Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 12. novembra 2015 [1]

Zadeva C-12/14

Evropska komisija
proti

Republiki Malti

„Neizpolnitev obveznosti države — Socialna varnost — Starostne pokojnine — Pravila za preprečevanje prekrivanja — Osebe, ki prejemajo starostno pokojnino v okviru nacionalnega sistema in pokojnino javnega uslužbenca v okviru sistema druge države članice — Znižanje zneska starostne pokojnine“

I – **Uvod**

1. Ureditev iz sekundarne zakonodaje, ki koordinira sisteme socialne varnosti držav članic, vsebuje posebna pravila, ki omejujejo ali prepovedujejo uporabo nacionalnih določb o preprečevanju prekrivanja, katerih učinek je zmanjšanje starostne pokojnine, za katero lahko zaprosi zavarovanec v državi članici, če prejema dajatev iste vrste v drugi državi članici.

2. Izvajanje teh posebnih pravil je v središču tega spora, v okviru katerega Evropska komisija Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Malta, s tem ko je določila pravilo za preprečevanje prekrivanja nacionalne starostne pokojnine in starostne pokojnine za javne uslužbence drugih držav članic, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na eni strani na podlagi člena 46b Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti [2] in na drugi strani na podlagi člena 54 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti. [3]

3. Položaji, ki so vzrok za ta postopek in so nastali v posebnem zgodovinskem kontekstu, ki ga je Republika Malta opisala v svojih pisanjih, se nanašajo na upokojene malteške državljane, ki – ker so delali za britanske službe na Malti pred 31. marcem 1979, ko so zadnje britanske sile zapustile otok – prejemajo hkrati malteško starostno pokojnino in „dodatno“ pokojnino za javne uslužbence Združenega kraljestva, ki se v skladu z določbo o preprečevanju prekrivanja v malteški zakonodaji odšteje od malteške starostne pokojnine.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Uredba v različici, ki je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 592/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 (UL L 177, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1408/71).

3 — UL L 166, str. 1 in popravek UL 2004, L 200, str. 1.

4. V teh sklepnih predlogih bom trdil, da okoliščina, da sistema pokojninskega zavarovanja države članice, ki ustreza opredelitvi zakonodaje o področju socialne varnosti v smislu člena 1(j) Uredbe št. 1408/71 in člena 1(l) Uredbe št. 883/2004, ta država članica kot takega ni navedla v izjavi, ne vpliva na to opredelitev.

5. Trdil bom še, da starostne pokojnine, dodeljene na podlagi sistemov za javne uslužbence Združenega kraljestva, čeprav jih nacionalna zdravstvena služba (National Health Service) izplačuje kot dodatek k osnovni starostni pokojnini in so odvisne od zaposlitve, ki jo je imela zadevna oseba, spadajo na področje uporabe sistema koordinacije sistemov socialne varnosti.

6. Iz tega bom sklepal, da je treba tožbi ugoditi.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Uredba št. 1408/71

7. Namen Uredbe št. 1408/71 je v okviru prostega gibanja oseb koordinirati nacionalne zakonodaje na področju socialne varnosti.

8. Člen 1 te uredbe, naslovljen „Opredelitve“, določa:

„V tej uredbi:

[…]

(j) zakonodaja pomeni vse zakone, predpise in druge določbe ter vse druge sedanje ali prihodnje izvedbene ukrepe vsake države članice, ki se nanašajo na področja socialne varnosti in sisteme socialne varnosti iz člena 4(1) in (2) […].

Pojem izključuje določbe obstoječih ali prihodnjih gospodarskih sporazumov, ne glede na to, ali so z odločitvijo organov oblasti postali obvezni ali vsebinsko razširjeni. […].

[…]“

9. Člen 4 Uredbe št. 1408/71, ki opredeljuje stvarno področje uporabe te uredbe, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

[…]

(c) dajatve za starost;

[…]“

10. Člen 5 Uredbe št. 1408/71, naslovljen „Izjave držav članic o področju uporabe uredbe“, med drugim države članice zavezuje, da navedejo zakone in sisteme iz člena 4(1) te uredbe v izjavah, ki se uradno sporočijo predsedniku Sveta Evropske unije in objavijo v *Uradnem listu Evropske unije*.

11. Člen 46b Uredbe št. 1408/71, naslovljen „Posebne določbe, ki veljajo v primerih prekrivanja dajatev iste vrste po zakonodajah dveh ali več držav članic“, določa:

1. Določbe o zmanjšanju, mirovanju ali odvzemu, ki jih določa zakonodaja države članice, se ne smejo uporabljati za dajatve, izračunane v skladu s členom 46(2).

2. Določbe o zmanjšanju, mirovanju ali odvzemu, ki jih predpisuje zakonodaja države članice, se uporabljajo za dajatve, izračunane v skladu s členom 46(1)(a)(i) le, če je dajatev:

(a) bodisi dajatev iz Priloge IV, dela D, katere znesek ni odvisen od dolžine dopolnjenih zavarovalnih dob ali dob prebivanja,

ali

(b) dajatev, katere znesek se določi na podlagi fiktivne dobe, ki velja za dopolnjeno med datumom, ko je zavarovalni primer nastopil, in kasnejšim datumom. […]

[…]

Dajatve, omenjene v (a) in (b) ter sporazumi, so navedeni v Prilogi IV, delu D.“

2. Uredba št. 883/2004

12. Uredba št. 883/2004 je od 1. maja 2010 nadomestila Uredbo št. 1408/71.

13. Člen 1 te uredbe, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej uredbi:

[…]

(l) ‚zakonodaja‘ pomeni vse zakone, predpise in druge določbe ter vse druge izvedbene ukrepe, ki se nanašajo na področja socialne varnosti iz člena 3(1);

pojem izključuje pogodbene določbe, razen tistih, ki so namenjene izvajanju obveznosti zavarovanja, ki izhaja iz zakonskih in drugih predpisov iz predhodnega pododstavka, ali ki z odločitvijo organov oblasti postanejo obvezne ali vsebinsko razširjene, pod pogojem, da zadevna država članica sprejme izjavo o tem in uradno obvesti predsednika Evropskega parlamenta in predsednika Sveta […].

[…]“

14. Člen 3 te uredbe, naslovljen „Stvarna veljavnost“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

[…]

(d) dajatve za starost;

[…]“

15. Člen 9 Uredbe št. 883/2004 , naslovljen „Izjave držav članic o področju uporabe te uredbe“, v odstavku 1 določa:

„Države članice pisno obvestijo Komisijo […] o […] zakonodaji in sistemih iz člena 3 […]. V takih obvestilih mora biti naveden datum začetka veljavnosti zadevnih zakonov in sistemov […].“

16. Člen 54 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Prekrivanje istovrstnih dajatev“, določa:

„1. Kadar se dajatve iste vrste, ki se zagotavljajo po zakonodaji dveh ali več držav članic, prekrivajo, se pravila za preprečevanje prekrivanja iz zakonodaje države članice ne uporabijo za sorazmerno dajatev.

