

**Predmet C-549/22****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

18. kolovoza 2022.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Centrale Raad van Beroep (Nizozemska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

15. kolovoza 2022.

**Žaliteljica:**

X

**Druga stranka u žalbenom postupku:**

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

**Predmet glavnog postupka**

U glavnom postupku riječ je o sporu između osobe X i Raada van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Upravno vijeće Fonda socijalnog osiguranja, Nizozemska, u daljnjem tekstu: SVB) o smanjenju davanja za nadživjele osobe koje se isplaćuje osobi X.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Ovaj zahtjev na temelju članka 267. UFEU-a odnosi se na izravnu primjenjivost, područje primjene *ratione personae* i tumačenje članka 68. stavka 4. Euro-mediteranskog sporazuma o pridruživanju između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Demokratske Narodne Republike Alžira, s druge strane (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju). Osobito je riječ o pitanju protivi li se toj odredbi smanjenje davanja za nadživjele osobe koja isplaćuje Nizozemska zbog toga što primateljica davanja ima boravište u Alžiru.

## **Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju tumačiti na način da se on primjenjuje na nadživjelu osobu preminulog radnika s boravištem u Alžiru koja svoja davanja za nadživjele osobe želi izvesti u Alžir?

Ako da:

2. Treba li članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju, uzimajući u obzir njegov tekst kao i smisao i svrhu tog sporazuma, tumačiti na način da se on izravno primjenjuje tako da se osobe na koje se ta odredba primjenjuje imaju pravo izravno na nju pozivati pred sudovima država članica kako bi se s tom odredbom nespojivo nacionalno zakonodavstvo izuzelo od primjene?

Ako da:

3. Treba li članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju tumačiti na način da mu se protivi primjena načela države boravišta u smislu članka 17. stavka 3. Algemene nabestaandenweta (Zakon o općem osiguranju nadživjelih osoba) čija je posljedica ograničenje izvoza davanja za nadživjele osobe u Alžir?

## **Navedene odredbe prava Unije**

Članci 1., 68. i 70. Sporazuma o pridruživanju

Članci 2. i 4. Prijedloga Odluke Vijeća o stajalištu Zajednice u Vijeću za pridruživanje koji je u skladu sa Sporazumom o pridruživanju između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Demokratske Narodne Republike Alžira, s druge strane, podnesen u svrhu usvajanja odredaba za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti<sup>1</sup> (u daljnjem tekstu: Prijedlog Odluke o stajalištu Vijeća za pridruživanje)

Članak 70. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 883/2004

## **Navedene nacionalne odredbe**

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Zakon o načelu države boravišta u području socijalne sigurnosti)

Članak 17. stavak 3. Algemene nabestaandenweta (Zakon o općem osiguranju nadživjelih osoba)

<sup>1</sup> COM (2007) 790 *final* od 12. prosinca 2007.

### **Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka**

- 1 Dana 1. srpnja 2012. u Nizozemskoj je stupio na snagu Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (u daljnjem tekstu: Wwsz). Tim se zakonom izvoz davanja u države izvan EU-a želi ograničiti uvođenjem takozvanog načela države boravišta. Sve dok se izvoz davanja u te države još odvija, nizozemska se davanja vezana uz nizozemsku minimalnu plaću ili koja služe pokriću određenih troškova te se ostvaruju izvan Nizozemske moraju uskladiti s lokalnim referentnim vrijednostima.
- 2 Stupanjem na snagu Wwsz-a izmijenjen je, među ostalim, članak 17. stavak 3. Algemene nabestaandenweta (Zakon o općem osiguranju nadživjelih osoba). Zbog te se izmjene korisnicima davanja koji nemaju boravište u Nizozemskoj, drugoj članici EU-a, drugoj državi koja je ugovorna stranka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) ili Švicarskoj, davanja dodjeljuju u određenom postotnom iznosu iznosa davanja za nadživjele osobe koji se primjenjuje u Nizozemskoj. Za Alžir je taj postotak za 2013. utvrđen u iznosu od 60 %, a nakon 2016. u iznosu od 40 %.
- 3 Osoba X je od 1. siječnja 1999. imala pravo na davanja za nadživjele osobe kao osoba koja je nadživjela svojeg preminulog supruga koji je radio i bio osiguran u Nizozemskoj. Ta se davanja od 1. siječnja 2000. izvoze u Alžir u kojem ona živi. Od siječnja 2013. primjenjuje se načelo države boravišta uslijed čega su davanja za nadživjele osobe osobi X znatno smanjena. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Centrale Raad van Beroepa (Središnje žalbeno vijeće, Nizozemska, u daljnjem tekstu: CRvB), smanjenje davanja na temelju načela države boravišta smatra se ograničenjem izvoza tih davanja. Stranke se spore o tome protivi li se to ograničenje članku 68. stavku 4. Sporazuma o pridruživanju.

