

Kohtuasi C-549/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

18. august 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Centrale Raad van Beroep (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusajade apellatsioonikohus, Madalmaad)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. august 2022

Kaebaja:

X

Vastustaja:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasjas menetletakse kohtuvaidlust X-i ja Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbanki (sotsiaalkindlustusametuse haldusnõukogu, Madalmaad, edaspidi „Svb“) vahel X-i toitjakaotushüvitiste vähendamise pärast.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Käesolev ELTL artikli 267 kohane eelotsusetaotlus puudutab Euroopa – Vahemere piirkonna lepingu, millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Alžeeria Demokraatliku Rahvavabariigi vahel (edaspidi „assotsiatsioonileping“) artikli 68 lõike 4 vahetus kohaldatavust, isikulist kohaldamisala ja tõlgendamist. Eelkõige on oluline küsimus, kas selle sättega on vastuolus, et Madalmaade makstavat toitjakaotushüvitist vähendatakse asjaolu alusel, et hüvitise saaja elab Alžeerias.

Eelotsuse küsimused

1. Kas assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et seda kohaldatakse surnud töötaja ülalpidamisel olnud Alžeerias elava isiku suhtes, kes soovib oma toitjakaotushüvitist Alžeeriasse ekspordida?

Kui jah:

2. Kas assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõiget 4, võttes arvesse selle sõnastust ning mõtet ja eesmärki, tuleb tõlgendada nii, et see on vahetult kohaldatav, mistõttu isikud, kelle suhtes see säte kohaldub, võivad liikmesriikide kohtutes sellele vahetult tugineda, et sellega vastuolus olevad liikmesriigi õigusaktid jäetakse kohaldamata?

Kui jah:

3. Kas assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus elukohariigi põhimõtte kohaldamine Algemene nabestaandenweti (üldine toitjakaotuspensioni seadus) artikli 17 lõike 3 tähenduses, mille tagajärjeks on toitjakaotushüvitiste ekspordi piiramine Alžeeriasse?

Viidatud liidu õigusnormid

Assotsiatsioonilepingu artiklid 1, 68 ja 70

Ettepanek: Nõukogu otsus, mis käsitleb ühenduse seisukohta ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Alžeeria Demokraatliku Rahvavabariigi vahelise Euroopa – Vahemere piirkonna kokkuleppega asutatud assotsiatsiooninõukogus seoses sotsiaalkindlustussüsteeme kooskõlastavate sätete vastuvõtmisega¹ (edaspidi „ettepanek assotsiatsiooninõukogu otsuse kohta“) artiklid 2 ja 4

Määruse (EÜ) nr 883/2004 artikli 70 lõige 3

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (seadus elukohariigi põhimõtte kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas)

Algemene nabestaandenwet'i (üldine toitjakaotuspensioni seadus) artikli 17 lõige 3

¹ KOM (2007) 790 lõplik, 12. detsember 2007.

