

**Дело C-549/22****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

18 август 2022 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Centrale Raad van Beroep (Нидерландия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

15 август 2022 г.

**Жалбоподател:**

X

**Ответник:**

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

**Предмет на главното производство**

Предмет на главното производство е спор между X и Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Управителен съвет на социалноосигурителната каса, Нидерландия, наричан по-нататък „Svb“) относно намаляването на поучаваното от X обезщетение за преживяло лице.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Запитването е отправено на основание член 267 ДФЕС и се отнася до директния ефект, действието по отношение на лицата и тълкуването на член 68, параграф 4 от Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Народна демократична република Алжир, от друга страна (наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране“). Искане се по-специално да се установи дали посочената разпоредба [от това споразумение] допуска намаляване на изплащано от Нидерландия обезщетение за преживяло лице поради обстоятелството, че това лице пребивава в Алжир.

## Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране да се тълкува в смисъл, че се прилага по отношение на преживяло лице на работник, което пребивава в Алжир и иска да прехвърли обезщетението си за преживяло лице в Алжир?

При утвърдителен отговор:

2. Трябва ли член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране, като се имат предвид текстът, смисълът и целта му, да се тълкува в смисъл, че има директен ефект и че следователно визираните в него лица имат право да се позоват пряко на него пред съд на държава членка и да искат противоречащите му разпоредби от вътрешното право да не се прилагат?

При утвърдителен отговор:

3. Трябва ли член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагане на принципа по член 17, параграф 3 от *Algemene nabestaandenwet* (Общ закон за преживелите лица), който, като предвижда приложимост на законодателството на държавата по пребиваване, води до ограничаване на прехвърлянето в Алжир на обезщетението за преживяло лице?

## Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Членове 1, 68 и 70 от Споразумението за асоцииране

Членове 2 и 4 от Предложение за решение на Съвета относно позицията, която ще заеме Общността в рамките на Съвета по асоцииране, създаден с Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Народна демократична република Алжир, от друга страна, по отношение приемането на разпоредби относно координацията на системите за социална сигурност<sup>1</sup> (наричано по-нататък „Предложението за решение на Съвета по асоцииране“).

Член 70, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 883/2004

## Цитирани национални разпоредби

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Закон за принципа на приложимост на законодателството на държавата членка в областта на социалната сигурност)

<sup>1</sup> COM(2007) 790 окончателен от 12 декември 2007 г.

Член 17, параграф 3 от Algemene nabestaandenwet (Общ закон за преживелите лица)

### **Кратко представяне на фактите и главното производство**

- 1 На 1 юли 2012 г. в Нидерландия влиза в сила Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (наричан по-нататък „Wwsz“). Този закон цели ограничаването на прехвърлянето на обезщетения в държави извън ЕС чрез въвеждането на т.нар. принцип на приложимост на законодателството на държавата по пребиваване. При прехвърляне към такива държави нидерландските обезщетения, които са свързани с нидерландската минимална заплата или служат за покриване на определени разходи, трябва, за да се предоставят извън Нидерландия, да се адаптират към местни референтни стойности.
- 2 С влизането в сила на Wwsz се изменя по-специално член 17, параграф 3 от Algemene nabestaandenwet. Въз основа на това изменение на бенефициерите, които не пребивават в Нидерландия, в държава членка на ЕС, в друга държава — страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство (ЕИП), или в Швейцария, се предоставя обезщетение в размер на определен процент от действащия в Нидерландия размер на обезщетението за преживяло лице. За Алжир този процент за 2013 г. е 60 %, а от 2016 г. — 40 %.
- 3 От 1 януари 1999 г., след смъртта на съпруга си, който е работил и се е осигурявал в Нидерландия, X има право на обезщетение за преживяло лице. От 1 януари 2000 г. обезщетението е прехвърлено в Алжир, където тя пребивава. От 1 януари 2013 г. е в сила принципът на приложимост на законодателството на държавата по пребиваване, поради което X получава значително по-нисък размер на обезщетението за преживяло лице. Съгласно установената практика на Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия, наричан по-нататък „CRvB“) намалението на обезщетението поради действието на принципа на приложимост на законодателството на държавата по пребиваване следва да се счита за ограничение на прехвърлянето на тези обезщетения. Страните по делото в главното производство спорят дали член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране допуска това ограничение.

### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 4 X твърди, че поради намалението на обезщетението вече не може да поеме разходите си за издръжка.
- 5 SvB счита, че член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране допуска определяне на получаваното от X обезщетение за преживяло лице въз основа на принципа на приложимост на законодателството на държавата по

пребиваване. Тази разпоредба нямала директен ефект и не предвиждала задължение за прехвърляне. Видно от член 70 от Споразумението за асоцииране, член 68 предвиждал рамка за решение на Съвета по асоцииране, което все още не било прието. От текста на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране не следвало ясно и точно задължение за прехвърляне на обезщетенията. Разпоредбата не включвала изрично задължение за институциите, а използвала терминология, насочена към премахване на валутните ограничения. Смисълът и целта на споразумението не налагали различен извод. Досега Съдът не се бил произнесъл изрично по евентуален директен ефект на член 68, параграф 4 и значението му. Според Svб обаче в решение Kziber<sup>2</sup> Съдът имплицитно отхвърля директния ефект на подобна разпоредба от Споразумението за асоцииране с Мароко. Накрая, действието по отношение на лицата на тази разпоредба не бил ясен. Svб изразява съмнения, че преживели лица, които сами не са (били) работници, биха могли да се позовават на разпоредбата.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 6 CRvB посочва, че тълкуването на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране е от значение за прехвърлянето на обезщетения от Нидерландия не само в Алжир, но и в други държави, с които ЕС има сключено споразумение за асоцииране, съдържащо подобни разпоредби. Възможно било политиката на нидерландското правителство — прехвърлянето на обезщетения в държави извън ЕС да бъде обусловено от споразумения за спазването на законосъобразността на тези обезщетения и размерът на обезщетенията да се адаптира към жизнения стандарт в съответната държава на пребиваване — да не е в съответствие с подобни разпоредби. В този контекст Svб се позовава по-специално на Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Общо споразумение между Кралство Нидерландия и Кралство Мароко относно социалната сигурност), което също включва принципа на приложимост на законодателството на държавата по пребиваване.

### ***Действие по отношение на лицата на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране***

- 7 На първо място се поставя въпросът дали X, която е преживяло лице и не е била работник по смисъла на Споразумението за асоцииране, попада в обхвата на член 68, параграф 4 от това споразумение.
- 8 Съгласно член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране работниците могат свободно да прехвърлят в Алжир обезщетения за преживяло лице. За разлика от параграфи 1 и 3, в параграф 4 са посочени само работниците, а не и евентуално членове на техните семейства, живеещи заедно с тях в ЕС. Не

<sup>2</sup> Решение от 31 януари 1991 г., Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

става въпрос и за преживелите лица. Ето защо не е напълно ясно дали тази разпоредба следва да се разбира в смисъл, че само работници, включително пенсионери, могат свободно да прехвърлят придобитите си в други държави членки пенсии или тази разпоредба се отнася и за обезщетение за преживяло лице след смъртта на работника.

- 9 Ако лицата, имащи право на обезщетение за преживяло лице, също попадат в обхвата на тази разпоредба, се поставя въпросът дали само лицата, имащи право на обезщетение, които пребивават в Нидерландия, могат свободно да прехвърлят в Алжир обезщетенията си или лицата, имащи право на обезщетение, които пребивават в Алжир, също могат да се позоват на тази разпоредба. CRvB счита, че последното се подкрепя от обстоятелството, че съгласно член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране се прилага изключение за свободното прехвърляне на социални плащания. Това изключение изглежда се основава на член 70, параграф 3 от Регламент № 883/2004, съгласно който член 7 от този регламент, уреждащ прехвърлянето на обезщетения, не се прилага за парични обезщетения без плащане на вноски. Съгласно член 70, параграф 4 от този регламент такива обезщетения се предоставят изключително в държавата членка, в която пребивава заинтересованото лице, в съответствие с нейното законодателство. Изключението, предвидено в член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране, има смисъл само когато основното правило се прилага за лица, имащи право на обезщетение, които не пребивават в държавата членка, която дължи обезщетенията.
- 10 За изясняването на целта на тази разпоредба може да се прибегне и до Предложението за решение на Съвета по асоцииране. Съгласно член 2 от това решение решението се прилага към работниците, които са граждани на Алжир и към преживелите ги лица. Съгласно член 4 от това решение обезщетения за преживели лица не подлежат на каквото и да било намаляване, променяне, прекратяване, оттегляне или конфискация по причина на обстоятелството, че бенефициерът пребивава на територията на Алжир. Това решение обаче все още не е прието.
- 11 Идеята за широко тълкуване на действието по отношение на лицата на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране се подкрепя и от обстоятелството, че не може да се счита, че е в съответствие с целта и духа на това споразумение, ако преживелият член на семейството и наследниците на алжирски работник, които са подчинени на законодателството на държава членка или по време на дейността са били подчинени на него, са лишени от подходяща закрила.
- 12 Ако положението на жалбоподателката попада в обхвата на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране, трябва да се отговори на следните въпроси.