2. Pravila za preprečevanje prekrivanja se uporabijo za neodvisno dajatev samo, če gre za dajatev, katere:

(a) znesek ni odvisen od trajanja zavarovalnih dob ali dob prebivanja;

ali

(b) znesek se določi na podlagi fiktivne dobe, ki velja za dopolnjeno med datumom, ko je zavarovalni primer nastopil, in kasnejšim datumom, ki se prekriva […]

[…]

Dajatve in sporazumi iz pododstavkov (a) in (b) so navedeni v Prilogi IX.“

3. Direktiva 98/49/ES

17. Cilj Direktive 98/49/ES[4] je v skladu z njenim členom 1, prvi stavek, zaščititi pravice zavarovancev sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki se preselijo iz ene države članice v drugo, in tako prispevati k odpravi ovir za prosto gibanje zaposlenih in samozaposlenih oseb.

18. V uvodni izjavi 4 te direktive je navedeno, da „sistem usklajevanja, predviden v [Uredbi št. 1408/71], in zlasti pravila za seštevanje niso primerni za sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja, razen za sisteme, ki jih zajema pojem ‚zakonodaja‘“.

19. V uvodni izjavi 5 navedene direktive je navedeno, da „naj za nobeno pokojnino ali dajatev ne veljajo hkrati določbe te direktive in določbe [Uredbe št. 1408/71]“.

20. Člen 1, drugi stavek, Direktive 98/49 določa, da se zaščita zavarovancev nanaša na pravice do pokojnine na podlagi obveznega in prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, „razen tistih, ki jih obravnava Uredba […] št. 1408/71“.

4 — Direktiva Sveta z dne 29. junija 1998 o zaščiti pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja zaposlenih in samozaposlenih oseb, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 323).

21. Člen 3 te direktive določa:

„V tej direktivi:

(a) ‚dodatna pokojnina' pomeni starostno ali drugo dodatno pokojnino, če to predvidevajo pravila sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja, uvedenega v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, dajatve za invalidnost in pokojnino preživelih oseb, katerih namen je dopolniti ali nadomestiti dajatve, ki jih zagotavljajo zakonsko določeni sistemi socialne varnosti za iste primere;

(b) ‚sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja' pomeni katerikoli sistem poklicnega pokojninskega zavarovanja za zaposlene, oblikovanega v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, kakršne so pogodbe kolektivnega zavarovanja ali dokladni sistem, sklenjen v eni ali več panogah ali sektorjih, naložbeni sistem ali pokojninska obljuba, zajamčena z bilančnimi rezervami, ali katerikoli skupinski ali drug primerljiv režim za zagotavljanje dodatne pokojnine za zaposlene ali samozaposlene osebe;

[…]"

B – *Malteško pravo*

22. Člen 56 zakona o socialni varnosti (Social Security Act) določa, da kadar ima oseba pravico do starostne pokojnine, ki ni starostna pokojnina, ki je bila kadar koli v celoti izplačana, se vsaka pokojnina, pridobljena v skladu z določbami členov od 53 do 55 tega zakona, odšteje od zneska te starostne pokojnine.

III – **Predhodni postopek**

23. Po treh peticijah, ki so jih na Parlament naslovili trije malteški državljani, ki so grajali dejstvo, da je bil znesek pokojnine, ki ga prejemajo na podlagi treh sistemov pokojninskega zavarovanja Združenega kraljestva, in sicer sistemov za javne uslužbence, za nacionalno zdravstveno službo in za oborožene sile,[5] odštet od njihove malteške zakonske starostne pokojnine na podlagi člena 56 zakona o socialni varnosti, je Komisija Republiko Malto z dopisom z dne 25. novembra 2010 uradno opomnila, naj predloži svoje pripombe.

24. Republika Malta je odgovorila v dopisu z dne 27. januarja 2011 in trdila predvsem, da pokojnine, izplačane iz sistemov za javne uslužbence Združenega kraljestva, ne spadajo na področje uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004.

25. Republika Malta je v dopisu z dne 28. decembra 2011 Komisiji poslala dodatne utemeljitve.

26. Komisija je 28. februarja 2012 Republiki Malti poslala obrazloženo mnenje, v katerem je potrdila svoje stališče in to državo pozvala, naj zagotovi uskladitev s tem obrazloženim mnenjem v dveh mesecih od njegovega prejema.

27. Ker je Republika Malta v odgovoru z dne 25. julija 2012 ponovila svoje stališče, se je Komisija odločila vložiti to tožbo.

5 — V nadaljevanju: zadevni sistemi.

IV – **Tožba**

A – *Dopustnost tožbe*

28. Republika Malta izpodbija dopustnost tožbe in trdi, da bi morala biti vložena ne proti njej, ampak proti Združenemu kraljestvu.

29. Republika Malta v podporo svoji utemeljitvi navaja, da zadevni sistemi niso bili navedeni v izjavi, ki jo je Združeno kraljestvo sprejelo na podlagi člena 5 Uredbe št. 1408/71 in člena 9(1) Uredbe št. 883/2004, saj Združeno kraljestvo meni, da so ti sistemi sistemi dodatnega poklicnega pokojninskega zavarovanja, ki niso zajeti s tema uredbama, ampak so zajeti z Direktivo 98/49.

30. Republika Malta pa meni, da če se Komisija ne strinja z izjavo, ki jo neka država članica sprejme v zvezi z dajatvami, ki spadajo na področje uporabe koordinacije sistemov socialne varnosti, mora ta institucija kot varuhinja Pogodb še naprej preučiti zadevo neposredno skupaj z zadevno državo članico, ne more pa ravnati posredno, tako da začne postopek proti drugi državi članici, ki pravilno uporablja določbe navedenih uredb v skladu s to izjavo. Republika Malta meni, da postopek proti državi članici, ki očitno ne more predložiti dokazov o sistemu pokojninskega zavarovanja, ki ga ne upravlja, pomeni kršitev pravice do poštenega sojenja.

31. Združeno kraljestvo, ki v postopku intervenira v podporo Republiki Malti, navaja, da je Komisija zlorabila pooblastila, ko je uporabila postopek iz člena 258 PDEU za izpodbijanje ukrepov druge države članice. Po mnenju Združenega kraljestva je država članica, ki je predmet te posredne obtožbe, prikrajšana za varstvo, ki ji ga zagotavlja predhodni postopek, in ima kot intervenientka bolj omejene postopkovne pravice v začetem postopku za ugotavljanje kršitev.

