGK-Törökország megállapodás és az EGK-Marokkó megállapodás szövege, valamint tárgya és célja között lényeges különbségek vannak. Ezért a Bíróságnak az EGK-Törökország megállapodásra vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem alkalmazható az EGK-Marokkó megállapodásra. Lehetséges, hogy ez az Algériával kötött társulási megállapodásra is vonatkozik. Az El-Yassini ítéletben egyébként nem pedig az ellátások exportjáról volt szó, hanem arról, hogy megtagadták egy marokkói munkavállaló tartózkodási engedélyének meghosszabbítását. Ezenfelül az Akdas ítélet nem a Törökországgal kötött társulási megállapodás egyik rendelkezésének értelmezésére vonatkozik, hanem a társulási megállapodáshoz fűzött kiegészítő jegyzőkönyv 39. cikke alapján elfogadott és – amint azt a Bíróság a Taflan-Met ítéletben megállapította – már hatályba lépett 3/80 határozat egyik rendelkezésének értelmezésére. A CRvB (szociális és közszolgálati fellebbviteli bíróság) ezért nem biztos abban, hogy az Akdas ítéletben kialakított ítélkezési gyakorlat a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdésére is vonatkozik-e.

- 22 A fenti megfontolásokra tekintettel a CRvB (szociális és közszolgálati fellebbviteli bíróság) a Bíróság elé terjeszti azt a kérdést, hogy az algériai munkavállalók vagy hozzátartozóik közvetlenül hivatkozhatnak-e a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdésére.

A társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének hatálya

- 23 A CRvB (szociális és közszolgálati fellebbviteli bíróság) álláspontja szerint a társulási megállapodás 68. cikkének (4) bekezdése, amely szerint bizonyos ellátások a szokásos mértékek szerint szabadon utalhatók Algériába, szintén tartalmazza az ellátások Algériában lakóhellyel rendelkező személyek javára történő exportálására vonatkozó kötelezettséget; ez alapján azonban még nem nyilvánvaló, hogy e rendelkezés az ellátásoknak a lakóhely szerinti állam elve alapján történő csökkentését is kizárja.
- 24 A Társulási Tanács határozatára vonatkozó javaslat 10. pontja ebben az összefüggésben is releváns lehet. A javasolt határozat 4. cikke szerint bizonyos ellátások nem csökkenthetők, nem módosíthatók, nem függeszthetők fel, nem vonhatók vissza vagy foglalhatók le azzal az indoklással, hogy a kedvezményezett állandó lakóhelye Algéria területén található. Az EGK-Törökország Társulási Tanács 3/80 határozatának hasonló rendelkezésével kapcsolatban a Bíróság az Akdas ítéletben kimondta, hogy ez a rendelkezés előírja az érintett török állampolgárok által valamely tagállam szabályozása alapján szerzett jogosultságok exportjára vonatkozóan megszabott bármilyen korlátozás tilalmát, és azt az elvet, hogy nem állapíthatók meg lakóhellyel kapcsolatos kikötések. Noha a 10. pontban említett határozatot (még) nem fogadták el, adott esetben iránymutatást nyújthat a

¹² 1999. március 2-i Eddline El-Yassini ítélet, C-416/96, EU:C:1999:107, 61. pont.

társulási megállapodás 68. cikke (4) bekezdésének értelmezéséhez. Ebben az esetben az Akdas ítéletben foglaltakhoz hasonló értelmezés lenne nyilvánvaló.

MUNKADOKUMENTUM