

Cauza C-549/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

18 august 2022

Instanța de trimitere:

Centrale Raad van Beroep (Țările de Jos)

Data deciziei de trimitere:

15 august 2022

Apelantă:

X

Intimat:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Obiectul procedurii principale

Procedura principală privește un litigiu dintre X și Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (consiliul de administrație al Casei de Asigurări Sociale, Țările de Jos) (denumită în continuare „Svb”) cu privire la reducerea prestației de urmaș a lui X.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Această cerere formulată în temeiul articolului 267 TFUE privește aplicabilitatea directă, domeniul de aplicare personal și interpretarea articolului 68 alineatul (4) din Acordul euro-mediteranean de stabilire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Algeriană Democratică și Populară, pe de altă parte (denumit în continuare „Acordul de asociere”). În special, este vorba despre întrebarea dacă această dispoziție se opune ca o prestație de urmaș acordată de Țările de Jos să fie redusă pentru motivul că beneficiarul are reședința în Algeria.

Întrebările preliminare

1. Articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere trebuie interpretat în sensul că acesta se aplică unui urmaș cu reședința în Algeria al unui lucrător decedat, care dorește să își exporte prestația de urmaș în Algeria?

În cazul unui răspuns afirmativ,

2. Având în vedere modul de redactare, scopul și natura articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere, acesta trebuie interpretat în sensul că este direct aplicabil, astfel încât persoanele cărora li se aplică această dispoziție au dreptul de a o invoca direct în fața instanțelor judecătorești ale statelor membre, pentru a obține ca normele din dreptul național care o încalcă să fie lăsate neaplicate?

În cazul unui răspuns afirmativ,

3. Articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere trebuie interpretat în sensul că se opune aplicării principiului țării de reședință, astfel cum se prevede la articolul 17 alineatul 3 din Algemene nabestaandenwet (Legea generală privind rudele supraviețuitoare), ceea ce conduce la o limitare a exportului prestației de urmaș în Algeria?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolele 1, 68 și 70 din Acordul de asociere, Articolele 2 și 4 din Propunerea de decizie a Consiliului privind poziția care urmează să fie adoptată de Comunitate în cadrul Consiliului de asociere instituit prin Acordul de asociere privind adoptarea dispozițiilor referitoare la coordonarea sistemelor de securitate socială¹ (denumită în continuare „Propunerea de decizie a Consiliului de asociere”) și articolul 70 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004.

Dispoziții naționale invocate

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Legea privind principiul țării de reședință în asigurările sociale) și articolul 17 alineatul 3 din Algemene nabestaandenwet (Legea generală privind rudele supraviețuitoare).

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La 1 iulie 2012, a intrat în vigoare în Țările de Jos Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Legea privind principiul țării de reședință în asigurările sociale) (denumită în continuare „Wwsz”). Această lege urmărește limitarea exportului de prestații de urmaș în țări din afara Uniunii Europene, odată cu introducerea așa-

¹ COM (2007) 790 definitiv din 12 decembrie 2007.

numitului principiu al țării de reședință. Atât timp cât exportul în aceste țări continuă să aibă loc, prestațiile neerlandeze legate de salariul minim din Țările de Jos sau cele care trebuie să acopere anumite costuri, furnizate în afara Țărilor de Jos, trebuie să fie adaptate standardelor locale.