### **Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka**

- 4 Osoba X ističe da ona zbog smanjenja davanja više ne može podmirivati svoje potrebe.
- 5 Svb smatra da se primjena načela države boravišta ne protivi članku 68. stavku 4. Sporazuma o pridruživanju na davanja za nadživjele osobe osobi X. On smatra da nije riječ o odredbi s izravnim učinkom koja sadržava obvezu izvoza. Svb napominje da iz članka 70. Sporazuma o pridruživanju proizlazi da članak 68. sadržava okvir za odluku koji treba donijeti Vijeće za pridruživanje, a koja još nije donesena. Prema mišljenju Svb-a, iz teksta članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju nije razvidna jasna i precizna obveza izvoza davanja. Ta odredba ne sadržava izričitu obvezu administrativnih tijela te se korištenom terminologijom namjerava otkloniti valutna ograničenja. Smisao i svrha Sporazuma prema njegovu mišljenju isto tako ne dovode do drukčijeg zaključka. Sud se nije izričito očitovao o mogućem izravnom učinku članka 68. stavka 4. i njegova značenja.

Međutim, prema shvaćanju Svb-a, Sud je u presudi Kziber<sup>2</sup> implicitno odbacio izravan učinak slične odredbe u Sporazumu o pridruživanju s Marokom. Naposljetku nije jasno koje su osobe obuhvaćene područjem primjene te odredbe. Svb dvoji mogu li se nadživjele osobe koje same nisu (bile) radnici pozivati na tu odredbu.

### **Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 6 CRvB ističe da tumačenje članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju nije važno samo za davanja koja se iz Nizozemske izvoze u Alžir, nego i za izvoz davanja u druge države koje su s EU-om sklopile sporazum o pridruživanju u kojem je sadržana slična odredba. Moguće je da politika nizozemske vlade kojom se izvoz davanja u države izvan EU-a želi uvjetovati sporazumima kojima se ostvaruje zakonitost tih davanja te se visina određenih davanja želi uskladiti sa životnim standardom u dotičnoj državi boravišta nije u skladu s takvim odredbama. Svb je u tom kontekstu osobito uputio na Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Opći sporazum između Kraljevine Nizozemske i Kraljevine Maroko o socijalnoj sigurnosti) u koji je isto tako uneseno načelo države boravišta.