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 1. juulil 2012 jõustus Madalmaades Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (edaspidi „Wwsz“). Selle seadusega soovitakse piirata hüvitiste eksportimist väljapoole EL liikmesriike, rakendades niinimetatud elukohariigi põhimõtet. Seni, kuni toimub veel eksport nendesse riikidesse, tuleb Madalmaade hüvitised, mis on seotud Madalmaades kehtiva miinimumpalgaga või mida kasutatakse teatud kulude katmiseks ja mida makstakse väljapoole Madalmaid, kohandada kohalike võrdlusväärtustega.
- 2 Wwsz jõustumisega muudeti muu hulgas Algemene nabestaandenwet'i artikli 17 lõiget 3. Selle muudatuse alusel makstakse hüvitise saajatele, kes ei ela Madalmaades, mõnes EL-i liikmesriigis, mõnes muus riigis, mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepingu (EMP) pooleks, ega Šveitsis, hüvitist teatud protsendina Madalmaades kehtivast toitjakaotushüvitise summast. Alžeeria jaoks on see protsendimäär 2013. aastaks määratud 60%-le ja alates 2016. aastast 40%-le.
- 3 X-l on alates 1. jaanuarist 1999 õigus saada toitjakaotushüvitist, kuna tema surnud abikaasa, kelle ülalpidamisel ta oli, oli töötanud ja kindlustatud Madalmaades. Neid hüvitisi eksporditakse alates 1. jaanuarist 2000 Alžeeriasse, kus ta elab. Alates 1. jaanuarist 2013 kohaldatakse elukohariigi põhimõtet, mille tõttu vähendati X-i toitjakaotushüvitist olulisel määral. Centrale Raad van Beroepi (avaliku teenistuse ja sotsiaalkindlustusasjade apellatsioonikohus, Madalmaad, edaspidi „CRvB“) väljakujunenud kohtupraktika kohaselt käsitletakse elukohariigi põhimõtte alusel hüvitiste vähendamist nende hüvitiste ekspordi piiranguna. Pooled vaidlevad selle üle, kas see piirang on vastuolus assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõikega 4.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 X väidab, et ta ei suuda ennast hüvitise vähendamise tõttu ära elatada.
- 5 SvB on seisukohal, et elukohariigi põhimõtte kohaldamine X-i toitjakaotushüvitisele ei ole vastuolus assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõikega 4. Tegemist ei ole vahetu õigusmõjuga sättega, mille sisuks on ekspordikohustus. SvB viitab asjaolule, et assotsiatsioonilepingu artiklist 70 tuleneb, et artikkel 68 sisaldab raamistikku assotsiatsiooninõukogu poolt koostatavale otsusele, mida ei ole aga veel vastu võetud. SvB hinnangul ei tulene assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõikest 4 selget ja ühest kohustust hüvitiste eksportimiseks. Säte ei sisalda selget kohustust organitele ja kasutatud terminoloogia eesmärgiks on hüvitiste piirangute kõrvaldamine. Lepingu mõte ja eesmärk ei viinud teistsuguse tulemuseni. Euroopa Kohus ei ole selgelt väljendanud oma seisukohta artikli 68 lõike 4 võimaliku vahetu õigusmõju ja selle tähenduse kohta. Siiski lükkas ta SvB hinnangul kohtuotsuses Kziber² kaudselt tagasi samaliigilise sätte vahetu õigusmõju

² 31. jaanuari 1991. aasta kohtuotsus Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

assotsiatsioonilepingus Marokoga. Lõpuks ei ole selge selle sätte isikuline kohaldamisala. SvB kahtleb, kas ülalpidamisel olnud isikud, kes ise ei ole (olnud) töötajad, saavad tugineda nimetatud sättele.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 6 CRvB juhib tähelepanu, et assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 tõlgendus ei ole oluline mitte ainult nende hüvitiste jaoks, mida eksporditakse Madalmaadest Alžeeriasse, vaid ka hüvitiste eksportimisel teistesse riikidesse, millega EL on sõlminud sarnast sätet sisaldava assotsiatsioonilepingu. Madalmaade valitsuse poliitika panna hüvitiste eksport EL-i mittekuuluvatesse riikidesse sõltuma kokkulepetest nende hüvitiste õiguspärasuse tagamise kohta ning kohandada teatud hüvitiste suurus elatustasemega vastavas elukohariigis, ei pruugi olla selliste sätetega kooskõlas. SvB viitas sellega seoses eelkõige Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko'le (Madalmaade Kuningriigi ja Maroko Kuningriigi vaheline sotsiaalkindlustuse üldleping), mis sisaldab ka elukohariigi põhimõtet.

Assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 isikuline kohaldamisala

- 7 Kõigepealt tekib küsimus, kas selle lepingu artikli 68 lõige 4 kohaldub X-i kui ülalpidamisel olnud isiku suhtes, kes ise ei ole töötaja assotsiatsioonilepingu tähenduses.
- 8 Assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 kohaselt on töötajatel võimalus toitjakaotuspensionit vabalt Alžeeriasse üle kanda. Erinevalt lõigetest 1 ja 3 on lõikes 4 nimetatud ainult töötajad ning mitte ka koos nendega EL-is elavad perekonnaliikmed. Juttu ei ole ka ülalpidamisel olnud isikutest. Seetõttu ei ole päris selge, kas seda sätet tuleb mõista nii, et ainult töötajad, kaasa arvatud pensionit saama õigustatud isikud, võivad liikmesriikides saadud pensioni vabalt üle kanda või kas see säte on kohaldatav ka toitjakaotuspensionit saavate isikute suhtes, millele on pärast nende töötajate surma õigus ülalpidamisel olnud isikutel.
- 9 Juhul, kui hüvitist saama õigustatud isikud, kes olid ülalpidamisel, kuuluvad selle sätte kohaldamisalasse, tekib küsimus, kas ainult Madalmaades elavad hüvitise saajad võivad hüvitise summasid vabalt Alžeeriasse üle kanda või kas sellele sättele võivad tugineda ka Alžeerias elavad hüvitist saama õigustatud isikud. CRvB hinnangul räägib viimase variandi poolt asjaolu, et assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 kohaselt kehtib erand mitteosamakseliste erihüvitiste vabale ülekandmisele. See erand näib tuginevat määruse nr 883/2004 artikli 70 lõikele 3, mille kohaselt selle määruse artiklit 7, milles on reguleeritud hüvitiste eksport, ei kohaldata mitteosamakseliste rahaliste erihüvitiste suhtes. Selliseid hüvitisi antakse määruse artikli 70 lõike 4 kohaselt eranditult asjaomase isiku elukohajärgses liikmesriigis kooskõlas selle riigi õigusaktidega. Assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõikes 4 sätestatud erandil on mõtet ainult siis,

kui põhireeglit kohaldatakse hüvitist saama õigustatud isikutele, kes ei ela selles liikmesriigis, mis peab hüvitist maksma.

- 10 Selle sätte eesmärgi selgitamiseks võib kaasata ka ettepaneku assotsiatsiooninõukogu otsuse kohta. Otsuse artikli 2 kohaselt kohaldatakse otsust töötajate suhtes, kes on Alžeeria kodanikud, samuti nende ülalpidamisel olnud isikute suhtes. Otsuse artikli 4 kohaselt ei tohi toitjakaotushüvitisi vähendada, muuta, peatada, tühistada ega konfiskeerida põhjusel, et hüvitise saaja elukoht on Alžeerias. Seda otsust ei ole aga veel vastu võetud.
- 11 Assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 isikulise kohaldamisala laia tõlgenduse poolt räägib ka asjaolu, et selle lepingu eesmärgi ja mõttega saab lugeda kokkusobimatuks asjakohase kaitse andmata jätmise Alžeeria töötajate, kes olid liikmesriigi õigusnormide kohaldamisalas või olid seda töötamise ajal, ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele ja pärijatele.
- 12 Kui apellant kuulub assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 kohaldamisalasse, tuleb vastata järgnevale küsimustele.

Assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 vahetu õigusmõju

- 13 Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt tuleb EL-i ja kolmandate riikidega sõlmitud lepingu sätet pidada vahetult kohaldatavaks, kui see sisaldab lepingu sõnastust ja eesmärki arvestades selget ja ühemõttelist kohustust, mille täitmine või mille õigusmõju ei sõltu mõne teise õigusakti vastuvõtmisest.
- 14 Assotsiatsioonilepingu artikli 68 kohaldamine ja õigusmõju tundub sõltuvat teistest õigusaktidest. See artikkel sisaldab mõningaid üldisi põhimõtteid, mille täpsem materiaalne sisu peab olema reguleeritud artikli 70 lõike 1 kohaselt assotsiatsiooninõukogu otsuses. Lisaks sellele on tõhusaks rakendamiseks vajalikud osalevate riikide vahelise koostöö eeskirjad halduse ja kontrolli vallas. Need eeskirjad määratakse artikli 70 lõike 2 kohaselt kindlaks otsusega. Sellisel taustal tundub, et assotsiatsioonilepingu artikli 68 vahetu õigusmõju on vastuolus artikliga 70.
- 15 Asjaolu, et artikli 68 kohaldamiseks tuleb kindlaks määrata täiendavad sisulised ja haldusreeglid, ei tähenda aga, et ükski selle sätte komponent ei tohiks omada vahetut õigusmõju. Euroopa Kohus on otsustanud, et diskrimineerimise keeld sotsiaalkindlustuse vallas varasemates koostöölepingutes EMP ja Maroko või Alžeeria vahel, samuti võrreldavad sätted Euroopa – Vahemere piirkonna assotsiatsioonilepingus Marokoga omasid vahetut õigusmõju, kuigi ka need sätted nägid ette muude otsuste vastuvõtmist (vt eelkõige Euroopa Kohtu otsused Kziber³, Krid⁴, Echouikh⁵ ja El Youssfi⁶). Euroopa Kohus pidas seejuures

³ Vt allmärkus 1.