32. Ne strinjam se s to analizo in podpiram nasprotno tezo, v skladu s katero dejstvo, da Komisija proti Združenemu kraljestvu ni vložila predhodne tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ker zadevnih sistemov ni navedlo v izjavi, sprejeti na podlagi člena 5 Uredbe št. 1408/71 in člena 9(1) Uredbe št. 883/2004, nikakor ne vpliva na dopustnost tožbe, vložene proti Republiki Malti, ker ta uporablja nacionalno pravilo za preprečevanje prekrivanja.

33. Prvič, opozoriti je treba, da ima Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso diskrecijsko pravico za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti takrat, kadar se ji to zdi primerno,[6] saj preudarki, na podlagi katerih je ta odločitev sprejeta, ne morejo vplivati na dopustnost te tožbe.[7] Poleg tega je Komisija edina pristojna za odločanje, zaradi katerega ravnanja ali opustitve, očitane zadevni državi članici, je treba ta postopek uvesti.[8]

34. Razglasitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, vložene proti Republiki Malti, za nedopustno, ker Komisija ni predhodno začela postopka za ugotavljanje kršitev proti Združenemu kraljestvu, pa bi pomenila, da bi se tej instituciji naložila obveznost, da vloži dve tožbi zaradi dveh materialno različnih ravnanj, čeprav ima diskrecijsko pravico za vložitev le ene tožbe, ter da bi se ji poleg tega določil vrstni red vložitve teh dveh tožb, čeprav ima Komisija v sistemu, vzpostavljenem s členom 258 PDEU, tudi diskrecijsko pravico za določitev tega vrstnega reda.

6 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Grčija (C-351/13, EU:C:2014:2150, točka 24 in navedena sodna praksa).

7 — Glej v tem smislu sodbi Komisija/Poljska (C-311/09, EU:C:2010:257, točka 19 in navedena sodna praksa) in Komisija/Nemčija (C-591/13, EU:C:2015:230, točka 14).

8 — Glej sodbo Komisija/Belgija (C-395/13, EU:C:2014:2347, točka 32 in navedena sodna praksa).

35. V okviru izvajanja te diskrecijske pravice se je Komisija na podlagi peticij, ki so jih vložili malteški državljani, raje odločila vložiti tožbo proti Republiki Malti, v kateri ji očita neizpolnitev obveznosti, ker uporablja pravilo za preprečevanje prekrivanja, ki določa znižanje malteške starostne pokojnine v primeru kombinacije z drugo pokojnino, kot pa vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti proti Združenemu kraljestvu, ker v izjavi iz uredb št. 1408/71 in št. 883/2004 ni navedlo zadevnih sistemov.

36. Drugič, Sodišče je večkrat presodilo, da država članica ne more utemeljiti neizpolnjevanja obveznosti, ki jih ima na podlagi Pogodbe DEU, s tem, da tudi druge države članice niso izpolnile in ne izpolnjujejo svojih obveznosti,[9] ter da lahko Komisija prosto začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti samo proti nekaterim državam članicam, ki so v primerljivem položaju z vidika spoštovanja prava Unije.[10] V fazi preizkusa dopustnosti nezmožnost podati ugovor zaradi neizpolnitve obveznosti povzroči, da nevložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti proti državi članici ni upoštevna za preizkus dopustnosti tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, vložene proti drugi državi članici.[11] Dopustnosti te tožbe, vložene proti Republiki Malti, torej ni mogoče ovreči s tem, da Komisija ni vložila tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti proti Združenemu kraljestvu.

37. Tretjič, iz ustaljene sodne prakse tudi izhaja, da postopek iz člena 258 PDEU temelji na objektivni ugotovitvi neizpolnitve obveznosti države članice, ki jih nalaga Pogodba DEU ali sekundarna zakonodaja. Kadar je taka ugotovitev dokazana, ni pomembno, da je neizpolnitev posledica volje države članice, ki se ji ta neizpolnitev pripisuje, njene malomarnosti ali celo tehničnih težav, s katerimi se je srečala.[12] Če povzamem formulacijo, ki jo je potrdilo Sodišče, je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti kot tak *ultima ratio* za to, da se zahteva spoštovanje prava Unije, pri čemer morajo prevladovati interesi Evropske unije, določeni v Pogodbi.[13]

38. Republika Malta se zato za utemeljitev nespoštovanja svojih obveznosti ne more sklicevati na težave pri razumevanju tujih sistemov pokojninskega zavarovanja, ki so sicer sestavni del izvajanja tako sistema koordinacije različnih sistemov socialne varnosti kot nacionalnega pravila za preprečevanje prekrivanja, ki določa znižanje pokojnine zlasti v primeru kombinacije z nekaterimi dajatvami, ki se izplačujejo v drugih državah članicah.

39. Četrtič, ne morem se strinjati s trditvijo Združenega kraljestva, da je Komisija zlorabila pooblastila, ko je to državo članico obtožila posredno in ji s tem odvzela pravico do izjave. Zloraba pooblastil predpostavlja, da je institucija Unije sprejela akt z izključnim oziroma vsaj odločilnim namenom, da se dosežejo drugi cilji, kot so tisti, na katere se sklicuje, ali da se izogne postopku, ki ga Pogodba posebej določa za obravnavo okoliščin primera. Ker pa v obravnavanem primeru predmet tožbe, kot je razviden iz vloge, ustreza predmetu spora, kot je opredeljen v pisnem opominu in obrazloženem mnenju, ni mogoče veljavno trditi, da je Komisija, ki ni navedla razlogov za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, kakor koli zlorabila pooblastila.[14]

40. To, da mora Sodišče v primeru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, vložene proti državi članici, navesti opredelitev zakonodaje druge države članice z vidika prava Unije, ne postavlja pod vprašaj dopustnosti tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti in ne pomeni, da so postopkovne pravice zadnjenavedene države članice, ki je intervenientka v postopku, kršene. V zvezi s tem je treba opozoriti, da trditev po analogiji, za katero Združeno kraljestvo meni, da jo lahko izpelje iz tega, da v okviru člena 267 PDEU predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga predloži sodišče države

9 — Glej sodbo Komisija/Španija (C-48/10, EU:C:2010:704, točka 33 in navedena sodna praksa).

10 — Glej sodbo Komisija/Italija (C-531/06, EU:C:2009:315, točka 24).

11 — Glej sodbo Komisija/Francija (C-1/00, EU:C:2001:687, točka 75).

12 — Glej sodbo Komisija/Italija (C-68/11, EU:C:2012:815, točki 62 in 63).

13 — Glej sodbo Komisija/Španija (C-196/07, EU:C:2008:146, točka 28 in navedena sodna praksa).

14 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija (C-562/07, EU:C:2009:614, točka 25).

