Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 12 listopada 2015 r.[1]

Sprawa C-453/14

Vorarlberger Gebietskrankenkasse,
Alfred Knauer

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne — Zabezpieczenie społeczne — Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 — Artykuł 5 — Zasada zrównania — Uregulowanie krajowe włączające w podstawę składek na ubezpieczenie zdrowotne świadczenia emerytalne pobierane w innych państwach członkowskich Unii lub w państwach EOG — Pojęcie „świadczeń równoważnych"

I – **Wstęp**

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[2] wprowadziło do prawa Unii zasadę zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności lub zdarzeń.

2. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 883/2004:

„O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej oraz w świetle specjalnych wprowadzonych przepisów wykonawczych zastosowanie mają następujące przepisy:

a) w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego otrzymywanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego i inny dochód ma pewne skutki prawne, odpowiednie przepisy tego ustawodawstwa mają zastosowanie także do otrzymywanych świadczeń równoważnych nabytych na podstawie prawodawstwa innego państwa członkowskiego lub dochodów osiągniętych w innym państwie członkowskim;

b) w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego zaistnieniu pewnych okoliczności lub zdarzeń przypisywane są określone skutki prawne, to państwo członkowskie uwzględnia podobne okoliczności lub zdarzenia zaistniałe w każdym państwie członkowskiego tak jak gdyby miały one miejsce na jego własnym terytorium".

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 5 t. 5 s. 72; sprostowanie Dz.U. 2013, L 188, s. 10.

3. Czy ten nowy przepis stoi na przeszkodzie temu, by w sytuacji, gdy emeryt mający miejsce zamieszkania w jednym z państw członkowskich otrzymuje świadczenie emerytalne nie tylko od tego państwa, ale także świadczenie emerytalne wypłacane przez inne państwo członkowskie Unii lub państwo Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) [3], państwo członkowskie miejsca zamieszkania włączało w podstawę składek na ubezpieczenie zdrowotne świadczenie emerytalne wypłacane prze inne państwo?

4. Takie zasadniczo pytanie zostało przedłożone Trybunałowi w niniejszej sprawie, a u jego podstaw leży orzeczenie Vorarlberger Gebietskrankenkasse (regionalnej kasy chorych kraju związkowego Vorarlberg) [4] o zobowiązaniu A. Knauera i R. Mathisa do zapłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń emerytalnych pobieranych przez nich z tytułu przynależności do zawodowego systemu emerytalnego Liechtensteinu.

5. Dokładniej stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco.

6. Alfred Knauer i R. Mathis, zamieszkujący w Austrii, otrzymują austriackie świadczenie emerytalne, z którego potrącane są składki na ubezpieczenie zdrowotne zgodnie z Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ogólną ustawą o zabezpieczeniu społecznym) [5].

7. Z uwagi na to, iż wykonywali oni działalność zawodową także w Szwajcarii i Liechtensteinie, otrzymują oni również świadczenia z tytułu starości wypłacane przez kasę emerytalną Hilti zawodowego systemu emerytalnego Liechtensteinu, podlegającą Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge (ustawie o zawodowych systemach zabezpieczających) z dnia 20 października 1987 r. [6].

8. I tak o ile do roku 2010 składki do austriackiego systemu ubezpieczeń zdrowotnych były należne jedynie od krajowych świadczeń emerytalnych, o tyle z chwilą przyjęcia 2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2010 (drugiej ustawy o zmianie ustawy o zabezpieczeniu społecznym z 2010 r.) [7] ustawodawca austriacki wprowadził do ASVG nowy § 73a, którego ust. 1 przewiduje, że osoba pobierająca zagraniczną emeryturę objętą zakresem zastosowania rozporządzenia nr 883/2004 powinna, jeżeli ma ona prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, uiścić składkę na ubezpieczenie zdrowotne również od tej emerytury zagranicznej.

9. Na podstawie tego przepisu kasa zażądała od A. Knauera i R. Mathisa zapłaty, poczynając od 2011 r., składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń emerytalnych wypłacanych przez kasę emerytalną Hilti.