#### ***Područje primjene racione personae članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju***

- 7 Prvo se postavlja pitanje je li osoba X kao nadživjela osoba koja nije radnik u smislu tog Sporazuma o pridruživanju obuhvaćena područjem primjene članka 68. stavka 4. tog sporazuma.
- 8 U skladu s člankom 68. stavkom 4. Sporazuma o pridruživanju, radnici mogu prenijeti obiteljske mirovine u Alžir. Za razliku od stavaka 1. i 3., u stavku 4. navedeni su samo radnici, a ne i članovi obitelji koji s njima eventualno zajedno žive na području EU-a. Isto tako nije riječ ni o nadživjelim osobama. Stoga nije sasvim jasno treba li tu odredbu razumjeti na način da samo radnici, uključujući umirovljenike, mogu prenositi svoje u državama članicama stečene mirovine ili se ta odredba odnosi i na obiteljske mirovine na koju nadživjele osobe imaju pravo nakon smrti tog radnika.
- 9 Ako bi nadživjele osobe koje imaju pravo na davanja bile obuhvaćene tom odredbom, postavlja se pitanje mogu li samo osobe koje imaju pravo na davanja s boravištem u Nizozemskoj prenijeti ta davanja u Alžir ili se i osobe koje imaju pravo na davanja s boravištem u Alžiru mogu pozivati na tu odredbu. CRvB smatra da u prilog potonje navedenog ide činjenica da se prema članku 68. stavku 4. Sporazuma o pridruživanju primjenjuje odstupanje u pogledu prenošenja posebnih nedoprinosnih davanja. Čini se da se to odstupanje temelji na članku 70. stavku 3. Uredbe br. 883/2004 prema kojoj se članak 7. te uredbe, kojim se

<sup>2</sup> Presuda od 31. siječnja 1991., Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36

uređuje izvoz davanja, ne primjenjuje u slučaju posebnih nedoprinostnih novčanih davanja. Takva davanja u skladu s člankom 70. stavkom 4. te Uredbe stječu se isključivo u državi članici u kojoj osobe na koje se odnose borave, u skladu s njezinim zakonodavstvom. Odstupanje iz članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju ima smisla samo ako se temeljno pravilo primjenjuje na one osobe koje imaju pravo na davanja koje ne žive u državi članici koja je to davanje dužna isplatiti.

- 10 U svrhu pojašnjenja cilja te odredbe može poslužiti i prijedlog odluke Vijeća za pridruživanje. U skladu s člankom 2. te odluke, odluka se primjenjuje na radnike koji su državljani Alžira te na njihove nadživjele osobe. U skladu s člankom 4. te odluke davanja za nadživjele osobe ne smiju se smanjivati, mijenjati, obustavljati, ukidati ili plijeniti zato što primatelj davanja svoje boravište ima u Alžiru. Međutim, ta odluka nije prihvaćena.
- 11 U prilog širokom tumačenju područja primjene *ratione personae* članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju ide i činjenica da se može smatrati kako nije u skladu sa svrhom i duhom tog sporazuma ako se uskrati primjerena zaštita nadživjelim članovima obitelji i nasljednicima alžirskog radnika koji su obuhvaćeni zakonodavstvom države članice ili su u trenutku svojeg zaposlenja njime bili obuhvaćeni.
- 12 U slučaju da je žaliteljica sa svojom situacijom obuhvaćena područjem primjene članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju, potrebno je odgovoriti na daljnja pitanja.

***Izravan učinak članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju***

- 13 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, smatra se da odredba sporazuma koji je Unija sklopila s trećim državama ima izravan učinak ako s obzirom na svoj izričaj kao i smisao i narav tog sporazuma sadržava jasnu i preciznu obvezu čije izvršenje ili učinci nisu uvjetovani donošenjem nijednog naknadnog akta.
- 14 Čini se kako su provedba i učinci članka 68. Sporazuma o pridruživanju uvjetovani naknadnim aktima. Taj članak sadržava neka opća načela čiji se materijalni sadržaj u skladu s člankom 70. stavkom 1. preciznije treba urediti odlukom Vijeća za pridruživanje. Osim toga, za učinkovitu provedbu potrebna su pravila suradnje između država sudionica na području uprave i nadzora. Ta se pravila u skladu s člankom 70. stavkom 2. utvrđuju odlukom. S obzirom na to, čini se kako se članak 70. Sporazuma o pridruživanju protivi izravnom učinku članka 68.
- 15 Međutim, okolnost da se za provedbu članka 68. moraju utvrditi daljnja materijalna i administrativna pravila još uvijek ne znači da nijedan sastavni dio te odredbe ne može imati izravan učinak. Sud je odlučio da je zabrana diskriminacije u području socijalne sigurnosti u prijašnjim sporazumima o suradnji između EGP-a i Maroka, odnosno Alžira kao i u sličnim odredbama Euro-mediteranskog