članice, omogoča le preučitev ukrepov, ki jih je sprejela ta država članica, temelji na napačni premisi, ker je Sodišče prav nasprotno priznalo dopustnost vprašanja za predhodno odločanje, katerega namen je bil sodišču države članice omogočiti, da presodi združljivost določb druge države članice s pravom Unije. [15]

41. Glede na vse navedeno menim, da je treba ugotoviti dopustnost te tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.

B – *Utemeljenost tožbe*

1. Osebno področje uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004

42. Republika Malta z navedbo, da se ta postopek v praksi nanaša predvsem na dve kategoriji upokojencev, od katerih so v eni malteški državljani, ki niso nikoli delali v Združenem kraljestvu ali drugi državi članici in ki prejemajo starostno pokojnino Združenega kraljestva izključno zaradi dela, ki so ga opravljali za britanske službe na Malti pred zaprtjem britanske vojaške baze, dokončanim 31. marca 1979, [16] zatrjuje, da zaradi neobstoja čezmejnega elementa ta kategorija nikakor ne spada na osebno področje uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004.

43. Ta utemeljitev je očitno neutemeljena.

44. Prvič, Republika Malta prav s tem, ko izpodbija uporabo sistema koordinacije sistemov socialne varnosti le za malteške državljane, ki so vedno delali na Malti, priznava uporabo tega sistema za tiste malteške državljane, ki so delali tudi v Združenem kraljestvu ali drugi državi članici. Morebitna izključitev nekaterih posebnih primerov torej ne more povzročiti neutemeljenosti očitka Komisije, da je malteška zakonodaja o preprečevanju prekrivanja nezdružljiva s pravom Unije.

45. Predvsem pa, drugič, neobstoj fizičnega premika ne izključuje obstoja navezne okoliščine, zaradi katere se lahko uporabljata uredbi št. 1408/71 in št. 883/2004. Čeprav se ti uredbi ne uporabljata, kadar je položaj v vsakem pogledu omejen na eno samo državo članico, [17] iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je odločilno merilo za uporabo navedenih uredb to, da je zadevna oseba zavarovana v sistemu socialne varnosti ene ali več držav članic, v okviru katerega je dopolnila zavarovalne dobe. [18]

46. Kategorija upokojencev, ki je po mnenju Republike Malte izključena z osebnega področja uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004, pa zajema osebe, ki imajo pravico do malteške pokojnine in tudi do poklicne pokojnine Združenega kraljestva na podlagi enega izmed zadevnih sistemov. To dvojno zavarovanje zadostuje za utemeljitev uporabe teh uredb.

15 — Glej v tem smislu zlasti sodbo Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, EU:C:1989:594, točka 12).

16 — Republika Malta meni, da so v drugi kategoriji zadevnih državljanov osebe, ki so bile zaposlene v britanskih službah na Malti pred 31. marcem 1979 in so še naprej delale za Združeno kraljestvo po tem datumu oziroma ki so prej delale v javni upravi Združenega kraljestva in nato na Malti.

17 — Glej v tem smislu sklep El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, točka 39 in navedena sodna praksa) ter sodbo Vlada francoske skupnosti in valonska vlada (C-212/06, EU:C:2008:178, točka 33 in navedena sodna praksa).

18 — Glej v tem smislu sodbo Keller (C-145/03, EU:C:2005:211, točka 38 in navedena sodna praksa).

2. Stvarno področje uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004

a) Vpliv nenavedbe zadevnih sistemov v izjavi iz člena 5 Uredbe št. 1408/71 in člena 9(1) Uredbe št. 883/2004

47. Republika Malta navaja, da jo po njenem mnenju popolnoma zavezuje to, kako je Združeno kraljestvo ocenilo svoje sisteme pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence, ki so bili stalno izpuščeni iz njegove izjave, sprejete na podlagi člena 5 Uredbe št. 1408/71 in člena 9(1) Uredbe št. 883/2004.

48. Republika Avstrija in Združeno kraljestvo se strinjata s stališčem Republike Malte v zvezi s posledicami neobstoja izjave, ki jo sprejme država članica.

49. Komisija zagovarja nasprotno stališče.

50. Odgovor na to vprašanje je bil že podan v sodni praksi Sodišča.

51. Sodišče je v sodbi Beerens [19] namreč razsodilo, da okoliščina, da nacionalni zakon ali predpis ni bil omenjen v izjavi iz člena 5 Uredbe št. 1408/71, sama po sebi ne more dokazovati, da ta zakon ali predpis ne spada na stvarno področje uporabe te uredbe. [20]

52. Ta rešitev iz sodne prakse, ki jo je Sodišče večkrat ponovilo, med drugim v sodbi Pérez García in drugi [21], se mi zdi popolnoma upravičena. Če bi morala namreč biti, kot predlagajo Republika Malta, Republika Avstrija in Združeno kraljestvo, uporaba uredb št. 1408/71 in št. 883/2004 za določeno zakonodajo izključena le zato, ker je država članica ni navedla v svoji izjavi, bi določbe teh uredb izgubile svoj pomen, njihova enotna uporaba pa bi postala nemogoča, ker bi se lahko vsaka država članica enostransko izognila pravilom za koordinacijo sistemov socialne varnosti, tako da ne bi navedla sistema, ki bi sicer objektivno spadal na stvarno področje uporabe navedenih uredb.

53. Poleg tega je treba ugotoviti, da – kot izhaja iz uporabe povednega naklona „morajo navesti“ in „pisno obvestijo“ v členu 5 Uredbe št. 1408/71 in členu 9(1) Uredbe št. 883/2004 – ti določbi izražata ne le možnost, ampak resnično obveznost za države članice, da v izjavi navedejo svoje zakone in predpise, da se določi točen obseg sistema koordinacije sistemov socialne varnosti. Ta obveznost izjave bi bila povsem neučinkovita, če bi bilo državam članicam dovoljeno, da s svojim nedelovanjem s področja uporabe tega sistema koordinacije izključijo sisteme, ki sicer objektivno ustrezajo opredelitvi „sistemov socialne varnosti“.

54. V preostalem je sodna praksa o nevplivanju neobstoja izjave odziv na drugo sodno prakso, prav tako ustaljeno, v skladu s katero „razlika med dajatvami, ki ne spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1408/71, in dajatvami, ki na to področje uporabe spadajo, v bistvu temelji na konstitutivnih elementih vsake dajatve, zlasti njenih ciljih in njenih pogojih dodelitve, in ne na tem, ali je dajatev z nacionalno zakonodajo opredeljena za dajatev socialne varnosti“. [22] Pojem dajatev socialne varnosti je torej v pravu Unije opredeljen samostojno in neodvisno od nacionalnih razvrstitvenih meril.

19 — 35/77, EU:C:1977:194.

