



Datum van inontvangstneming : 07/02/2017

Zaak C-651/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

19 december 2016

Verwijzende rechter:

Augstākā tiesa (Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 december 2016

Verzoekster tot cassatie:

DW

Andere partij in de procedure:

Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra

BESLISSING

Rīgā, 9 december 2016

De Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments (hoogste bestuursrechter)
[omissis]

[omissis]

[omissis] [samenstelling van de kamer]

heeft de schriftelijke behandeling afgerond van het cassatieberoep dat door DW is ingesteld tegen de uitspraak van de Administratīvā apgabaltiesa (regionale bestuursrechter) van 14 december 2015 in de bestuursrechtelijke procedure die door DW aanhangig was gemaakt ter verkrijging van een hogere bevallingsuitkering.

Voorgeschiedenis

Feiten

[1] Op 2 januari 2014 heeft DW, thans verzoekster tot cassatie (hierna: „verzoekster”), bij het Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra (nationaal bureau voor sociale verzekeringen; hierna: „nationaal bureau”) een aanvraag ingediend om tijdens haar zwangerschapsverlof een zwangerschapsuitkering te ontvangen. Op 2 april 2014 heeft zij een aanvraag ingediend om tijdens haar bevallingsverlof een bevallingsuitkering te ontvangen. [In de Letse tekst wordt in beide gevallen de term moederschapsuitkering gebruikt.]

Het nationaal bureau heeft verzoekster de gevraagde uitkeringen toegekend, de eerste van 2 januari tot en met 12 maart 2014 en de tweede van 13 maart tot en met 21 mei 2014. De hoogte van de uitkering werd vastgesteld op 80 % van verzoeksters gemiddelde sociale verzekeringsloon (hierna ook: „sv-loon”) per dag (16,9928 [Or. 2] EUR), waarbij is uitgegaan van het inkomen in de periode van twaalf maanden van 1 november 2012 tot en met 31 oktober 2013 en het aantal dagen van die periode. Aangezien verzoekster tijdens elf maanden van de referentieperiode niet in Letland heeft gewerkt (en niet in Letland verzekerd was), heeft het nationaal bureau krachtens artikel 31, lid 6, van de wet „Par maternitātes un slimības apdrošināšanu” (ziekte- en moederschapsverzekering) voor elk van die maanden verzoeksters sv-loon vastgesteld op 70 % van het gemiddelde sv-loon per maand in Letland (395,70 EUR). Voor de maand waarin verzoekster in Letland heeft gewerkt en premiebijdragen heeft betaald, werd gekeken naar haar sv-loon van die maand (1 849,73 EUR).

[2] Verzoekster heeft bij de bestuursrechter een vordering ingesteld, strekkende tot verkrijging van een gunstiger besluit, te weten een hogere bevallingsuitkering en betaling van het verschil, en daarbij aangegeven hoe haar gemiddelde sv-loon per dag moest worden berekend, namelijk door voor de referentieperiode van twaalf maanden geen rekening te houden met de elf maanden waarin zij bij een instelling van de Europese Unie heeft gewerkt en dus logischerwijs geen premies heeft afgedragen in Letland.

[3] Bij uitspraak van 14 december 2015 heeft de Administratīvā apgabaltiesa verzoeksters vordering tot toekenning van een hogere bevallingsuitkering afgewezen. De regionale bestuursrechter wees erop dat van 1 oktober 2010 tot en met 30 september 2013 verzoekster als functionaris bij een instelling van de Europese Unie had gewerkt. Daar verzoekster sinds 1 oktober 2013 sociaal verzekerd is in Letland en voor het recht op bevallingsuitkering niet als voorwaarde geldt dat de aanvrager al een bepaalde tijd sociaal verzekerd was, heeft verzoekster recht op een bevallingsuitkering op grond van het Letse recht. De rechter merkte tevens op dat in de door verzoekster genoemde verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels geen sprake is van samentelling van de arbeidsinkomsten van een persoon die tijdvakken van verzekering of van werkzaamheden in loondienst in lidstaten van de Unie en in instellingen van de Europese Unie heeft vervuld. Alleen tijdvakken kunnen worden samengeteld, met dien verstande dat de samentelling van tijdvakken

slechts plaatsvindt voor het verkrijgen van het recht, en niet ter bepaling van de hoogte van de uitkering. Verzoeksters uitkering moet dus worden berekend volgens het Letse recht.

