Věc C-549/22

Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora

Datum doručení:

18. srpna 2022

Předkládající soud:

Centrale Raad van Beroep (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

15. srpna 2022

Navrhovatelka v odvolacím řízení:

X

Odpůrkyně v odvolacím řízení:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Předmět původního řízení

Ve věci v původním řízení se jedná o spor mezi paní X a Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (správní rada sociální pojišťovny, Nizozemsko, dále jen „Svb“) ohledně snížení pozůstalostních dávek náležejících paní X.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Tato žádost podaná podle článku 267 SFEU se týká přímé použitelnosti, osobní působnosti a výkladu čl. 68 odst. 4 Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Alžírskou demokratickou a lidovou republikou na straně druhé (dále jen „dohoda o přidružení“). Zejména se jedná o otázku, zda toto ustanovení brání tomu, aby byly pozůstalostní dávky poskytované Nizozemskem sníženy v důsledku okolnosti, že příjemce dávek má bydliště v Alžírsku.

PRACOVNÍ DOKUMENT

Předběžné otázky

1. Musí být čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení vykládán v tom smyslu, že se použije na pozůstalou po zesnulém pracovníkovi, která má bydliště v Alžírsku a zamýšlí své pozůstalostní dávky vyvézt do Alžírska?

V případě kladné odpovědi:

2. Musí být čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení s ohledem na své znění, jakož i na smysl a účel této normy, vykládán v tom smyslu, že je přímo použitelný, takže osoby, na které se toto ustanovení vztahuje, mají právo dovolávat se před soudy členských států přímo na toto ustanovení za účelem upuštění od použití vnitrostátních právních pravidel, která jsou s ním neslučitelná?

V případě kladné odpovědi:

3. Musí být čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení vykládán v tom smyslu, že brání uplatňování zásady státu bydliště ve smyslu čl. 17 odst. 3 Algemene nabestaandenwet (zákon o všeobecném pojištění pro případ úmrtí živitele), která má za následek omezení vývozu pozůstalostních dávek do Alžírska?

Uváděná ustanovení unijního práva

Články 1, 68 a 70 dohody o přidružení

Články 2 a 4 návrhu rozhodnutí Rady o postoji, který má Společenství zaujmout v Radě přidružení zřízené Evropsko-středomořskou dohodou zakládající přidružení mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Alžírskou demokratickou a lidovou republikou na straně druhé, pokud jde o přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení[1] (dále jen „návrh rozhodnutí Rady přidružení“)

Článek 70 odst. 3 nařízení (ES) č. 883/2004

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (zákon o uplatňování zásady státu bydliště v oblasti sociálního zabezpečení, dále jen „Wwsz“)

Článek 17 odst. 3 Algemene nabestaandenwet (zákon o všeobecném pojištění pro případ úmrtí živitele)

[1] KOM (2007) 790 final ze dne 12. prosince 2007.

PRACOVNÍ DOKUMENT

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

1 Dne 1. července 2012 v Nizozemsku nabyl účinnosti zákon o uplatňování zásady státu bydliště v oblasti sociálního zabezpečení (Wwsz). Účelem tohoto zákona je omezit vývoz dávek do států mimo EU, a to zavedením takzvané zásady státu bydliště. Pokud ještě dochází k [jejich] vývozu do těchto států, musí být nizozemské dávky, které se váží k nizozemské minimální mzdě nebo slouží k pokrytí určitých nákladů a jsou poskytovány mimo Nizozemsko, upraveny podle místních referenčních hodnot.

2 Nabytím účinnosti Wwsz došlo mimo jiné k novelizaci čl. 17 odst. 3 zákona o všeobecném pojištění pro případ úmrtí živitele. Na základě této novely jsou příjemcům dávek, kteří nemají bydliště v Nizozemsku, některém členském státě EU, v jiném státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru (EHP), nebo ve Švýcarsku, poskytovány dávky ve výši určitého procentního podílu částky pozůstalostních dávek platící v Nizozemsku. Pro Alžírsko byl tento procentní podíl pro rok 2013 stanoven na 60 % a od roku 2016 na 40 %.