**Директен ефект на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране**

- 13 Съгласно постоянната практика на Съда разпоредба на споразумение, сключено от ЕС с трети държави, има директен ефект, когато с оглед на текста ѝ, както и на целта и естеството на споразумението съдържа ясно и точно задължение, чието изпълнение или действие не зависи от издаването на последващ акт.
- 14 Прилагането и действието на член 68 от Споразумението за асоцииране изглежда зависят от други актове. Този член съдържа няколко общи принципа, чието подробно материалноправно съдържание съгласно член 70, параграф 1 следва да се уреди в решение на Съвета по асоцииране. Освен това за ефективното изпълнение са необходими подробно разработени правила за сътрудничество между участващите държави в областта на управлението и контрола. Съгласно член 70, параграф 2 тези правила се определят в решение. С оглед на това изглежда, че член 70 от Споразумението за асоцииране не допуска директен ефект на член 68.
- 15 Обстоятелството, че за прилагането на член 68 трябва да бъдат определени още материалноправни и административни правила обаче не означава, че нито една част от тази разпоредба не може да има директен ефект. Съдът е постановил, че забраната за дискриминация в областта на социалната сигурност в предходните споразумения за сътрудничество между ЕИП и Мароко, респ. Алжир, както и подобните разпоредби в Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране с Мароко имат непосредствено действие, въпреки че предвиждат приемането на други решения (вж. по-специално решения и определения на Съда Kziber<sup>3</sup>, Krid<sup>4</sup>, Echouikh<sup>5</sup> и El Youssfi<sup>6</sup>). В това отношение Съдът счита за важно, че целта на Споразумението за сътрудничество, а именно насърчаването на общото сътрудничество между договарящите държави, потвърждава, че закрепеният в параграф 1 принцип за недопускане на дискриминация може непосредствено да регламентира правното положение на частноправните субекти.
- 16 От практиката на Съда също може да се заключи, че разпоредба като член 68, параграф 2 от Споразумението за асоцииране, която се отнася до сумирането осигурителни периоди, периоди на заетост или пребиваване, не може да има директен ефект. Според Съда в контекста на възможните проблеми от техническо естество са необходими допълнителни мерки за

<sup>3</sup> Вж. бележка под линия 1.

<sup>4</sup> Решение от 5 април 1995 г., Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

<sup>5</sup> Определение от 13 юни 2006 г., C-336/05, EU:C:2006:394.

<sup>6</sup> Определение от 17 април 2007 г., El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

сътрудничество, за да може предвиденото в подобна разпоредба задължение да се приложи на практика (решения Taflan-Met<sup>7</sup> и Sürül<sup>8</sup>).

- 17 CRvB счита, че Съдът все още не се е произнесъл изрично по въпроса дали член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране — или подобни разпоредби в предходните споразумения за сътрудничество с Алжир или Мароко или в споразумения за асоцииране с други държави — има директен ефект. Въпреки това от точка 21 от решение Krid може да се заключи, че прилагането или действието на член 68, параграфи 2, 3 и 4 от Споразумението за асоцииране са обусловени от приемането на друг акт.
- 18 Член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране предвижда преди всичко премахване на валутните ограничения, като може да възникне (известно) съмнение дали съдържа и задължение на административните органи за прехвърляне на обезщетения в полза на лица, които пребивават в Алжир, и, ако това е така, дали разпоредбата не допуска прилагането на принципа на приложимост на законодателството на държавата по пребиваване. Обстоятелството, че дадена разпоредба на споразумение за асоцииране се нуждае от подробно тълкуване от Съда обаче не изключва възможността съгласно подробното тълкуване тази разпоредба да съдържа достатъчно ясно и точно задължение, което може да има директен ефект.
- 19 Споразумението за асоцииране цели по-специално да подпомогне икономическото, социално, културно и финансово сътрудничество между страните и следователно създава по-тесни връзки между ЕС и съответната трета страна<sup>9</sup>. Следователно смисълът и целта на Споразумението за асоцииране също допускат директен ефект на член 68, параграф 4 от това споразумение.
- 20 Ако член 68, параграф 4 съдържа и задължение за административните органи за прехвърляне на обезщетения в полза на лица, които пребивават в Алжир, не може без допълнителни условия да се твърди, че за изпълнението на такова задължение не е необходим друг акт. Съгласно член 70, параграф 2 се приемат подробно разработени правила за административно сътрудничество като се предоставят необходимите гаранции за управление и контрол. Без такива гаранции законосъобразността на обезщетенията, които следва да се прехвърлят, не може да се осигури или се осигурява в много по-малка степен. Поради това би могло да се приеме, че частноправните субекти не могат непосредствено да се позовават на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране.