⁴ 5. aprilli 1995. aasta kohtuotsus Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

oluliseks, et koostöölepingu eesmärk, üldise koostöö edendamine lepingupoolte vahel, kinnitab, et lõikes 1 sätestatud mittediskrimineerimise põhimõte on sobiv vahend üksikisiku õigusliku positsiooni vahetuks reguleerimiseks.

- 16 Euroopa Kohtu praktikast võib lisaks tuletada, et selline säte nagu assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõige 2, mis käib kindlustus-, töötamis- ja elamisperioodide kokkuliitmise kohta, ei sobi omama vahetu õigusmõju. Euroopa Kohtu seisukoha kohaselt on võimalike tehnilist laadi probleemidega seoses vajalikud täiendavad koordineerimismeetmed sellises sättes ettenähtud kohustuse kohaldamiseks praktikas (kohtuotsused Taflan-Met⁷ ja Sürül⁸).
- 17 Küsimuse kohta, kas assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõikel 4 – või võrreldavatel sätetel varasemates koostöölepingutes Alžeeria või Marokoga või assotsiatsioonilepingutes teiste riikidega – on vahetu õigusmõju, ei ole Euroopa Kohus CRvB hinnangul veel selget seisukohta esitanud. Siiski on võimalik kohtuotsuse Krid punktis 21 näha viidet sellele, et assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõiked 2, 3 ja 4 sõltuvad nende rakendamise või õigusmõju osas täiendava õigusakti vastuvõtmisest.
- 18 Assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 sõnastus viitab esmajoones hüvitiste piirangute kõrvaldamisele ning võivad tekkida (teatud) kahtlused seoses küsimusega, kas see säte sisaldab ka haldusorganeid puudutavat kohustust hüvitiste eksportimiseks nende isikute kasuks, kes elavad Alžeerias, ja kui jah, siis kas selle sättega on vastuolus elukohariigi põhimõtte kohaldamine. Asjaolu, et assotsiatsioonilepingu säte vajab Euroopa Kohtu täpsemat tõlgendust, ei välista aga, et see säte sisaldab täpsema tõlgenduse kohaselt piisavalt selget ja ühemõttelist kohustust, mis on sobiv omama vahetu õigusmõju.
- 19 Assotsiatsioonilepingu eesmärgiks on muu hulgas majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja finantskoostöö edendamine lepingupoolte vahel ning seega loob see tihedamad sidemed EL-i ja asjaomase kolmanda riigi vahel⁹. Seetõttu ei ole assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 vahetu õigusmõju vastuolus selle lepingu mõtte ja eesmärgiga.
- 20 Kuna artikli 68 lõige 4 sisaldab ka haldusorganeid puudutavat kohustust hüvitiste eksportimiseks Alžeerias elavate isikute kasuks, ei saa niisama väita, et sellise kohustuse täitmiseks ei ole vaja täiendavat õigusakti. Artikli 70 lõike 2 kohaselt võetakse vastu haldusorganite koostöö eeskirjad, millega sätestatakse vajalikud haldus- ja järelevalvegarantiid. Ilma selliste garantiideta ei saa või saab oluliselt

⁵ 13. juuni 2006. aasta kohtumäärus Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

⁶ 17. aprilli 2007. aasta kohtumäärus El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

⁷ 10. septembri 1996. aasta kohtuotsus Taflan-Met jt, C-277/94, EU:C:1996:315.

⁸ 4. mai 1999. aasta kohtuotsus Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

⁹ Kohtujurist La Pergola ettepanek kohtuasjas Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

väiksemas ulatuses tagada eksporditavate hüvitiste õiguspärasust. Sel põhjusel võiks eeldada, et üksikisik ei saa vahetult tugineda assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõikele 4.