De regionale bestuursrechter was van oordeel dat in verzoeksters situatie het nationaal bureau het gemiddelde sv-loon, ter bepaling van de hoogte van de bevallingsuitkering, juist had berekend overeenkomstig het bepaalde in de wet ziekte- en moederschapsverzekering (artikelen 10 en 31, leden 1 en 6) en het Ministru kabineta 1998. gada 27. jūlija noteikumu Nr. 270 „Vidējās apdrošināšanas iemaksu algas aprēķināšanas kārtība un valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu piešķiršanas, aprēķināšanas un izmaksas kārtība” (besluit nr. 270 van de ministerraad van 27 juli 1998 betreffende de berekening van het gemiddelde sv-loon en de toekenning, berekening en uitbetaling van Letse sociale zekerheidsuitkeringen; hierna: „besluit nr. 270”) (artikelen 2, [Or. 3] 6, 7, punt 1, en 8).

[4] Verzoekster is tegen de uitspraak van de regionale bestuursrechter in cassatieberoep gegaan bij de hoogste bestuursrechter, stellende dat de regionale bestuursrechter ten onrechte voorbij was gegaan aan de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) met betrekking tot het vrije verkeer van personen (artikelen 45-48) en de desbetreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (arrest van 16 februari 2006 in zaak C-185/04). Verzoekster betoogt dat, aangezien zij onder het gemeenschappelijke verzekeringsstelsel van de Europese Gemeenschappen viel, welk stelsel volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie gelijkwaardig is aan de nationale verzekeringsstelsels, bij de berekening van de aan verzoekster te betalen uitkering geen rekening mag worden gehouden met de periode waarin zij was verzekerd bij de instellingen van de Europese Unie. De toegekende uitkering zou dan even hoog zijn als de uitkering die zij zou hebben ontvangen als zij de hele tijd in Letland had gewerkt. Hieraan wordt toegevoegd dat deze conclusie ook steun vindt in het doel van de aan de orde zijnde uitkering.

Verzoekster voert ook aan dat de regionale bestuursrechter het materiële recht onjuist heeft toegepast door te oordelen dat in verzoeksters situatie de uitkering uitsluitend op grond van het Letse recht moest worden berekend en dat wat in het afgeleide recht van de Europese Unie is bepaald met betrekking tot het samentellen van tijdvakken alleen ziet op het verkrijgen van het recht en niet op het bepalen van de hoogte van de uitkering. Volgens verzoekster heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest van 4 februari 2015 in zaak C-647/13 onder meer verklaard dat een lidstaat die gebruikmaakt van zijn bevoegdheid ter zake van de toekenning van sociale zekerheidsuitkeringen, zich aan het Unierecht dient te houden. Verzoekster stelt dat de regionale bestuursrechter tevens de aard van de toekenning van een bevallingsuitkering onjuist heeft beoordeeld. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 december 2004 in zaak C-293/03 wijst verzoekster erop dat de Letse

regelgeving omtrent de berekening van de uitkering (zijn geen premies afgedragen in Letland, dan wordt voor de berekening van de hoogte van de uitkering niet uitgegaan van het arbeidsinkomen waarover premies zijn afgedragen in andere verzekeringsstelsels, maar van een bepaald percentage van het in de staat gangbare gemiddelde sv-loon) en de door de regionale bestuursrechter gehanteerde interpretatie maken dat mensen ervan afzien om bij een instelling van de Europese Unie te werken, aangezien een werknemer die een baan bij een instelling van de Europese Unie accepteert, geen aanspraak kan maken op een even hoge uitkering als wanneer hij die baan niet zou accepteren. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft verklaard dat de gevolgen van het toepassen van die regelgeving onaanvaardbaar zijn.