10. Dwoma decyzjami z dnia 10 grudnia 2013 r. Landeshauptmann von Vorarlberg (premier kraju związkowego Voralberg) obniżył wysokość tych składek z tego powodu, że tylko część zawodowego systemu emerytalnego, dokładniej część odpowiadająca minimalnym świadczeniom ustawowym, wchodzi w zakres zastosowania rozporządzenia nr 883/2004, a zatem podlega obowiązkowi składkowemu przewidzianemu w § 73a ASVG. Natomiast część uzupełniająca, odpowiadająca większym świadczeniom niż świadczenia minimalne, miała nie wchodzić w ten zakres zastosowania, podobnie jak część zawodowego programu emerytalnego odpowiadająca świadczeniom wypłacanym z tytułu składek uiszczonych przed wejściem w życie BPVG, to jest przed dniem 1 stycznia 1989 r.

3 — Rozporządzenie nr 883/2004 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz.U. L 284, s. 1) stosują się do całości EOG na podstawie decyzji Wspólnego Komitrtu EOG nr 76/2011 z dnia 1 lipca 2011 r. w sprawie zmiany załącznika VI (Zabezpieczenia społeczne) oraz protokołu 37 do porozumienia EOG (Dz.U. L 262, s. 33).

4 — Zwana dalej „kasą”.

5 — BGBl. 189/1955, w brzmieniu obowiązującym w czasie zdarzeń, których dotyczy postępowanie główne (zwana dalej „ASVG”).

6 — LGBl. 1988, nr 12, zwana dalej „BPVG”.

7 — BGBl. I, 102/2010.

11. Kasa wniosła na te dwie decyzje skargę rewizyjną do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego), twierdząc, że składki są należne od całości świadczeń wypłacanych przez kasę emerytalną Hilti. Jednocześnie A. Knauer zaskarżył decyzję, która jego dotyczyła, podnosząc, że – przeciwnie – od tych świadczeń emerytalnych nie jest należna żadna składka.

12. Zdaniem sądu odsyłającego równoważność w rozumieniu art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 powinna być oceniana całościowo, z uwzględnieniem strukturalnych cech systemów emerytalnych. W opinii tego sądu porównanie ustawowych przesłanek przyznania świadczeń emerytalnych uregulowanych w ASVG i ustawowych przesłanek przyznania świadczeń emerytalnych uregulowanych w BPVG zdaje się wskazywać, ze chodzi tu o świadczenia równoważne.

13. W tej kwestii sąd odsyłający wyjaśnia, w odniesieniu do austriackiego systemu emerytalnego, że ubezpieczenie emerytalne, które chroni ubezpieczonych w szczególności od rodzajów ryzyka związanych z wiekiem, ma na celu umożliwienie ubezpieczonemu utrzymania w odpowiedni sposób dotychczasowego poziomu życia. By uzyskać prawo do świadczenia emerytalnego, ubezpieczony powinien nie tylko osiągnąć ustawowy wiek emerytalny, ale także ukończyć określoną liczbę okresów ubezpieczenia. Obowiązkiem ubezpieczenia objęty jest zasadniczo każdy pracownik zatrudniony u pracodawcy w zakresie przekraczającym pomijalny próg wynagrodzenia. Osoby podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalnemu, które zamierzają otrzymywać emeryturę dodatkową w stosunku do tej, do której miałyby prawo na zwykłych zasadach, mają swobodę zawarcia ubezpieczenia uzupełniającego poprzez uiszczanie składek o ustalonym górnym pułapie rocznym. Uiszczane składki są przeznaczane bezpośrednio na finansowanie świadczeń (system repartycji), a za zarządzanie ubezpieczeniem emerytalnym odpowiedzialne są towarzystwa ubezpieczeniowe utworzone jako niezależne od władzy publicznej samorządne podmioty.

14. Jeżeli chodzi o system emerytalny Liechtensteinu, to sąd odsyłający wyjaśnia, że składa się on z trzech filarów, z których pierwszy jest składkowym systemem ubezpieczenia na wypadek starości i rent rodzinnych, drugi odpowiada zawodowym programom emerytalnym, trzeci zaś obejmuje ubezpieczenia uzupełniające zawarte prywatnie.