<sup>7</sup> Решение от 10 септември 1996 г., Taflan-Met и др., C-277/94, EU:C:1996:315.

<sup>8</sup> Решение от 4 май 1999 г., Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

<sup>9</sup> Заключение на генералния адвокат La Pergola по дело Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

- 21 От друга страна, може да се възрази, че съгласно решение Akdas<sup>10</sup> частноправен субект има право непосредствено да се позовава пред съд на разпоредбата за прехвърляне в член 6, параграф 1 от Решение № 3/80 на Съвета по асоцииране ЕИП/Турция<sup>11</sup>, без за тази цел да се изисква приемане на допълнителни мерки по прилагането. Това решение обаче не се отнася до разпоредба, която установява принципи, а до разпоредба, от която ясно, точно и безусловно е утвърдена забрана да се намаляват, изменят, спират, отнемат или конфискуват изброените в тази разпоредба обезщетения с довода, че правоимащият пребивава в Турция или на територията на друга държава членка. Освен това решение Akdas се отнася до правен контекст, различен от разглежданото положение. От решение El-Yassini<sup>12</sup>, което се отнася до Споразумението ЕИО—Мароко, следва, че има съществени разлики между формулировките и между предмета и целта на Споразумението ЕИО—Турция и Споразумението ЕИО—Мароко. Поради това практиката на Съда по Споразумението ЕИО—Турция не може да се отнесе към Споразумението ЕИО—Мароко. Възможно е същото да важи и за Споразумението за асоцииране с Алжир. Освен това в решение El-Yassini се разглежда отказът за подновяване на разрешението за пребиваване на марокански работник, а не до прехвърлянето на обезщетения. Също така решение Akdas не се отнася до тълкуването на разпоредба на Споразумението за асоцииране с Турция, а до тълкуването на разпоредба от Решение № 3/80, прието въз основа на член 39 от Допълнителния протокол към Споразумението за асоцииране и, както Съдът посочва в решение Taflan-Met, вече влязло в сила. Ето защо CRvB не е сигурен дали развитата в решение Akdas съдебна практика е приложима и към член 68 от Споразумението за асоцииране.
- 22 С оглед на изложените съображения CRvB отправя до Съда въпроса дали алжирски работници или преживелите ги лица могат непосредствено да се позовават на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране.

***Обхват на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране***

- 23 Според CRvB член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране, съгласно който някои обезщетения могат свободно да бъдат прехвърляни в Алжир по регулярните курсове, съдържа и задължение за прехвърляне на обезщетения в полза на лица, които пребивават в Алжир; все още обаче не е установено дали тази разпоредба не допуска намаляване на обезщетенията

<sup>10</sup> Решение от 26 май 2011 г., Akdas и др., C-485/07, EU:C:2011:346.

<sup>11</sup> Решение на Съвета за асоцииране от 19 септември 1980 година за прилагането на схемите за социално осигуряване на държавите — членки на Европейските общности, към турските работници и членовете на техните семейства.

<sup>12</sup> Решение от 2 март 1999 г., Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, точка 61.



въз основа на принципа на приложимост на законодателството на държавата по пребиваване.

- 24 В този контекст би могло да е от значение и посоченото в точка 10 Предложение за решение на Съвета по асоцииране. Съгласно член 4 от предложеното решение определени обезщетения не подлежат на каквото и да било намаляване, променяне, прекратяване, оттегляне или конфискация по причина на обстоятелството, че бенефициерът пребивава на територията на Алжир. По отношение на подобна разпоредба в Решение № 3/80 на Съвета за асоцииране ЕИП/Турция в решение Akdas Съдът посочва, че това правило налага забраната за каквото и да било ограничение във връзка с прехвърлянето в чужбина на правата, придобити от съответните турски граждани въз основа на правната уредба на дадена държава членка, и установява принципа, че не могат да се определят клаузи за пребиваване. Въпреки че посоченото в точка 10 решение (все още) не е прието, то може да съдържа насоки за тълкуването на член 68, параграф 4 от Споразумението за асоцииране. Тогава тълкуването очевидно би било аналогично на това в решение Akdas.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