3 Paní X má od 1. ledna 1999 nárok na pozůstalostní dávky jakožto pozůstalá po svém zesnulém manželovi, který byl zaměstnán a pojištěn v Nizozemsku. Tyto dávky jsou od 1. ledna 2000 vyváženy do Alžírska, kde má bydliště. Od 1. ledna 2013 je uplatňována zásada státu bydliště, v důsledku čehož byly pozůstalostní dávky paní X značně sníženy. Podle ustálené judikatury Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko, dále jen „CRvB“) je snížení dávek na základě zásady státu bydliště třeba považovat za omezení vývozu těchto dávek. Účastníci řízení vedou spor o to, zda tomuto omezení brání čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

4 Paní X tvrdí, že v důsledku snížení dávek již není s to hradit své životní náklady.

5 Svb má za to, že čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení nebrání uplatnění zásady státu bydliště na pozůstalostní dávky paní X. Nejedná se o přímo účinné ustanovení, které obsahuje povinnost vývozu. Svb poukazuje na skutečnost, že z článku 70 dohody o přidružení vyplývá, že článek 68 obsahuje rámec pro rozhodnutí, které má přijmout Rada přidružení, k čemuž dosud nedošlo. Podle Svb ze znění čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení nevyplývá jasná a jednoznačná povinnost vývozu dávek. Dané ustanovení neobsahuje žádnou výslovnou povinnost uloženou orgánům a použitá terminologie směřuje k odstranění měnových omezení. K jinému závěru nevedou ani smysl a účel dohody. Soudní dvůr se k možnému přímému účinku čl. 68 odst. 4 a jeho významu výslovně nevyjádřil. Podle názoru Svb však v rozsudku Kziber[2] implicitně odmítl přímý účinek obdobného

[2] Rozsudek ze dne 31. ledna 1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

PRACOVNÍ DOKUMENT

ustanovení obsaženého v dohodě zakládající přidružení s Marokem. Konečně není jasná osobní působnost tohoto ustanovení. Svb má pochybnosti o tom, zda se daného ustanovení mohou dovolávat pozůstalí, kteří sami nejsou (nebyli) pracovníky.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

6 CRvB připomíná, že výklad čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení není relevantní pouze z hlediska dávek, které Nizozemsko vyváží do Alžírska, nýbrž i z hlediska vývozu dávek do jiných států, se kterými EU uzavřela dohody o přidružení, ve kterých je obsaženo podobné ustanovení. Politika nizozemské vlády usilující o podmínění vývozu dávek do států mimo EU uzavřením dohod o vymáhání zákonnosti těchto dávek a o přizpůsobení výše některých dávek životní úrovni v dotyčném státě bydliště, zřejmě s takovými ustanoveními není slučitelná. Svb v této souvislosti odkázala zejména na Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Všeobecná dohoda mezi Nizozemským královstvím a Marockým královstvím o sociálním zabezpečení), do které byla zahrnuta i zásada státu bydliště.

Osobní působnost čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení

7 Jako první vyvstává otázka, zda paní X jakožto pozůstalá, která sama není pracovníkem ve smyslu dohody o přidružení, spadá do oblasti působnosti čl. 68 odst. 4 této dohody.

8 Podle čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení mohou pracovníci do Alžírska bez omezení převádět všechny pozůstalostní důchody. Na rozdíl od odstavců 1 a 3 jsou v odstavci 4 uvedeni pouze pracovníci, a nikoli i rodinní příslušníci, kteří s nimi popřípadě žijí v EU. Zmíněni nejsou ani pozůstalí. Není proto zcela jasné, zda je třeba toto ustanovení vykládat tak, že bez omezení mohou důchody získané v členských státech převádět pouze pracovníci včetně osob, které mají nárok na důchod, nebo zda se toto ustanovení vztahuje i na pozůstalostní důchod, na který mají po smrti těchto pracovníků nárok pozůstalí.