sporazuma o pridruživanju s Marokom imala izravni učinak iako su i te odredbe predviđale donošenje naknadnih odluka (vidjeti osobito presude i rješenja Suda Kziber<sup>3</sup>, Krid<sup>4</sup>, Echouikh<sup>5</sup> i El Youssfi<sup>6</sup>). Sud je pritom smatrao važnim da cilj sporazuma o suradnji, točnije poticanje opće suradnje između država ugovornica, potvrđuje da je načelo nediskriminacije utvrđeno u stavku 1. prikladno da se njime izravno uredi status pojedinca.

- 16 Nadalje, iz sudske prakse Suda može se izvesti zaključak da odredba poput članka 68. stavka 2. Sporazuma o pridruživanju koja se odnosi na zbrajanje navršenih razdoblja osiguranja, zaposlenja ili boravišta ne može imati izravan učinak. Prema mišljenju Suda, u kontekstu mogućih problema tehničke naravi potrebne su daljnje mjere koordinacije kako bi se takvom odredbom predviđena obveza mogla primijeniti u praksi (presude Taflan-Met<sup>7</sup> i Sürül<sup>8</sup>).
- 17 CRvB smatra da se Sud još uvijek nije izričito očitovao u pogledu pitanja ima li članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju, ili njemu slične odredbe u ranijim sporazumima o suradnji s Alžirom ili Marokom ili u sporazumima o pridruživanju s drugima državama, izravan učinak. Međutim, možda je moguće da točka 21. presude Krid upućuje na to da stavci 2., 3. i 4. članka 68. Sporazuma o pridruživanju u pogledu njihove provedbe ili učinaka ovise o donošenju naknadnog akta.
- 18 Tekst članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju ponajprije upućuje na uklanjanje valutnih ograničenja te se mogu pojaviti (određene) dvojbe u pogledu pitanja sadržava li ta odredba i obvezu upravnih tijela na izvoz davanja u korist osoba koje žive u Alžiru i, ako da, protivi li se toj odredbi primjena načela države boravišta. Međutim, okolnost da odredba sporazuma o pridruživanju zahtijeva tumačenje Suda ne isključuje mogućnost da ta odredba, nakon detaljnijeg tumačenja, sadržava dovoljno jasnu i preciznu obvezu temeljem koje može imati izravan učinak.
- 19 Cilj Sporazuma o pridruživanju, među ostalim, promicanje je ekonomske, socijalne, kulturne i financijske suradnje između država ugovornica i stoga se njime stvaraju bliske veze između EU-a i dotične treće zemlje<sup>9</sup>. Stoga se izravan učinak članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju ne protivi smislu i svrsi tog sporazuma.

<sup>3</sup> Vidjeti bilješku 1.

<sup>4</sup> Presuda od 5. travnja 1995., Krid, C-103/94, EU:C:1995:97

<sup>5</sup> Rješenje od 13. lipnja 2006., Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394

<sup>6</sup> Rješenje od 17. travnja 2007., El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215

<sup>7</sup> Presuda od 10. rujna 1996., Taflan-Met i dr., C-277/94, EU:C:1996:315

<sup>8</sup> Presuda od 4. svibnja 1999., Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228

<sup>9</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika A. La Pergole u predmetu Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55