20 — Točka 9. Sodišče je v zvezi z Uredbo Sveta št. 3 z dne 25. septembra 1958 o socialni varnosti delavcev migrantov (UL 1958, 30, str. 561), ki je veljala pred Uredbo št. 1408/71 in prav tako določala, da je treba sporočiti nacionalne zakonodaje o področju socialne varnosti, že navedlo, da uporaba Uredbe št. 3 za določeno zakonodajo ni izključena samo zato, ker ta zakonodaja, ki je začela veljati po navedeni uredbi, ni bila sporočena (glej v tem smislu sodbi van der Veen (100/63, EU:C:1964:65, str. 1122) in Dingemans (24/64, EU:C:1964:86, str. 1274)).

21 — C-225/10, EU:C:2011:678, točka 36 in navedena sodna praksa. Glej tudi sodbo Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, točka 35 in navedena sodna praksa.).

22 — Glej sodbo Lachheb (C-177/12, EU:C:2013:689, točka 28 in navedena sodna praksa).

55. Dodal bom, da v nasprotju z analizo, ki jo v zvezi s tem navaja Republika Avstrija, ne verjamem, da bi bilo treba obseg sodne prakse Sodišča o vplivanju neobstoja izjave omejiti na državo članico, ki bi morala sprejeti izjavo, medtem ko bi lahko druge države članice menile, da zakonodaja, ki ni navedena v izjavi, ne spada na stvarno področje uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004. Rešitev, ki jo zagovarja in po kateri bi bil nacionalni sistem z vidika prava Unije opredeljen različno glede na zadevno državo članico, bi očitno neposredno vplivala na zahtevo po enotni uporabi pravil za koordinacijo sistemov socialne varnosti.

56. Iz teh razlogov menim, da okoliščina, da Združeno kraljestvo zadevnih sistemov ni navedlo v izjavi, sprejeti na podlagi člena 5 Uredbe št. 1408/71 in člena 9(1) Uredbe št. 883/2004, sama po sebi ne more dokazovati, da ti sistemi ne spadajo na stvarno področje uporabe teh uredb.

57. Ne zanikam konkretnih težav, s katerimi se lahko država članica spopada, ker druga država članica sistema ni navedla v svoji izjavi, vendar ne najdem razloga, s katerim bi bilo mogoče upravičiti kršitev pravil za koordinacijo sistemov socialne varnosti. V preostalem bi bilo treba praktične težave, ki sem jih navedel, delno rešiti z vzpostavitvijo sistema sodelovanja in izmenjave podatkov med organi in institucijami držav članic.[23] Kot poudarja Komisija, imajo poleg tega države članice možnost, da ji ob dvomu postavijo vprašanje ali da se obrnejo na upravno komisijo za koordinacijo sistemov socialne varnosti, katere ena izmed nalog je ravno obravnavati vsa vprašanja v zvezi z razlago pravil za koordinacijo.[24] Naj dodam, da je treba to, da naj bi bilo za Republiko Malto težavno oziroma celo nemogoče opraviti analizo zadevnih sistemov, presojati ob upoštevanju dejstva, da imata ta država članica in Združeno kraljestvo skupno preteklost, ki lahko Republiki Malti olajša razumevanje pokojninskega sistema, ki se uporablja za njene državljane, ki so pred letom 1979 delali za britanske sile na malteškem ozemlju.

58. Ker ne menim, da nenavedba sistema v izjavi pomeni, da je izključen s stvarnega področja uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004, moram preveriti, ali zadevni sistemi objektivno ustrezajo opredelitvi „sistemov socialne varnosti“ v smislu teh uredb.

b) Opredelitev zadevnih sistemov

59. V skladu z določbami člena 1(j) Uredbe št. 1408/71 „zakonodaja pomeni vse zakone, predpise in druge določbe ter vse druge sedanje ali prihodnje izvedbene ukrepe vsake države članice, ki se nanašajo na področja socialne varnosti in sisteme socialne varnosti iz člena 4(1) in (2)“, medtem ko v skladu z določbami člena 1(l) Uredbe št. 883/2004 ta izraz „pomeni vse zakone, predpise in druge določbe ter vse druge izvedbene ukrepe, ki se nanašajo na področja socialne varnosti iz člena 3(1)“.

60. Da sistem pokojninskega zavarovanja spada na področje koordinacije sistemov socialne varnosti, mora torej na eni strani imeti naravo „zakonodaje“ v smislu zgoraj navedenih določb in na drugi strani izpolnjevati pogoj, da se nanaša na eno izmed področij, ki so izrecno našteta v členu 4(1) Uredbe št. 1408/71 in členu 3(1) Uredbe št. 883/2004.

61. Glede prvega pogoja je treba spomniti, da je Sodišče izjavilo, da je za pojem „zakonodaja“ v smislu člena 1(j) Uredbe št. 1408/71 značilno, da je širok, zajema namreč vse vrste zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejmejo države članice, in ga je treba razumeti tako, da zajema vse nacionalne ukrepe, ki se uporabljajo za zadevno področje.[25] Ti preudarki veljajo tudi za člen 1(l) Uredbe št. 883/2004.

23 — Glej poglavje II Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 883/2004(UL L 284, str. 1).

24 — Člen 72(a) Uredbe št. 883/2004.

25 — Glej sodbi Komisija/Belgija (150/79, EU:C:1980:201, točka 4 in navedena sodna praksa) in Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, točka 32).

62. Čeprav Združeno kraljestvo navaja ugovor – h kateremu se bom vrnil – da to merilo ne bi smelo imeti izključnega pomena, ki mu ga pripisuje Komisija, pa ta država ne zanika, da imajo določbe, ki urejajo zadevne sisteme, zakonski vir v smislu zgoraj navedenih določb, ker so ti sistemi predvideni z določbami uredb o glavnem sistemu pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence iz leta 1974 (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), sistemu pokojninskega zavarovanja za nacionalno zdravstveno službo iz leta 1995 (National Health Service Pension Scheme 1995) in sistemu pokojninskega zavarovanja za oborožene sile iz leta 1975 (Armed Forces Pension Scheme 1975).

63. V zvezi z drugim pogojem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je dajatev mogoče šteti za dajatev socialne varnosti, če se upravičencem dodeljuje na podlagi zakonsko opredeljenega položaja brez vsakršne individualne ali diskrecijske presoje osebnih potreb in če se nanaša na eno od tveganj, izrecno naštetih v členu 4(1) Uredbe št. 1408/71 in členu 3(1) Uredbe št. 883/2004.[26]

64. Prvič, nesporno in neizpodbitno je, da določbe o dodelitvi zadevne pokojnine dajejo upravičencem zakonsko opredeljeno pravico in da se ta pokojnina samodejno dodeli osebam, ki izpolnjujejo nekatera objektivna merila, brez vsakršne individualne ali diskrecijske presoje osebnih potreb.

65. Drugič, preučiti je treba, ali se zadevni sistemi nanašajo na starostno tveganje iz člena 4(1)(c) Uredbe št. 1408/71 in člena 3(1)(d) Uredbe št. 883/2004.