9 Pokud by se toto ustanovení vztahovalo i na příjemce dávek, kteří jsou pozůstalými, vyvstává otázka, zda mohou částky dávek do Alžírska bez omezení převádět pouze příjemci dávek s bydlištěm v Nizozemsku, nebo zda se tohoto ustanovení mohou dovolávat i příjemci dávek s bydlištěm v Alžírsku. CRvB má za to, že ve prospěch posledně uvedeného názoru hovoří skutečnost, že čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení stanoví výjimku týkající se neomezeného převádění zvláštních nepříspěvkových dávek. Tato výjimka se zřejmě zakládá na čl. 70 odst. 3 nařízení č. 883/2004, podle kterého se článek 7 tohoto nařízení, ve kterém je upraven vývoz dávek, nevztahuje na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky. Tyto dávky se podle čl. 70 odst. 4 tohoto nařízení poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčná osoba bydlí, v souladu s jeho právními předpisy. Výjimka uvedená v čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení má smysl pouze v případě, že se základní

PRACOVNÍ DOKUMENT

pravidlo použije na příjemce dávek, kteří nemají bydliště v členském státě, který má dané dávky poskytnout.

10 K ozřejmění účelu tohoto ustanovení může posloužit i návrh rozhodnutí Rady přidružení. Podle článku 2 tohoto rozhodnutí se toto rozhodnutí použije na pracovníky, kteří jsou alžírskými státními příslušníky, a jejich pozůstalé. Podle článku 4 tohoto rozhodnutí nepodléhají pozůstalostní dávky žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí nebo konfiskaci z důvodu, že příjemce pobývá v Alžírsku. Toto rozhodnutí však doposud nebylo přijato.

11 Ve prospěch širokého výkladu osobní působnosti čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení hovoří rovněž skutečnost, že pokud je pozůstalým rodinným příslušníkům a dědicům alžírských pracovníků, kteří podléhají právním předpisům některého členského státu nebo jim podléhali v době, kdy vykonávali výdělečnou činnost, odepřena náležitá ochrana, lze to považovat za neslučitelné s účelem a duchem této dohody.

12 Pokud by navrhovatelka v odvolacím řízení v situaci, ve které se nachází, spadala do osobní působnosti čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení, je třeba zodpovědět následující otázky.

Přímý účinek čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení

13 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba ustanovení smlouvy, kterou EU uzavřela se třetími zeměmi, považovat za přímo použitelné, pokud s ohledem na své znění a na smysl a účel smlouvy obsahuje jasnou a jednoznačnou povinnost, jejíž splnění nebo jejíž účinky nejsou podmíněny vydáním dalšího aktu.

14 Zdá se, že provádění a účinky článku 68 dohody o přidružení jsou podmíněny dalšími akty. Tento článek obsahuje několik obecných zásad, jejichž přesný hmotněprávní obsah má být podle čl. 70 odst. 1 upraven rozhodnutím Rady přidružení. Mimoto jsou k účinnému naplňování [tohoto ustanovení] nezbytná pravidla spolupráce mezi zúčastněnými státy v oblasti řízení a kontroly. Tato pravidla se podle čl. 70 odst. 2 stanoví rozhodnutím. S ohledem na právě uvedené se zdá, že článek 70 dohody o přidružení brání přímému účinku článku 68.