[5] In zijn opmerkingen met betrekking tot het cassatieberoep heeft het nationaal bureau betoogd dat de overwegingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 16 februari 2006 in zaak C-185/04, die betrekking heeft op het samentellen van tijdvakken ter verkrijging van het recht op een ouderschapstoelage, en niet ter berekening van de hoogte van de toelage, niet van toepassing zijn op verzoeksters situatie. Bovendien is de Letse regeling niet identiek of [Or. 4] soortgelijk aan die welke aan de orde is in de genoemde zaak en is er in het nationale recht een formule voorhanden voor het berekenen van de uitkering in een situatie als die van verzoekster.

Motivering

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

[6] Artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”) luidt als volgt:

„Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.”

[7] Artikel 45, leden 1 en 2, VWEU luidt:

„1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.”

Lets recht

[8] Artikel 31, lid 1, van de Letse wet ziekte- en moederschapsverzekering bepaalt:

„Voor de berekening van de hoogte van een door de staat betaalde sociale zekerheidsuitkering wordt het gemiddelde sv-loon bepaald aan de hand van het sv-loon van de verzekerde gedurende de referteperiode van twaalf maanden die eindigt twee maanden vóór de maand waarin de eventualiteit zich voordoet [..].”

Artikel 31, lid 6, luidt als volgt:

„Indien de verzekerde gedurende een deel van de referteperiode waarover het gemiddelde sv-loon als bedoeld in lid 1 van dit artikel wordt berekend, niet onder het sociale verzekeringsstelsel viel of onbetaald verlof heeft opgenomen, **[Or. 5]** bedraagt het gemiddelde sv-loon voor dat deel van de referteperiode en voor de delen van de referteperiode waarvoor er geen sv-loon is omdat onbetaald verlof is opgenomen, met uitzondering van onbetaald verlof om voor een kind te zorgen, voor de berekening van de hoogte van de moederschaps- of vaderschapsuitkering 70 % van het in de staat gangbare gemiddelde sv-loon per maand.”

[9] Artikel 7, punt 1, van besluit nr. 270 bepaalt met name:

“7. Voor de berekening van de hoogte van het gemiddelde sv-loon van de werknemer bestaat het sv-loon uit het gehele arbeidsinkomen dat de werknemer heeft genoten in de referteperiode als bedoeld in artikel 31, lid 1, van de wet ziekte- en moederschapsverzekering:

7.1. als werknemer in loondienst:

7.1.1. bij een werkgever met wie de werknemer bij het zich voordoende van de eventualiteit een van de in artikel 1, lid 2, van de wet sociale verzekeringen genoemde rechtsbetrekkingen heeft waarop het sv-loon berust.”

Artikel 8 van het besluit luidt als volgt:

„8. In alle in artikel 7 van dit besluit genoemde gevallen wordt het gemiddelde sv-loon, voor het toekennen van sociale zekerheidsuitkeringen, berekend aan de hand van de volgende formule:

$Vd = (A1 + A2 \dots + A12) : D$, waarbij

Vd = het gemiddelde sv-loon per dag, dat niet hoger is dan het bedrag als bedoeld in artikel 31, lid 4, van de wet ziekte- en moederschapsverzekering;

A1, A2, ... = het met arbeid verdiende sv-loon van de desbetreffende maand van de referteperiode van twaalf maanden als bedoeld in artikel 31, lid 1, van de wet ziekte- en moederschapsverzekering, met uitzondering van premies, vergoedingen, uitkeringen en andere toelagen die de werkgever overeenkomstig het bepaalde in een collectieve overeenkomst of de arbeidsovereenkomst aan de betrokkene heeft betaald tijdens de periode dat deze tijdelijk arbeidsongeschikt was of zwangerschaps- of bevallingsverlof, ouderschapsverlof of onbetaald verlof om voor een kind te zorgen genoot;

D = het aantal dagen van de referteperiode als bedoeld in artikel 31, lid 1, van de wet ziekte- en moederschapsverzekering, met uitzondering van de dagen dat sprake is van tijdelijke arbeidsongeschiktheid die recht geeft op een uitkering, zwangerschaps- of bevallingsverlof, kraamverlof voor vaders, ouderschapsverlof of onbetaald verlof om voor een kind te zorgen.” **[Or. 6]**