- 20 U slučaju da je u članku 68. stavku 4. sadržana i obveza upravnih tijela da izvezu davanja u korist osoba koje žive u Alžiru, ne može se automatski tvrditi da za ispunjavanje takve obveze nije potreban naknadni akt. U skladu s člankom 70. stavkom 2. utvrđuju se pravila administrativne suradnje kojima se osiguravaju potrebna jamstva upravljanja i nadzora. Bez takvih jamstava ne može se osigurati zakonitost davanja koja se izvoze, odnosno ta se zakonitost može osigurati u znatno manjem opsegu. Zbog toga bi se moglo pretpostaviti kako se pojedinac ne može izravno pozivati na članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju.
- 21 Suprotno tomu, moguće je prigovoriti da je Sud u presudi Akdas<sup>10</sup> naveo da se pojedinac može pred sudom izravno pozivati na odredbu o izvozu iz članka 6. stavka 1. Odluke br. 3/80 Vijeća za pridruživanje EEZ/Turska<sup>11</sup>, a da pritom u tom smislu nisu potrebni još i dodatni provedbeni propisi. Međutim, ta se presuda ne odnosi na odredbu kojom se utvrđuju načela, nego na odredbu iz koje jasno, nedvojbeno i bezuvjetno proizlazi zabrana da se u toj odredbi navedena davanja smanje, izmijene, obustave, ukinu ili zaplijene jer korisnik živi u Turskoj ili drugoj državi članici. Osim toga, presuda Akdas odnosi se na drukčiji pravni kontekst od onog u predmetnoj situaciji. Iz presude El-Yassini<sup>12</sup>, koja se odnosi na Sporazum EEZ-Maroko, proizlazi da postoje bitne razlike između teksta kao i predmeta i cilja Sporazuma EEZ-Turska i Sporazuma EEZ-Maroko. Zbog toga se sudska praksa Suda koja se odnosi na Sporazum EEZ-Turska ne može primijeniti na Sporazum EEZ-Maroko. Moguće je da to vrijedi i za Sporazum o pridruživanju s Alžirom. Nadalje, u presudi El-Yassini bila je riječ o odbijanju produljenja dozvole boravka marokanskom radniku, a ne o izvozu davanja. Osim toga, presuda Akdas ne odnosi se na tumačenje odredbe Sporazuma o pridruživanju s Turskom, nego na tumačenje odredbe Odluke br. 3/80 donesene na temelju članka 39. Dodatnog protokola Sporazumu o pridruživanju koja je, kao što je Sud odlučio u presudi Taflan-Met, već stupila na snagu. CRvB stoga nije siguran primjenjuje li se sudska praksa uspostavljena presudom Akdas i na članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju.
- 22 S obzirom na prethodne navode, CRvB upućuje Sudu pitanje mogu li se alžirski radnici ili njihove nadživjele osobe izravno pozivati na članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju.

***Doseg članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju***

- 23 Prema mišljenju CRvB-a, članak 68. stavak 4. Sporazuma o pridruživanju prema kojem se određena davanja po redovnim stopama mogu prenijeti u Alžir sadržava isto tako i obvezu na izvoz davanja u korist osoba koje žive u Alžiru; međutim, to

<sup>10</sup> Presuda od 26. svibnja 2011., Akdas i dr., C-485/07, EU:C:2011:346

<sup>11</sup> Odluka Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o primjeni sustava socijalne sigurnosti država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji

<sup>12</sup> Presuda od 2. ožujka 1999., Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, t. 61.

još ne znači da se toj odredbi protivi i smanjenje davanja na temelju načela države boravišta.

- 24 I u tom bi kontekstu mogao biti relevantan Prijedlog odluke Vijeća za pridruživanje spomenut u točki 10. ovog zahtjeva. U skladu s člankom 4. predložene odluke određena se davanja ne mogu smanjivati, izmjenjivati, obustavljati, ukidati ili plijeniti zato što korisnik davanja svoje boravište ima na državnom području Alžira. U pogledu slične odredbe iz Odluke br. 3/80 Vijeća za pridruživanje EEZ/Turska Sud je u presudi Akdas naveo da se tom odredbom zabranjuje bilokakvo ograničenje prava na izvoz davanja koja su dotični turski državljani stekli u skladu sa zakonodavstvom države članice te se uspostavlja načelo prema kojem se ne smiju uvoditi odredbe koje se odnose na boravište. Premda Odluka navedena u točki 10. (još) nije usvojena, moguće je da su u njoj sadržane smjernice za tumačenje članka 68. stavka 4. Sporazuma o pridruživanju. U tom bi slučaju bilo očito tumačenje analogno onome iz presude Akdas.