- 2 Odată cu intrarea în vigoare a Wwsz, articolul 17 alineatul 3 din Algemene nabestaandenwet (Legea generală privind rudele supraviețuitoare), printre altele, a fost modificat. Pe baza acestei modificări, beneficiarilor care nu au reședința în Țările de Jos, într-un stat membru al UE, într-un alt stat care este parte la Acordul privind Spațiul Economic European (SEE) sau în Elveția li se acordă o prestație echivalentă cu un procent din suma valabilă în Țările de Jos pentru prestația de urmaș. Pentru Algeria, acest procent a fost stabilit la 60 % pentru 2013, iar din 2016 la 40 %.
- 3 De la 1 ianuarie 1999, X are dreptul la o prestație de urmaș în calitate de urmaș al soțului său decedat, care a muncit și a fost asigurat în Țările de Jos. De la 1 ianuarie 2000, această prestație este exportată în Algeria, unde aceasta își are reședința. De la 1 ianuarie 2013, se aplică principiul țării de reședință, fapt care a determinat reducerea considerabilă a prestației sale de urmaș. Potrivit jurisprudenței constante a Centrale Raad van Beroep (Curtea de Apel pentru Litigii de Securitate Socială și de Funcție Publică, Țările de Jos) (denumită în continuare „CRvB”), reducerea unei prestații în temeiul principiului țării de reședință trebuie considerată drept o limitare a exportului acelei prestații. Litigiul dintre părți privește întrebarea dacă articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere se opune acestei limitări.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 4 X a susținut că, odată cu reducerea prestației, nu își mai poate asigura mijloacele de subzistență.
- 5 SvB consideră că articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere nu se opune aplicării principiului țării de reședință în cazul prestației de urmaș a lui X. În opinia SvB, aceasta nu este o dispoziție cu efect direct care include o obligație de export. SvB precizează că din articolul 70 al Acordului de asociere reiese că articolul 68 cuprinde un cadru pentru o decizie care ar urma să fie luată de Consiliul de asociere, care încă nu a fost realizată. În opinia SvB, din modul de redactare a articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere nu reiese nicio obligație, definită în mod clar și precis, de a exporta prestațiile. Dispoziția nu cuprinde o obligație explicită pentru instituții, iar terminologia folosită vizează, în opinia SvB, eliminarea restricțiilor valutare. Natura și scopul acordului nu conduc la o altă concluzie. Curtea de Justiție nu s-a exprimat în mod explicit cu privire la posibilul efect direct și la sensul articolului 68 alineatul (4). În opinia SvB, în Hotărârea pronunțată în cauza Kziber², Curtea a respins însă în mod implicit

² Hotărârea din 31 ianuarie 1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

efectul direct al unei astfel de dispoziții din Acordul de asociere cu Marocul. În sfârșit, SvB consideră că nu este clar care este domeniul de aplicare personal al acestei dispoziții. Ea se îndoiește că urmașii care nu sunt (nu au fost) ei înșiși angajați pot invoca dispoziția.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 6 CRvB precizează că interpretarea articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere nu este relevantă numai pentru prestațiile exportate din Țările de Jos în Algeria, ci și pentru exportul de prestații în alte țări cu care UE a încheiat un Acord de asociere, în care este prevăzută o dispoziție similară. Este posibil ca politica guvernului neerlandez de a condiționa exportul de prestații în afara UE de încheierea unor acorduri privind menținerea legalității acestora, precum și de a adapta valoarea anumitor prestații la nivelul de trai din țara de reședință respectivă, să nu fie compatibilă cu astfel de dispoziții. În acest sens, SvB a indicat în special Convenția generală privind securitatea socială încheiată între Țările de Jos și Regatul Maroc, în care a fost introdus, de asemenea, principiul țării de reședință.

Domeniul de aplicare personal al articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere

- 7 Întrebarea este, în primul rând, dacă X, în calitate de urmaș care nu este angajat în sensul Acordului de asociere, intră în domeniul de aplicare al articolului 68 alineatul (4) din acest acord.
- 8 Articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere prevede că lucrătorii pot transfera în mod liber pensiile de urmaș în Algeria. Spre deosebire de alineatele (1) și (3) ale articolului 68, alineatul (4) menționează numai lucrătorii, nu și membrii de familie care locuiesc sau nu cu aceștia în UE. Nu sunt menționați, de asemenea, nici urmașii. Prin urmare, nu este cu totul clar dacă această dispoziție indică faptul că numai lucrătorii, inclusiv beneficiarii de pensie, își pot transfera în mod liber pensiile și rentele obținute în statele membre sau dacă această dispoziție face referire și la pensia de urmaș la care urmașii au dreptul în baza decesului acestor lucrători.
- 9 Dacă beneficiarii de prestații care sunt urmași intră și ei sub incidența acestei dispoziții, se pune întrebarea dacă sensul este că numai beneficiarii de prestații care au reședința în Țările de Jos își pot transfera în mod liber sumele prestațiilor în Algeria sau dacă și beneficiarii de prestații care au reședința în Algeria pot invoca această dispoziție. În opinia CRvB, această ultimă variantă este susținută de faptul că în articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere se face o excepție pentru transferul în mod liber al prestațiilor speciale fără contribuție. Această excepție pare să fie bazată pe articolul 70 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2004, care prevede că articolul 7 din acest Regulament, în care este reglementat exportul de prestații, nu se aplică prestațiilor speciale în numerar de

tip necontributiv. În temeiul articolului 70 alineatul (4) din acest Regulament, astfel de prestații se acordă exclusiv în statul membru în care persoana în cauză este rezidentă, în conformitate cu legislația acestuia. Excepția prevăzută la articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere este utilă numai dacă regula generală se aplică beneficiarilor de prestații care au reședința în afara statului membru care datorează prestația.

- 10 Pentru o clarificare a obiectivului acestei dispoziții, poate fi făcută o corelare cu Propunerea de decizie a Consiliului de asociere. Conform articolului 2 al acestei decizii, ea se aplică lucrătorilor care sunt resortisanți ai Algeriei [...] și urmașilor acestora. În temeiul articolului 4 din această decizie, prestațiile de urmaș nu fac obiectul niciunei reduceri, modificări, suspendări, retrageri sau confiscări pe baza faptului că beneficiarul își are reședința în Algeria. Cu toate acestea, această decizie nu a fost încă adoptată.
- 11 Interpretarea largă a domeniului de aplicare personal al articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere este susținută și de faptul că, dacă membrii de familie supraviețuitori și urmașii lucrătorilor algerieni care intră sub incidența legislației unui stat membru sau intrau sub incidența acesteia la momentul desfășurării activităților sunt privați de protecție adecvată, acest lucru poate fi considerat a fi contradicție cu scopul și spiritul acestui acord.
- 12 Dacă apelanta, în situația sa, intră în domeniul de aplicare al articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere, trebuie să se răspundă la următoarele întrebări.

Efect direct al articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere

- 13 Potrivit jurisprudenței constante a Curții, o dispoziție a unui acord încheiat de UE cu state terțe trebuie considerată a fi direct aplicabilă atunci când aceasta, luând în considerare modul de redactare și scopul și natura acordului, include o obligație, definită în mod clar și precis, care nu necesită alte acțiuni pentru executarea și aplicarea sa.
- 14 Pentru executarea și aplicarea articolului 68 din Acordul de asociere, par a fi necesare acțiuni suplimentare. Acest articol cuprinde o serie de principii generale, al căror conținut concret detaliat este reglementat, în temeiul articolului 70 alineatul (1), într-o decizie a Consiliului de asociere. Ulterior, pentru realizarea efectivă sunt necesare norme pentru cooperarea dintre statele în cauză în materie de gestiune și monitorizare. Aceste norme sunt incluse într-o decizie, în temeiul articolului 70 alineatul (2). Din acest punct de vedere, articolul 70 din Acordul de asociere pare să se opună efectului direct al articolului 68.
- 15 Cu toate acestea, faptul că pentru executarea articolului 68 trebuie stabilite norme de fond și administrative suplimentare nu presupune că nicio parte a acestei dispoziții nu poate avea efect direct. Curtea a recunoscut efectul direct în cazul interdicției discriminării în materie socială din Acordurile de cooperare precedente

între SEE și Maroc, respectiv Algeria, precum și în cazul dispozițiilor similare din Acordul euro-mediteranean de asociere cu Marocul, deși aceste dispoziții prevedeau decizii ulterioare (în special hotărârile și deciziile Curții pronunțate în cauzele Kziber³, Krid⁴, Echouikh⁵ și El Youssfi⁶). În acest context, Curtea a considerat relevant faptul că scopul acordului de cooperare, și anume promovarea cooperării generale între părțile acordului, confirmă că principiul nediscriminării prevăzut la alineatul (1) poate reglementa în mod direct situația juridică a particularilor.