15. Zawodowy system emerytalny uregulowany w BPVG jest systemem opartym na zasadzie kapitalizacji, co do zasady obowiązkowym, który poprzez ubezpieczenie na wypadek starości i renty rodzinne ma na celu umożliwienie ubezpieczonemu utrzymania w odpowiedni sposób dotychczasowego poziomu życia. Jego realizacja jest co do zasady obowiązkiem instytucji zabezpieczenia społecznego, której ustawa pozostawia pewną swobodę, zwłaszcza w kwestii jej organizacji oraz organizowania i finansowania zapewnianych przez nią świadczeń. Może ona więc ograniczyć się do zapewnienia świadczeń minimalnych lub przyznać niektóre świadczenia w większej wysokości. Ten zawodowy system emerytalny w znacznej mierze nie został pozostawiony własnej inicjatywie lub woli co do jego organizacji osób, których dotyczą rodzaje ryzyka związane z wiekiem.

16. BPVG została zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 notyfikowana przez Księstwo Liechtensteinu jako akt wchodzący w zakres zastosowania tego rozporządzenia.

17. Sąd odsyłający uważa, że emerytury uregulowane w BPVG wchodzą w zakres zastosowania rozporządzenia nr 883/2004, ponieważ opierają się one na przepisach prawa zainteresowanego państwa członkowskiego dotyczących działu lub systemu zabezpieczenia społecznego świadczeń z tytułu starości oraz, dodatkowo, BPVG została w całości notyfikowana przez Księstwo Liechtensteinu na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

18. Jednak – również zdaniem sądu odsyłającego – nie można wykluczyć, że niezależnie od przynależności do kategorii skoordynowanych systemów emerytalnych, potwierdzonej przez wspomnianą notyfikację, zawodowy system emerytalny Liechtensteinu nie mógłby zostać uznany za „równoważny" z tego powodu, że daje on ubezpieczonym możliwość autonomicznego organizowania ich programu emerytalnego, ani wykluczyć, że fakt włączenia ogółu świadczeń wypłacanych z tego systemu w podstawę składki na austriackie ubezpieczenie zdrowotne powinien być w prawie Unii uznany za przeszkodę w wykonywaniu swobody przepływu.

19. W tych okolicznościach Verwaltungsgerichthof (trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 5 rozporządzenia nr 883/2004 należy w świetle art. 45 TFUE interpretować w ten sposób, że emerytury z systemu emerytalnego ubezpieczeń zawodowych (inicjowanego i gwarantowanego przez państwo, mającego umożliwić utrzymanie w odpowiedni sposób dotychczasowego poziomu życia, funkcjonującego według zasady kapitalizacji, zasadniczo obowiązkowego, mogącego jednak przewidywać składki »dodatkowe«, przekraczające ustawowy zakres minimalny i odpowiednio wyższe świadczenia, realizowanego w ramach obowiązku instytucji zabezpieczenia stworzonej lub wykorzystanej do tego celu przez pracodawców – tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie w systemie emerytalnym »drugiego filaru« w Liechtensteinie) oraz emerytury z ustawowego systemu emerytalnego (także inicjowanego i gwarantowanego przez państwo, mającego umożliwić utrzymanie w odpowiedni sposób dotychczasowego poziomu życia, jednakże funkcjonującego na zasadzie repartycji, obowiązkowego realizowanego w ramach obowiązku przez stworzone na mocy ustawy zakłady emerytalne – tak jak w niniejszej sprawie austriacki system emerytalny) są »równoważne« w rozumieniu wskazanego przepisu?".

II – **Ocena**

20. Przed przystąpieniem do analizy pytania przedłożonego Trybunałowi przez sąd odsyłający należy rozstrzygnąć kwestę wstępną, a mianowicie ustalić, czy emerytury wypłacane przez kasę emerytalną Hilti z zawodowego systemu emerytalnego Liechtensteinu wchodzą w materialny zakres zastosowania rozporządzenia nr 883/2004.