Redenen waarom twijfel bestaat over de uitlegging van de regeling van de Europese Unie

[10] De Administratīvā apgabaltiesa wees verzoeksters vordering tot verhoging van de bevallingsuitkering af omdat het nationaal bureau de hoogte van de uitkering correct had vastgesteld en daarbij uitsluitend rekening had gehouden met de nationale voorschriften. Tevens had het volgens de Administratīvā apgabaltiesa terecht geoordeeld dat gedurende elf van de twaalf maanden waarover het gemiddelde sv-loon wordt berekend, verzoekster niet sociaal verzekerd was in Letland, zonder daarbij rekening te houden met het feit dat verzoekster tijdens die elf maanden bij een instelling van de Europese Unie had gewerkt.

Zoals de regionale bestuursrechter aangeeft, heeft het nationaal bureau de hoogte van de aan verzoekster toegekende bevallingsuitkering inderdaad in overeenstemming met de nationale regelgeving vastgesteld. In de omstandigheden van de onderhavige zaak bestaat echter twijfel omtrent de vraag of die nationale regelgeving zich met het Unierecht verdraagt in een situatie waarin verzoekster van haar recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt en het land heeft verlaten om bij een instelling van de Europese Unie te gaan werken.

[11] Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft verklaard dat het Unierecht de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten, onverlet laat, en dat het bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie elke lidstaat vrijstaat in zijn wetgeving de voorwaarden vast te stellen voor de toekenning van verstrekkingen op het gebied van de sociale zekerheid. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid dienen de lidstaten evenwel het Unierecht te eerbiedigen (zie met name arrest van het Hof van Justitie van 4 februari 2015 in zaak C-647/13, punt 21).

Artikel 45 VWEU [oud artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG)] waarborgt het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft erop gewezen dat iedere gemeenschapsonderdaan die gebruik heeft gemaakt van het recht op vrij verkeer van werknemers en die in een andere lidstaat dan zijn woonstaat een beroepswerkzaamheid heeft uitgeoefend, ongeacht zijn woonplaats en zijn nationaliteit, binnen de werkingssfeer van artikel 39 EG valt, zodat hem niet de rechten en sociale voordelen kunnen worden onthouden die voor hem voortvloeien uit artikel 39 EG. Voorts is het zo dat ook een ambtenaar van de Europese Gemeenschappen de hoedanigheid van migrerend werknemer bezit (zie arrest van het Hof van Justitie van 16 februari 2006 in zaak C-185/04, punten 11-13).

[12] In de onderhavige zaak heeft verzoekster gebruikgemaakt van haar recht op vrij verkeer en bij een instelling van de Europese Unie gewerkt. Verzoekster maakte evenwel kort na haar terugkeer naar Letland aanspraak op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering, zodat de elf maanden dat zij buiten Letland heeft gewerkt, binnen de referentieperiode vielen waarover de toe te kennen uitkering moest worden berekend. Aangezien verzoekster in die elf maanden niet in Letland had gewerkt en aldaar premies had afgedragen, werd **[Or. 7]** voor haar sv-loon gekeken naar het gemiddelde sv-loon in Letland, dat in de onderhavige zaak aanmerkelijk lager was dan haar (voor de twaalfde maand van de referentieperiode berekende) sv-loon na haar terugkeer naar Letland, met als gevolg dat ook verzoeksters uitkering aanmerkelijk lager uitviel dan de uitkering die zou zijn toegekend als zij gedurende de hele periode van twaalf maanden in Letland had gewerkt.

In de onderhavige zaak moet dus worden vastgesteld dat verzoeksters uitoefening van het recht op vrij verkeer nadelige gevolgen heeft gehad voor de hoogte van haar bevallingsuitkering.