- 16 Din jurisprudența Curții se mai poate deduce că o dispoziție precum articolul 68 alineatul (2) din Acordul de asociere, care privește cumularea perioadelor de asigurare, de muncă sau de reședință, nu se pretează pentru efectul direct. Potrivit Curții, în contextul unor posibile probleme de natură tehnică, sunt necesare măsuri de coordonare suplimentare pentru a putea aplica în practică obligația prevăzută de o asemenea dispoziție (Hotărârile Taflan-Met⁷ și Sürül⁸).
- 17 În opinia CRvB, Curtea nu s-a exprimat încă în mod explicit cu privire la întrebarea dacă articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere (sau dispozițiile similare din acordurile de cooperare precedente cu Algeria sau Marocul sau din Acordurile de asociere cu alte țări) au efect direct. Este însă posibil ca la punctul 21 din Hotărârea pronunțată în cauza Krid să fie găsită o indicație că executarea sau efectele alineatelor (2), (3) și (4) ale articolului 68 din Acordul de asociere sunt condiționate de o intervenție ulterioară.
- 18 Modul de redactare a articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere indică, în principal, eliminarea restricțiilor valutare și pot exista (unele) îndoieli cu privire la întrebarea dacă dispoziția cuprinde și o obligație pentru organele administrative de a exporta prestațiile către persoanele care au reședința în Algeria și, în caz afirmativ, dacă dispoziția se opune aplicării principiului țării de reședință. Cu toate acestea, faptul că o dispoziție a unui Acord de asociere necesită o interpretare suplimentară din partea Curții nu exclude ca această dispoziție, odată interpretată în mod suplimentar, să cuprindă o obligație definită în mod suficient de clar și precis care să se preteze, astfel, unui efect direct.
- 19 Acordul de asociere are drept scop, printre altele, promovarea cooperării între părțile la acord în domeniul economic, social, cultural și financiar și creează astfel

³ A se vedea nota de subsol 1.

⁴ Hotărârea din 5 aprilie 1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

⁵ Decizia din 13 iunie 2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

⁶ Decizia din 17 aprilie 2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

⁷ Hotărârea din 10 septembrie 1996, Taflan-Met și alții, C-277/94, EU:C:1996:315.

⁸ Hotărârea din 4 mai 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

legături mai strânse între UE și țara terță în cauză.⁹ Prin urmare, scopul și natura Acordului de asociere nu se opun efectului direct al articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere.