A – *W przedmiocie włączenia zawodowego systemu emerytalnego Liechtensteinu w materialny zakres zastosowania rozporządzenia nr 883/2004*

21. Zdaniem A. Knauera zawodowy system emerytalny Liechtensteinu, zarówno w jego ustawowej części minimalnej, jak i w części uzupełniającej, jest nie ustawowym systemem zabezpieczenia społecznego wchodzącym w zakres rozporządzenia nr 883/2004, lecz uzupełniającym systemem emerytalnym, do którego powinny być stosowane wyłącznie przepisy dyrektywy Rady 98/49/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie [8]. Alfred Knauer w tym aspekcie podnosi w szczególności, że w systemie tym jedynie w niewielkim stopniu obecna jest idea solidarności, a funkcjonuje on na zasadzie kapitalizacji, że oferowany poziom ochrony wykracza daleko poza poziom podstawowego systemu ubezpieczenia na wypadek starości i rent rodzinnych, że oszczędzany jest kapitał niezbędny do wypłaty tych świadczeń, zapewnianej przez podmioty prawa prywatnego, oraz że system ten jest obowiązkowy jedynie dla części pracowników najemnych.

8 — Dz.U. L 209, s. 46 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 5, t. 3, s. 323.

22. Alfred Knauer – przyznając zresztą, w oparciu między innymi o wyrok Beerens [9], że wszystkie świadczenia wypłacane na podstawie uregulowania krajowego, które zostało notyfikowane zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, powinny być uważane za „świadczenia z zabezpieczenia społecznego", bezwzględnie wchodzące w zakres zastosowania tego rozporządzenia – twierdzi, że notyfikacja nie dotyczy części odpowiadającej świadczeniom wypłacanym z tytułu składek uiszczonych ponad obowiązek ustawowy, którego treść nie jest sprecyzowana w BPVG. Jego zdaniem świadczenia te są świadczeniami wynikającymi z umowy lub przepisów wykonawczych i nie są wypłacane na podstawie ustawy.

23. Bez potrzeby dokładniejszego badania różnicy między ustawowymi systemami zabezpieczenia społecznego a systemami uzupełniającymi [10] wystarczy stwierdzić, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – o ile okoliczność, że ustawa lub uregulowanie krajowe nie zostało wymienione w oświadczeniu, nie może sama w sobie stanowić dowodu na to, że ta ustawa lub to uregulowanie nie wchodzi w zakres stosowania systemu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, o tyle okoliczność, że państwo członkowskie wymieniło daną ustawę w oświadczeniu powinna być uznana za dowód, że świadczenia przyznawane na podstawie tej ustawy są świadczeniami z zabezpieczenia społecznego [11].

24. Tymczasem zarówno w oświadczeniu złożonym na podstawie art. 5 rozporządzenia Rady (EWG) 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie [12], jak i w oświadczeniu notyfikowanym na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 [13] Księstwo Liechtensteinu wymieniło nie tylko pierwszy filar, odpowiadający Gesetz über die Alters- und Hinterlassenerversicherung z dnia 14 grudnia 1952 r. [14]. (ustawie o zabezpieczeniu na wypadek starości i rentach rodzinnych), ale również drugi filar, obejmujący w szczególności BPVG.

25. Oświadczenie dotyczące BPVG nie zawierało żadnego wyjątku dotyczącego określonych świadczeń, zatem wszystkie świadczenia przyznawane na podstawie tego ustawodawstwa powinny być uważane za świadczenia z zabezpieczenia społecznego w rozumieniu uregulowania Unii mającego zastosowanie w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

26. Należy w tej sytuacji ustalić, czy uregulowanie to stoi na przeszkodzie włączeniu emerytur wypłacanych przez kasę emerytalną Hilti z zawodowego systemu emerytalnego Liechtensteinu do podstawy składek na ubezpieczenie zdrowotne uiszczanych przez osobę ubezpieczoną w austriackim systemie ubezpieczenia zdrowotnego.