66. V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso za dajatve za starost iz teh določb značilno predvsem to, da se z njimi poskuša zagotoviti sredstva za preživljanje oseb, ki po dopolnitvi določene starosti opustijo zaposlitev in niso več zavezane biti na voljo pri zavodu za zaposlovanje.[27] Ker imajo dajatve, izplačane na podlagi zadevnih sistemov, pravzaprav isti cilj, ki je zaščititi osebe, ki so dopolnile določeno starost, z zagotavljanjem, da imajo lahko te osebe potrebna sredstva med drugim glede na potrebe, ki jih imajo kot upokojenci, gre za dajatve za starost.

67. Ker sta pogoj v zvezi z dodelitvijo dajatve brez vsakršne individualne ali diskrecijske presoje in pogoj v zvezi z njenim navezovanjem na eno izmed tveganj, naštetih v členu 4(1) Uredbe št. 1408/71 in členu 3(1) Uredbe št. 883/2004, izpolnjena, iz tega sledi, da je treba zadevne sisteme, ki imajo poleg tega zakonski vir, opredeliti kot „sisteme socialne varnosti“ v smislu uredb št. 1408/71 in št. 883/2004.

68. Zdaj je treba preučiti, ali trditve, ki jih navaja Združeno kraljestvo, ovržejo to analizo.

69. Prvič, Združeno kraljestvo izpodbija izključno in odločilno naravo popolnoma formalnega merila, ki se nanaša na zakonski izvor sistema. V zvezi s tem trdi, da imajo zadevni sistemi „poklicno“ naravo in da upravičencem zagotavljajo „dodatne“ poklicne dajatve, ki dopolnjujejo osnovno starostno pokojnino, ki jo izplačuje nacionalna zdravstvena služba, in ki zato ustrezajo opredelitvi „dodatne pokojnine“ v smislu Direktive 98/49. Za te sisteme naj zato ne bi veljala pravila za koordinacijo sistemov socialne varnosti, ampak naj bi zanje veljale izključno posebne določbe, ki urejajo sisteme dodatnega poklicnega pokojninskega zavarovanja.

70. S to analizo se ne strinjam. Menim, da sistem pokojninskega zavarovanja zaradi svoje dvojne poklicne in dodatne narave ni nujno izključen s področja uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004, če poleg tega formalno ustreza opredelitvi „zakonodaje s področja socialne varnosti“, kot to velja za zadevne sisteme.

26 — Glej sodbo Komisija/Slovaška (C-361/13, EU:C:2015:601, točka 47 in navedena sodna praksa).

27 — *Ibidem* (točka 55 in navedena sodna praksa).

71. Gotovo je, da zaradi raznolikosti sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki imajo v posameznih državah članicah zelo različen pomen, postane občutljivo razlikovanje med sistemi, za katere veljajo pravila za koordinacijo, določena v uredbah št. 1408/71 in št. 883/2004, ter sistemi dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki jih urejajo posebna pravila iz Direktive 98/49 in Direktive 2014/50/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o minimalnih zahtevah za povečanje mobilnosti delavcev med državami članicami z izboljšanjem pridobivanja in ohranjanja pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja. [28]

72. Med različnimi predstavitvami „stebrne“ zgradbe, ki so bile predlagane, [29] so v predstavitvi Komisije pokojninski sistemi razdeljeni na tri stebre, pri čemer so v prvem osnovni „sistemi s področja socialne varnosti“, ki so obvezni in se večinoma financirajo dokladno, v drugem „sistemi poklicnega pokojninskega zavarovanja“, za katere je značilna povezava z zaposlitvijo in ki najpogosteje delujejo naložbeno, v tretjem pa „pokojninski načrti, ki se sklenejo individualno“. V tej zgradbi sistemi iz drugega in tretjega stebra sestavljajo „sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja“, katerih namen je „dopolnjevati javne sisteme“. [30]

73. Vendar ta klasična shema s stebrno strukturo ponuja le nepopolno in povsem opisno predstavitev raznolikosti pokojninskih sistemov in ne more imeti nobene normativne vrednosti, zlasti v zvezi z razlikovanjem med koordiniranimi sistemi in sistemi, ki spadajo pod Direktivo 98/49.

74. Za opredelitev merila za razlikovanje med tema kategorijama sistemov je treba najprej jezikovno razložiti določbe, ki se uporabljajo, pri čemer bo ta razlaga razkrila merilo, ki izhaja iz zakonskega ali pogodbenega vira zadevnega sistema. Medtem ko člen 1(j) Uredbe št. 1408/71 in člen 1(l) Uredbe št. 883/2004 razlikujeta med „zakonodajo“ s področja socialne varnosti, ki spada na področje uporabe teh uredb, in „pogodbenimi določbami“, ki so z njega izključene, [31] člen 3 Direktive 98/49 dodatno pokojnino opredeljuje kot starostno ali drugo dodatno pokojnino, ki jo predvidevajo pravila sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja, uvedenega v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso, dajatve za invalidnost in pokojnino preživelih oseb, „katerih namen je *dopolniti ali nadomestiti* dajatve, ki jih zagotavljajo *zakonsko določeni* sistemi socialne varnosti za iste primere“. [32]

75. Obseg člena 3 Direktive 98/49 je pojasnjen v uvodnih izjavah 3 in 4 te direktive, v katerih je navedeno, da sistem usklajevanja, predviden zlasti v Uredbi št. 1408/71, ne obsega sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja, „razen“ tistih, ki jih zajema pojem „zakonodaja“, in tistih, o katerih je sprejeta izjava, ter da pravila za seštevanje niso primerna za sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja, „razen“ za sisteme, ki jih zajema pojem „zakonodaja“.

28 — UL L 128, str. 1.

29 — Razvrstitve so pripravili Svetovna banka – ta razlikuje med prvim stebrom, ki ga tvori sistem, ki ga upravlja država z obveznimi prispevki in ima omejen cilj zmanjšati revščino med starejšimi osebami, drugim stebrom, ki ga tvori sistem obveznega varčevanja, ki ga upravlja zasebni sektor, in tretjim stebrom, ki ga tvori prostovoljno varčevanje (glej poročilo Svetovne banke, naslovljeno „Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth“, Oxford University Press, 1994, str. 16) – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), ki razlikuje med prvim stebrom, v katerem so prerazdelitvene pokojnine, in drugim stebrom, sestavljenim iz obveznih pokojnin, ki imajo naravo zavarovanja (glej OECD (2006), „Typologie des régimes de retraite“, v *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005: Panorama des politiques publiques*, Éditions OCDE), ter Eurostat (glej *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2004).