- 21 Selle vastu võib väita, et Euroopa Kohus on kohtuotsuses Akdas¹⁰ märkinud, et üksikisik võib kohtus vahetult tugineda EMÜ–Türgi assotsiatsiooninõukogu otsuse nr 3/80 artikli 6 lõike 1 ekspordisättele, ilma et selleks oleks vaja veel täiendavaid rakenduseeskirju. See kohtuotsus ei käsitlenud aga sätet, mis püstitab põhimõtteid, vaid sätet, millest tuleneb selgelt, üheselt ja tingimusteta keeld vähendada, muuta, peatada, tühistada või konfiskeerida selles sättes nimetatud hüvitisi põhjusel, et õigustatud isik elab Türgis või mõne teise liikmesriigi territooriumil. Lisaks puudutab kohtuotsus Akdas teistsugust õiguslikku konteksti kui käesolev olukord. Kohtuotsusest El-Yassini¹¹, mis käsitleb EMÜ–Maroko lepingut, tuleneb, et EMÜ–Türgi lepingu ja EMÜ–Maroko lepingu sõnastuses, samuti esemes ja eesmärgis esinevad olulised erinevused. Seetõttu ei saa Euroopa Kohtu praktikat EMÜ–Türgi lepingu kohta üle kanda EMÜ–Maroko lepingule. Võimalik, et see kehtib ka Alžeeriaga sõlmitud assotsiatsioonilepingu kohta. Kohtuotsuses El-Yassini oli pealegi teemaks Maroko töötaja elamisloa pikendamisest keeldumine, mitte hüvitiste eksportimine. Lisaks ei puuduta kohtuotsus Akdas Türgiga sõlmitud assotsiatsioonilepingu sätte tõlgendamist, vaid otsuse nr 3/80 sätte tõlgendamist, mis oli vastu võetud assotsiatsioonilepingu lisaprotokollis artikli 39 alusel, ning mis oli juba jõustunud, nagu märkis Euroopa Kohus kohtuotsuses Taflan-Met. CRvB ei ole seetõttu kindel, kas kohtuotsuses Akdas väljendatud kohtupraktika kohaldub ka assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõikele 4.
- 22 Eeltoodud kaalutlustest tulenevalt esitab CRvB Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse, kas Alžeeria töötaja või tema ülalpidamisel olnud isikud võivad vahetult tugineda assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõikele 4.

Assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 mõju

- 23 CRvB hinnangul sisaldab assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõige 4, mille kohaselt teatud hüvitisi võib tavamäärades vabalt Alžeeriasse üle kanda, samuti kohustust hüvitiste eksportimiseks Alžeerias elavate isikute kasuks; siiski ei ole tähenda see veel kindlalt, et selle sättega on vastuolus ka hüvitiste vähendamine elukohariigi põhimõtte alusel.
- 24 Ka sellega seoses võiks omada tähtsust punktis 10 nimetatud ettepanek assotsiatsiooninõukogu otsuse kohta. Otsuse artikli 4 kohaselt ei tohi toitjakaotushüvitisi vähendada, muuta, peatada, tühistada ega konfiskeerida põhjusel, et hüvitise saaja elukoht on Alžeerias. Võrreldava sätte kohta EMÜ–Türgi assotsiatsiooninõukogu otsuses nr 3/80 märkis Euroopa Kohus kohtuotsuses

¹⁰ 26. mai 2011. aasta kohtuotsus Akdas jt, C-485/07, EU:C:2011:346.

¹¹ 2. märtsi 1999. aasta kohtuotsus Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, põhjendus 61.

Akdas, et see säte näeb ette keelu kehtestada igasuguseid piiranguid selliste hüvitiste eksportimisele, millele on asjaomased Türgi kodanikud saanud õiguse liikmesriigi õigusaktide alusel, ning püstitab põhimõtte, mille kohaselt ei tohi kehtestada elukohatingimusi. Kuigi punktis 10 nimetatud otsus ei ole (veel) vastu võetud, võib see sisaldada pidepunkte assotsiatsioonilepingu artikli 68 lõike 4 tõlgendamiseks. Sellisel juhul oleks tõlgendus analoogselt kohtuotsuses Akdas sisalduvaga selge.

TÖÖDOKUMENT