[13] Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft verklaard dat een nationale regeling die voor de toekenning of berekening van een sociale zekerheidsuitkering geen rekening houdt met de tijdvakken van arbeid waarin de verzekerde bij een instelling van de Europese Unie heeft gewerkt of die zijn vervuld onder het gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering van de Europese Gemeenschappen, de onderdanen van een lidstaat ervan kan doen afzien deze staat te verlaten om bij een op het grondgebied van een andere lidstaat gevestigde instelling van de Europese Unie een beroepsactiviteit uit te oefenen, aangezien zij door hun indiensttreding bij een dergelijke instelling geen aanspraak meer zouden kunnen maken op een toelage uit hoofde van het nationale stelsel van ziektekostenverzekering waarop zij wel recht zouden hebben gehad indien zij deze betrekking niet hadden aanvaard. Een dergelijke regeling levert een belemmering van het vrije verkeer van werknemers op, die in beginsel bij artikel 39 EG verboden is, en dergelijke gevolgen zijn onaanvaardbaar in het licht van de plicht tot loyale samenwerking en bijstand die op de lidstaten tegenover de Unie rust en

die tot uitdrukking komt in de verplichting van artikel 10 EG (thans artikel 4, lid 3, VEU) om de vervulling van haar taak te vergemakkelijken (zie arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 februari 2006 in zaak C-185/04, punten 16 en 17; 4 februari 2015 in zaak C-647/13, punten 26 en 27, en 16 december 2004 in zaak C-293/03, punten 45-48).

[14] De genoemde overwegingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie waren weliswaar aan de orde in zaken waarin het feitencomplex anders was, maar op grond daarvan kan de algemene conclusie worden getrokken dat een regeling van een lidstaat die negatieve gevolgen heeft voor de uitkering van een persoon die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer en bij een instelling van de Europese Unie heeft gewerkt, ter discussie staat. Wordt de bevallingsuitkering berekend aan de hand van de in de Letse regelgeving opgenomen formule (de hoogte van de uitkering wordt berekend aan de hand van betrokkene's gemiddelde sv-loon, waarvoor wordt gekeken naar het over de laatste twaalf maanden genoten arbeidsinkomen), dan is de hoogte van die uitkering indirect afhankelijk van hoelang iemand heeft gewerkt. Als betrokkene niet gedurende de hele periode van twaalf maanden in Letland heeft gewerkt, valt haar gemiddelde sv-loon immers mogelijkwijls lager uit dan wat haar gemiddelde sv-loon zou zijn geweest indien zij de hele tijd in Letland had gewerkt. Voorts is in de nationale regeling niet bepaald dat voor de referentieperiode waarover het gemiddelde sv-loon wordt berekend, geen rekening wordt gehouden met **[Or. 8]** de maanden waarin betrokkene bij een buiten Letland gevestigde instelling van de Europese Unie heeft gewerkt.

[15] Gelet op een en ander is de hoogste bestuursrechter van oordeel dat een prejudiciële vraag dient te worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Dictum

Gelet op artikel 267 VWEU [*omissis*] [nationale procesrechtelijke bepalingen] heeft de Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments als volgt beslist:

beslissing

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Moeten artikel 4, lid 3, VEU en artikel 45, leden 1 en 2, VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die bij de bepaling van de hoogte van de bevallingsuitkering voor de referentieperiode van twaalf maanden waarover het gemiddelde sociale verzekeringsloon wordt berekend, wel rekening houdt met de maanden waarin betrokkene bij een instelling van de Europese Unie heeft gewerkt en onder het gemeenschappelijke verzekeringsstelsel van de Europese Gemeenschappen viel, maar tegelijk ervan uitgaat dat betrokkene tijdens die periode niet in Letland was

verzekerd en daarom haar inkomen gelijkstelt met het in de staat gangbare gemiddelde sociale verzekeringsloon, met als gevolg dat de toegekende bevallingsuitkering mogelijksterwijs aanzienlijk lager uitvalt dan de uitkering die zij had kunnen ontvangen indien zij tijdens de referteperiode niet bij een instelling van de Europese Unie, maar in Letland had gewerkt?

De behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan.

Tegen deze beslissing staat geen rechtsmiddel open.

[*omissis*]

[*omissis*] [ondertekeningen]