30 — Glej stran 2 sporočila Komisije z dne 11. maja 1999, naslovljenega „K enotnemu trgu za dodatno pokojninsko zavarovanje – Rezultati posvetovanj o Zeleni knjigi o dodatnih pokojninah na enotnem trgu“ (COM(1999) 134 final).

31 — Razen če zadevna država članica sprejme izjavo.

32 — Moj poudarek.

76. Iz teh določb jasno izhaja, da je želel zakonodajalec Unije za uporabo pravil za koordinacijo določiti splošno in izključno merilo, povezano z zakonskim ali pogodbenim virom zadevnega sistema. Zato ni treba razlikovati glede na to, ali je sistem razdelitven ali participativen, niti glede na njegovo obvezno ali neobvezno naravo in niti glede na način njegovega financiranja, ki je dokladni ali naložbeni. Poleg tega izrecna izključitev sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja s področja uporabe Direktive 98/49, kadar so zajeti z izrazom „zakonodaja“, pomeni, da so ti sistemi dodatnega pokojninskega zavarovanja vključeni na področje uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004.

77. Dalje, ta razlaga velja zaradi pravne varnosti, saj opredelitev objektivnega in lahko uporabljivega merila zagotavlja enotno uporabo pravil za koordinacijo sistemov socialne varnosti za vse zakonsko določene sisteme, medtem ko so pogodbeni sistemi načeloma izključeni, razen če jih države članice navedejo v izjavi.

78. Vključitev vseh zakonsko določenih sistemov pokojninskega zavarovanja, vključno s sistemom dodatnega pokojninskega zavarovanja, na področje uporabe ureditve iz sekundarne zakonodaje, ki koordinira sisteme socialne varnosti, je nazadnje skladna s ciljem varstva socialnih pravic oseb, ki se gibljejo v Uniji. Ob neobstoju te koordinacije bi lahko bili upravičenci do dodatne starostne pokojnine, podeljene v okviru zakonsko določenega sistema, namreč odvrnjeni od uresničevanja svobode gibanja, zlasti kadar jim osnovni sistem zagotavlja le minimalen dohodek za preživljanje. Z vidika tega temeljnega cilja se mi praktične težave pri koordinaciji, ki nastajajo zaradi raznolikosti pokojninskih sistemov,[33] ne zdijo take, da bi upravičevale izključitev zakonsko določenih sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja s področja uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004, ki bi bila vsekakor v nasprotju z željo zakonodajalca Unije, kot nedvoumno izhaja iz določb teh uredb.[34]

79. Iz tega sledi, da v nasprotju s trditvijo Združenega kraljestva uporaba navedenih uredb ne more biti izključena le zato, ker so pokojnine, dodeljene na podlagi zadevnih sistemov, dodatne pokojnine v razmerju do pokojnin, ki jih izplačuje nacionalna zdravstvena služba. Okoliščina, da namen teh pokojnin ni zadevnim osebam zagotoviti le minimalni dohodek za preživljanje, ampak dohodek, ki je odvisen od zneska prispevkov, ki so jih vplačevale v obdobju svoje dejavnosti, je prav tako neupoštevna.

80. Drugič, Združeno kraljestvo meni, da pravice do poklicne pokojnine na podlagi zadevnih sistemov niso dajatve socialne varnosti, ampak osebni prejemek. Opira se na ustaljeno sodno prakso Sodišča, zlasti na sodbo Barber[35], v skladu s katero okoliščina, da se dajatev izplačuje po prenehanju delovnega razmerja, ne izključuje tega, da ima ta dajatev lahko naravo osebnega prejemka, tudi če je predvidena z zakonom,[36] in sodbo Beune[37], v kateri je bilo priznano, da je sistem pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence v bistvu odvisen od zaposlitve, ki jo je zadevna oseba imela, in povezan z osebnimi prejemki, ki jih je ta oseba prejemala.[38]

33 — Komisija je v delovnem dokumentu z dne 20. oktobra 2005 (SEC(2005) 1293), priloženem k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izboljšanju prenosljivosti pravic do dodatnega pokojninskega zavarovanja (COM(2005) 507 final), zlasti razkrila težavo pri uporabi pravil za seštevanje za sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja (točka 4.4 tega dokumenta) (glej tudi težave v zvezi s koordinacijo tovrstnih sistemov, Leppik, L., „Co-ordination of pensions in the European Union: the case of mandatory defined-contribution schemes in the Central and Eastern European countries“, *European Journal of Social Security*, zvezek 8, 1 (2006), str. 35).

34 — Poudariti je treba, da uvodna izjava 4 Direktive 98/49, v kateri je navedeno, da pravila za seštevanje niso primerna za sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja, razen za sisteme, ki jih zajema pojem „zakonodaja“, jasno kaže, da je Svet, čeprav se je zavedal praktičnih težav, ki lahko nastanejo zaradi tega, menil, da ta pravila ne smejo ovirati uporabe sistema koordinacije za zakonsko določene sisteme pokojninskega zavarovanja.

35 — C-262/88, EU:C:1990:209.

36 — Točke 12, 16 in 17.

37 — C-7/93, EU:C:1994:350.

38 — Točka 46.

81. Združeno kraljestvo v podporo svoji analizi navaja, da se znesek pravic iz pokojninskega zavarovanja določi glede na trajanje zaposlitve in zadnjo plačo ter da cilj tako dodeljenih pokojnin ni izplačilo osnovnih sredstev za preživljanje, kot dokazuje dejstvo, da so lahko te pokojnine znatno višje od pokojnine, izplačane v okviru zakonsko določenega sistema socialne varnosti.

82. Kot je Sodišče večkrat ponovilo, „okoliščina, da so določena izplačila plačana po prenehanju delovnega razmerja, ne pomeni, da se jih ne more šteti za ‚plačilo' v smislu člena [157 PDEU]".[39] Sodišče je tako potrdilo, da so „dajatve, dodeljene na podlagi sistema pokojninskega zavarovanja, ki je odvisen predvsem od zaposlitve zadevne osebe, […] povezane s plačilom, ki ga je prejemala ta oseba, in spadajo v okvir člena [157 PDEU]",[40] tudi če ima sistem zakonsko podlago.

83. Vendar dejstvo, da je treba starostno pokojnino, ki je bila delavcu izplačana zaradi njegovega delovnega razmerja, šteti za osebni prejemek za namene uporabe načela enakega plačila delavcev in delavk, določenega v členu 157 PDEU, ne pomeni, da ta pokojnina nima narave dajatve socialne varnosti za namene uporabe ukrepov za koordinacijo, določenih v uredbah št. 1408/71 in št. 883/2004.

84. V nasprotju s tem, kar Združeno kraljestvo trdi v svojih pisanjih, namreč opredelitvi izrazov „plačilo" v smislu člena 157 PDEU in „starostna pokojnina" v smislu uredb št. 1408/71 in št. 883/2004 nikakor ne izključujeta druga druge, ker izpolnjujeta ločena cilja in se zanju uporabljajo različna merila.