B – *W przedmiocie równoważności emerytur wypłacanych z zawodowego systemu emerytalnego Liechtensteinu i emerytury wypłacanej z austriackiego systemu ustawowego*

27. Na wstępie należy przypomnieć, że art. 30 rozporządzenia nr 883/2004 zezwala instytucji państwa członkowskiego zobowiązanej do wypłaty świadczenia emerytalnego lub rentowego na potrącenie od tego świadczenia składek na pokrycie świadczeń z tytułu choroby, o ile te ostatnie świadczenia obciążają instytucję tego państwa.

9 — 35/77, EU:C:1977:194.

10 — W przedmiocie tego rozróżnienia odsyłam do dzisiejszej opinii w sprawie Komisja/Malta (C-12/14, w toku przed Trybunałem).

11 — Zobacz podobnie wyrok Martínez Losada i in. (C-88/95, C-102/95 i C-103/95, EU:C:1997:69, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

12 — Dz.U. 2003, C 127, s. 35.

13 — Oświadczenie to zostało opublikowane przez Komisję Europejską. Na dzień sporządzania niniejszej opinii jest ono dostępne pod następującym adresem internetowym: http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=liechtenstein&mode=advancedSubmit&langId=fr&policyArea=&type=0&country=0&year=0.

14 — LGBl. 1952, nr 29, w brzmieniu obowiązującym w okresie zaistnienia stanu faktycznego w sprawie głównej.

28. Dla sytuacji takich jak sytuacja A. Knauera i R. Mathisa, gdy emerytura lub emerytury są pobierane przez daną osobę na podstawie ustawodawstwa dwóch lub większej liczby państw członkowskich, rozporządzenie nr 883/2004 zawiera precyzyjne normy dotyczące określania instytucji właściwych, do których należy obsługa i ciężar świadczeń rzeczowych [15]. Pośród tych wszystkich norm, mających na celu uniknięcie zbiegu właściwych ustawodawstw krajowych, figuruje w szczególności art. 23 rzeczonego rozporządzenia, który nakłada ciężar świadczeń rzeczowych na instytucję państwa członkowskiego zamieszkania, jeżeli zainteresowany otrzymuje emeryturę lub rentę i ma prawo do tych świadczeń na podstawie ustawodawstwa tego państwa.

29. Tymczasem poza sporem jest, że A. Knauer i R. Mathis mają prawo zarówno do emerytury, jak i świadczeń rzeczowych na podstawie ustawodawstwa austriackiego i że ustawodawstwo to przewiduje potrącanie składek. Określone w art. 30 rozporządzenia nr 883/2004 przesłanki stosowania dla celów potrącania składek są więc spełnione.

30. Należy teraz ustalić, czy potrącanie takie może dotyczyć nie tylko emerytury austriackiej, ale również emerytur wypłacanych przez zawodowy system emerytalny Liechtensteinu.

31. W tej kwestii należy wskazać, że skoro rozporządzenie nr 883/2004 ustanawia jedynie instrument koordynacji ustawodawstw krajowych i nie ma na celu ich harmonizacji [16], państwa członkowskie nadal mają kompetencję do określania dochodów, które powinny zostać uwzględnione w celu obliczania składek na zabezpieczenie społeczne [17]. Co do zasady mogą więc one włączyć w podstawę składek na ubezpieczenie zdrowotne emerytury wypłacane przez inne państwa członkowskie Unii lub państwa EOG [18].

32. Istotne jest jednak, by przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie przestrzegały prawa Unii [19].

33. Artykuł 30 rozporządzenia nr 987/2009 ustanawia wyraźną granicę, wprowadzając górny pułap składek od wszystkich wypłaconych emerytur i rent, ustalony w kwocie, która byłaby pobrana od osoby otrzymującej emeryturę lub rentę tej samej wysokości pochodzącą od właściwego państwa członkowskiego. Pobieranie składek potrącanych od emerytur lub rent wypłacanych przez kilka państw członkowskich jest zatem ograniczone w wymiarze kwotowym. Czy jest ono również ograniczone w swej istocie?