- 20 În măsura în care articolul 68 alineatul (4) cuprinde și o obligație pentru autoritățile administrative de a exporta prestațiile către persoanele care au reședința în Algeria, nu se poate afirma în mod univoc că nu mai sunt necesare acțiuni suplimentare pentru executarea unei asemenea obligații. Articolul 70 alineatul (2) prevede că se adoptă norme pentru cooperarea administrativă, care oferă garanțiile de gestionare și de monitorizare necesare. Fără astfel de garanții, legalitatea prestațiilor care trebuie exportate nu poate fi garantată sau poate fi garantată într-o măsură mult mai mică. Pentru acest motiv, s-ar putea presupune că cetățeanul nu poate invoca în mod direct articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere.
- 21 Pe de altă parte, Curtea a statuat în Hotărârea pronunțată în cauza Akdas¹⁰ că un justițiabil poate invoca în mod direct în fața instanței dispoziția privind exportul prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din Decizia 3/80 a Consiliului de asociere CEE/Turcia¹¹, fără să se impună în acest sens adoptarea măsurilor de aplicare complementare. Această hotărâre nu se referă însă la o dispoziție de principiu, ci la o dispoziție care consacră, în termeni clari, preciși și necon condiționați, interdicția de reducere, modificare, suspendare, retragere sau confiscare a prestațiilor enumerate la acest articol pentru motivul că persoana care are dreptul la aceasta își are reședința în Turcia sau pe teritoriul unui alt stat membru. În plus, Hotărârea Akdas se referă la un alt context juridic decât situația care este în discuție în acest caz. Potrivit Hotărârii El-Yassini¹², care face referire la Acordul CEE-Maroc, există diferențe semnificative nu numai în modul de redactare, ci și în obiectul și scopul normelor privind asocierea CEE-Turcia și Acordul CEE-Maroc. Prin urmare, jurisprudența Curții în domeniul normelor privind asocierea CEE-Turcia nu poate fi aplicată prin analogie Acordului CEE-Maroc. Acest lucru poate fi valabil și pentru Acordul de asociere cu Algeria. De altfel, Hotărârea El-Yassini s-a referit la refuzul acordării dreptului de ședere pentru un lucrător marocan, iar nu la exportul de prestații. De asemenea, Hotărârea Akdas nu se referă la interpretarea unei dispoziții din Acordul de asociere cu Turcia, ci la interpretarea unei dispoziții din Decizia 3/80, care a fost adoptată în temeiul articolului 39 din Protocolul Adițional la Acordul de asociere și care, după cum a statuat Curtea în Hotărârea Taflan-Met, a intrat deja în vigoare. Prin urmare, CRvB nu este sigură

⁹ Concluziile avocatului general La Pergola în cauza Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

¹⁰ Hotărârea din 26 mai 2011, Akdas și alții, C-485/07, EU:C:2011:346.

¹¹ Decizia Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 cu privire la aplicarea regimurilor de securitate socială ale statelor membre din Comunitățile Europene în raport cu lucrătorii turci și cu membrii familiilor acestora.

¹² Hotărârea din 2 martie 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, punctul 61.

dacă linia trasată în Hotărârea Akdas se aplică și articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere.

- 22 Având în vedere considerentele de mai sus, CRvB va adresa Curții întrebarea dacă lucrătorii algerieni sau urmașii acestora pot invoca în mod direct articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere.

Domeniul de aplicare al articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere

- 23 CRvB consideră că articolul 68 alineatul (4) din Acordul de asociere, care prevede transferul liber al anumitor prestații în Algeria la o rată de schimb normală, include și o obligație de export al prestațiilor către persoanele care au reședința în Algeria, însă nu este cert, în acest context, că această dispoziție se opune unei reduceri a prestației în temeiul principiului țării de reședință.
- 24 Tot cu privire la acest aspect, poate fi relevantă Propunerea de decizie a Consiliului de asociere menționată la punctul 10. Articolul 4 din decizia propusă prevede că anumite prestații nu fac obiectul niciunei reduceri, modificări, suspendări, retrageri sau confiscări pe baza faptului că beneficiarul își are reședința în Algeria. În Hotărârea Akdas Curtea a considerat, cu privire la o dispoziție similară din Decizia 3/80 a Consiliului de asociere CEE/Turcia, că această normă prevede interzicerea oricărei limitări impuse în ceea ce privește transferul drepturilor dobândite de resortisanții turci vizați de reglementarea unui stat membru și că această dispoziție consacră principiul interdicției clauzelor de reședință. Deși decizia menționată la punctul 10 nu a fost (încă) adoptată, ea poate oferi indicii pentru interpretarea articolului 68 alineatul (4) din Acordul de asociere. În acest caz, o interpretare care corespunde celei din Hotărârea Akdas ar fi evidentă.