85. Posebej je treba poudariti, da odločilno merilo za opredelitev dajatve kot plačila v smislu člena 157 PDEU, ki temelji na ugotovitvi, da ta dajatev izhaja iz delovnega razmerja, ni upoštevno za presojo, ali je treba to dajatev opredeliti kot „dajatev socialne varnosti". Tudi posebna merila, ki jih je Sodišče določilo za presojo, ali je treba starostno pokojnino, dodeljeno iz na zakonu temelječega sistema pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence, opredeliti kot „plačilo", in v skladu s katerimi mora biti ta dajatev neposredno odvisna od dopolnjene delovne dobe, njena višina pa se mora izračunati na podlagi zadnje plače, niso upoštevna za opredelitev dajatve z vidika določb o koordinaciji sistemov socialne varnosti.

86. Sicer pa je treba ugotoviti, da je Sodišče že priznalo to možnost prekrivanja opredelitev, ko je v sodbi Niemi[41] upoštevalo, da je treba dajatev, izplačano na podlagi sistema pokojninskega zavarovanja, ki je sporočen kot sistem, ki spada na področje uporabe Uredbe št. 1408/71, opredeliti kot „plačilo" z vidika člena 157 PDEU, ker ustreza merilom, ki so značilna za delovno razmerje.[42]

87. Iz tega sledi, da niti okoliščina, da so zadevni sistemi sistemi poklicnega pokojninskega zavarovanja, iz katerih se podeljujejo pokojnine, ki so povezane s predhodnim delovnim razmerjem in za katere se šteje, da so nadaljnja plača za trud, izkazan v obdobju dejavnosti, niti dejstvo, da so te dajatve neposredno odvisne od dopolnjene delovne dobe in da je treba njihov znesek izračunati na podlagi zadnje plače, ne moreta izključiti uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004, ker so navedene dajatve dajatve socialne varnosti. V preostalem je treba ugotoviti, da so od spremembe, uvedene po sprejetju Uredbe (ES) št. 1606/98[43], posebni sistemi pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence izrecno vključeni na področje uporabe Uredbe št. 1408/71, čeprav gre za sisteme poklicnega pokojninskega zavarovanja, za katere je značilno, da se prejeta pokojnina šteje zgolj za nadaljevanje plače za dejavnost.[44]

39 — Glej sodbo Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, točka 44 in navedena sodna praksa).

40 — Glej sodbo Komisija/Grčija (C-559/07, EU:C:2009:198, točka 42).

41 — C-351/00, EU:C:2002:480.

42 — Točka 45.

43 — Uredba Sveta z dne 29. junija 1998 o spremembah Uredbe št. 1408/71 in Uredbe (EGS) št. 574/2 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe št. 1408/71 zaradi razširitve njune veljavnosti na posebne sisteme za javne uslužbence (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 308).

44 — Glej v zvezi s sistemom pokojninskega zavarovanja za francoske javne uslužbence zlasti sodbo Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648) in v zvezi s sistemom pokojninskega zavarovanja za finske javne uslužbence zlasti sodbo Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

88. Tega sklepa prav tako ne ovrže okoliščina, ki jo navaja Združeno kraljestvo, v skladu s katero pokojnine, izplačane iz sistema pokojninskega zavarovanja za oborožene sile iz leta 1975, niso bile dolgovane le ob zakonsko določeni upokojitveni starosti, ker se zlasti dosmrtna pokojninska renta izplačuje od starosti 37 let za častnike, ki imajo dopolnjenih 16 let delovne dobe po dopolnjenem 21. letu starosti, ali od starosti 40 let za druge pripadnike oboroženih sil, ki imajo dopolnjenih 22 let delovne dobe po dopolnjenem 18. letu starosti.

89. Poleg tega, da se ta utemeljitev nanaša le na enega izmed treh zadevnih sistemov, menim, da okoliščina, da upravičenci nekatere pokojnine prejemajo takoj po koncu zaposlitve, tudi če niso dopolnili zakonsko določene upokojitvene starosti, ne spremeni narave teh pokojnin, ki jih bodo lahko te osebe, ker gre za dosmrtne prejemke, prejemale do smrti.

90. Ta razlaga pojma dajatev za starost je potrjena z opredelitvijo, ki je v členu 1(x) Uredbe št. 883/2004 navedena za „*predčasno* dajatev za starost“ [45], da bi se ta pojem razlikoval od „dajatve pred upokojitvijo“, ki sicer prav tako spada na stvarno področje uporabe te uredbe. Predčasna dajatev za starost je namreč opredeljena kot „dajatev, ki se dodeli pred dopolnjeno običajno upokojitveno starostjo in je po dopolnitvi te starosti še naprej zagotovljena ali se nadomesti z drugo dajatvijo za starost“. Možnost predčasnega prejemanja pokojnine torej ne pomeni, da ne gre za dajatev za starost v samostojnem pomenu, ki ga ima ta pojem v pravu Unije.

91. Navedena razlaga je potrjena tudi v sodni praksi Sodišča, ki dopušča, da okoliščina, da se pravica do pokojnine prizna, preden zadevna oseba dopolni upokojitveno starost, ne pomeni, da ta dajatev ni dajatev za starost. [46]

92. Glede na vse navedeno menim, da pokojnine, izplačane iz zadevnih sistemov, spadajo na področje uporabe uredb št. 1408/71 in št. 883/2004. Ker sem poleg tega ugotovil, da Republika Malta ne zanika, da za malteško pokojnino in pokojnine, izplačane iz zadevnih sistemov, zaradi osnove, ki se uporablja za njihov izračun, veljajo določbe člena 46b Uredbe št. 1408/71 in člena 54 Uredbe št. 883/2004, iz tega sklepam, da je očitek, da je Republika Malta za te pokojnine uporabila malteško zakonodajo o preprečevanju prekrivanja, ne da bi upoštevala pravila iz navedenih določb, utemeljen.

V – **Predlog**

93. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

1. ugotovi, da Republika Malta s tem, ko je na podlagi člena 56 zakona o socialni varnosti (Social Security Act) od zneska malteških starostnih pokojnin odštela znesek pokojnin Združenega kraljestva, izplačanih iz glavnega sistema pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence iz leta 1974 (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), sistema pokojninskega zavarovanja za nacionalno zdravstveno službo iz leta 1995 (National Health Service Pension Scheme 1995) in sistema pokojninskega zavarovanja za oborožene sile iz leta 1975 (Armed Forces Pension Scheme 1975), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 46b Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene oseb in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti v različici, ki je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 592/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne z dne 17. junija 2008, in na podlagi člena 54 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti;

2. Republiki Malti naloži plačilo stroškov.

45 — Moj poudarek.

46 — Glej v tem smislu sodbo Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232, točka 67).