15 Okolnost, že pro účely provádění článku 68 musí být stanovena další hmotněprávní a správní pravidla, však ještě neznamená, že přímý účinek nemůže mít vůbec žádná část tohoto ustanovení. Soudní dvůr rozhodl, že zákaz diskriminace v oblasti sociálního zabezpečení upravený v dřívějších dohodách o spolupráci mezi EHS a Marokem, resp. Alžírskem, jakož i podobná ustanovení uvedená v evropsko-středomořské dohodě zakládající přidružení s Marokem měly přímý účinek, ačkoli tato ustanovení taktéž stanovila, že je třeba přijmout další rozhodnutí (viz zejména rozsudky a usnesení Soudního dvora Kziber[3], Krid[4],

3 Viz poznámka pod čarou 1.

4 Rozsudek ze dne 5. dubna 1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

PRACOVNÍ DOKUMENT

Echouikh[5] a El Youssfi[6]). Soudní dvůr v této souvislosti považoval za důležité, že cíl dohody o spolupráci, a to podpora všeobecné spolupráce mezi smluvními stranami potvrzuje, že zásada zákazu diskriminace zakotvená v odstavci 1 může přímo upravovat právní postavení jednotlivce.

16 Z judikatury Soudního dvora lze dále dovodit, že takové ustanovení, jako je čl. 68 odst. 2 dohody o přidružení, které se týká sčítání získaných dob pojištění, zaměstnání nebo pobytu, nemůže mít přímý účinek. Podle názoru Soudního dvora jsou v souvislosti s možnými problémy technické povahy nezbytná další koordinační opatření, aby povinnost stanovená v takovém ustanovení mohla být uplatňována v praxi (rozsudky Taflan-Met[7] a Sürül[8]).

17 K otázce, zda má čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení – nebo podobná ustanovení uvedená v dřívějších dohodách o spolupráci s Alžírskem či Marokem nebo v dohodách zakládajících přidružení s jinými státy – přímý účinek, se Soudní dvůr podle CRvB doposud výslovně nevyjádřil. Ovšem z bodu 21 rozsudku Krid lze zřejmě vyvodit vodítko nasvědčující tomu, že odstavce 2, 3 a 4 článku 68 dohody o přidružení jsou, pokud jde o jejich provádění nebo účinky, podmíněny vydáním dalšího aktu.

18 Znění čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení v první řadě svědčí o tom, že se týká odstranění měnových omezení, a mohou vyvstat (jisté) pochybnosti ohledně otázky, zda dané ustanovení obsahuje i povinnost vývozu dávek uloženou správním orgánům ve prospěch osob, které mají bydliště v Alžírsku, a pokud ano, zda dané ustanovení brání uplatňování zásady státu bydliště. Okolnost, že některé ustanovení dohody o přidružení vyžaduje upřesňující výklad ze strany Soudního dvora, však ještě nevylučuje, aby toto ustanovení po upřesňujícím výkladu obsahovalo dostatečně jasnou a jednoznačnou povinnost, která může mít přímý účinek.

19 Dohoda o přidružení si mimo jiné klade za cíl podpořit hospodářskou, sociální, kulturní a finanční spolupráci mezi smluvními stranami a vytváří tak užší vazby mezi EU a dotčeným třetím státem[9]. Přímému účinku čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení tedy nebrání ani smysl a účel této dohody.

20 Pokud čl. 68 odst. 4 obsahuje i povinnost vývozu dávek uloženou správním orgánům ve prospěch osob, které mají bydliště v Alžírsku, nelze bez dalšího tvrdit, že ke splnění takovéto povinnosti není třeba dalšího aktu. Podle čl. 70 odst. 2 je třeba stanovit pravidla pro správní spolupráci, která zajistí nezbytné záruky

5 Usnesení ze dne 13. června 2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

6 Usnesení ze dne 17. dubna 2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

7 Rozsudek ze dne 10. září 1996, Taflan-Met a další, C-277/94, EU:C:1996:315.

8 Rozsudek ze dne 4. května 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

9 Stanovisko generálního advokáta La Pergoly ve věci Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

PRACOVNÍ DOKUMENT

řízení a kontroly. Bez těchto záruk nelze zaručit zákonnost dávek, které mají být vyvezeny, resp. ji lze zaručit v mnohem menší míře. Z tohoto důvodu by bylo možno dospět k závěru, že jednotlivec se čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení nemůže dovolat přímo.

21 Proti tomu lze namítnout, že Soudní dvůr v rozsudku Akdas[10] uvedl, že jednotlivec se před soudem může přímo dovolat ustanovení o vývozu dávek uvedeného v čl. 6 odst. 1 rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 3/80[11], aniž je za tímto účelem vyžadováno přijetí doplňujících prováděcích opatření. Tento rozsudek se však netýká ustanovení, které stanoví zásady, nýbrž ustanovení, ze kterého jasně, přesně a bezpodmínečně vyplývá zákaz snížit, upravit, pozastavit, odejmout nebo konfiskovat dávky, které toto ustanovení uvádí, z důvodu, že oprávněná osoba má bydliště v Turecku nebo na území jiného členského státu. Mimoto se rozsudek Akdas týká jiného právního kontextu než situace, o kterou se jedná v projednávané věci. Z rozsudku El-Yassini[12], který se týká dohody EHS-Maroko, vyplývá, že mezi zněním, jakož i předmětem a účelem dohody EHS-Turecko a dohody EHS-Maroko existují podstatné rozdíly. Z tohoto důvodu nelze judikaturu Soudního dvora týkající se dohody EHS-Turecko vztáhnout na dohodu EHS-Maroko. Totéž zřejmě platí i pro dohodu o přidružení uzavřenou s Alžírskem. V rozsudku El-Yassini se navíc jednalo o zamítnutí prodloužení povolení jistého marockého pracovníka k pobytu, a nikoli o vývoz dávek. Mimoto se rozsudek Akdas netýká výkladu ustanovení dohody zakládající přidružení s Tureckem, nýbrž výkladu jednoho ustanovení rozhodnutí č. 3/80, které bylo přijato na základě článku 39 dodatkového protokolu k dohodě zakládající přidružení a které, jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku Taflan-Met, již vstoupilo v platnost. CRvB si proto není jist, zda se judikatura formulovaná v rozsudku Akdas použije i na čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení.

22 S ohledem na výše uvedené úvahy CRvB Soudnímu dvoru předkládá otázku, zda se alžírští pracovníci nebo jejich pozůstalí mohou přímo dovolávat čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení.

Dosah čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení

23 CRvB má za to, že čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení, podle něhož lze některé dávky ve standardních sazbách bez omezení převádět do Alžírska, obsahuje rovněž povinnost vývozu dávek stanovenou ve prospěch osob, které mají bydliště v Alžírsku; to ovšem ještě neznamená, že toto ustanovení brání i snížení dávek na základě zásady státu bydliště.

10 Rozsudek ze dne 26. května 2011, Akdas a další, C-485/07, EU:C:2011:346.

11 Rozhodnutí Rady přidružení ze dne 19. září 1980 o uplatňovaní systémů sociálního zabezpečení členských států Evropských společenství na turecké pracovníky a jejich rodinné příslušníky.

12 Rozsudek ze dne 2. března 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, bod 61.

PRACOVNÍ DOKUMENT

24 I v této souvislosti by mohl být relevantní návrh rozhodnutí Rady přidružení uvedený v bodě 10. Podle článku 4 navrhovaného rozhodnutí nepodléhají některé dávky žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí nebo konfiskaci z důvodu, že příjemce pobývá na území Alžírska. Soudní dvůr ohledně podobného ustanovení uvedeného v rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 3/80 v rozsudku Akdas uvedl, že toto ustanovení stanoví zákaz jakéhokoliv omezení stanoveného ohledně vývozu nároků, které získali dotčení turečtí státní příslušníci na základě právních předpisů členského státu a vytyčuje zásadu, že nelze uložit žádná pravidla týkající se bydliště. Ačkoli rozhodnutí uvedené v bodě 10 (doposud) nebylo přijato, může obsahovat vodítka pro výklad čl. 68 odst. 4 dohody o přidružení. V takovém případě by se nabízel výklad analogický výkladu uvedenému v rozsudku Akdas.

PRACOVNÍ DOKUMENT