34. Jak słusznie podkreśla sąd odsyłający, ograniczenie takie może wynikać ze stosowania zasady zrównania świadczeń, dochodów, okoliczności lub zdarzeń, wyrażonej w art. 5 rozporządzenia nr 883/2004.

35. O ile wszystkie zainteresowane podmioty, o których mowa w art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i które przedłożyły uwagi przed Trybunałem, zgadzają się co do możliwości stosowania tej zasady, o tyle zasadniczo różnią się one co do kwestii, czy świadczenia z tytułu starości, takie jak uregulowane, odpowiednio, w BPVG i ASVG, powinny być postrzegane jako równoważne.

36. Zdaniem kasy istnieje równoważność ustawowej emerytury austriackiej i emerytur wypłacanych z zawodowych systemów emerytalnych Liechtensteinu. I tak podnosi ona, że system austriacki jest zorganizowany w taki sposób, że ubezpieczony może zachować swój dotychczasowy poziom życia wyłącznie dzięki świadczeniom ustawowym należącym do pierwszego filara, podczas gdy

15 — Normy te są zawarte w art. 23–28 tego rozporządzenia.

16 — Zobacz wyrok Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 — Ibidem (pkt 24).

18 — Zobacz podobnie wyrok Nikula (C-50/05, EU:C:2006:493, pkt 24, 25).

19 — Ibidem (pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

w Liechtensteinie ten poziom życia jest zapewniony przez drugi filar, natomiast pierwszy filar służy jedynie zapewnieniu minimum egzystencji. Zresztą składki do ustawowego systemu austriackiego są trzykrotnie wyższe niż w Liechtensteinie. Ponadto kasa podnosi, że BPVG przewiduje obowiązek przynależności do zawodowego systemu emerytalnego i zawiera jasne i precyzyjne normy dotyczące wysokości składek, charakteru zapewnianych świadczeń, jak również organizacji kontroli instytucji zabezpieczenia społecznego zarządzających tymi systemami. Dodaje ona, że normy te mają również zastosowanie do tej części systemu zawodowego, który wykracza poza ustawowe świadczenia minimalne, a zatem „swoboda umów" instytucji zabezpieczenia społecznego jest nadzwyczaj ograniczona. Podobnie indywidualny pracownik nie ma swobody przystąpienia do takiego systemu lub określenia jego treści. Kasa uściśla, że pojęcie „świadczeń wykraczających poza obowiązki ustawowe" zawiera w sobie nie tylko uzupełniające świadczenia dobrowolne, ale także świadczenia wypłacane z tytułu składek uiszczanych przed obowiązkiem ustawowym. Podkreśla ona, że składki wypłacane na podstawie BPVG są z punktu widzenia fiskalnego traktowane tak samo jak składki uiszczane z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia w Austrii zgodnie z ASVG. Wreszcie kasa wskazuje, że zgodnie z ASVG w sytuacji przynależności do dodatkowego dobrowolnego systemu emerytalnego składki na ubezpieczenie zdrowotne powinny być pobierane również od świadczeń wypłacanych z takiego systemu. Ostatecznie kasa dochodzi do wniosku, że nieuwzględnienie świadczeń, które pracownicy przygraniczni pobierają z tytułu działalności wykonywanej w Liechtensteinie, powodowałoby nierówność traktowania w porównaniu z osobami, które wykonywały działalność zawodową wyłącznie na terytorium krajowym.

37. Natomiast zdaniem A. Knauera świadczenia wypłacane z austriackiego systemu emerytalnego nie są równoważne ze świadczeniami wypłacanymi z zawodowego systemu emerytalnego Liechtensteinu, gdyż liczne różnice strukturalne stawiają je względem siebie w opozycji. Poza argumentami, które zostały zreferowane wcześniej przy okazji badania zagadnienia, czy zawodowy system emerytalny Liechtensteinu wchodzi w materialny zakres zastosowania rozporządzenia nr 883/2004 [20], A. Knauer zauważa w szczególności, że system ten jest wzorowany na szwajcarskim zawodowym systemie emerytalnym, który cechuje się w szczególności autonomią instytucji zabezpieczenia społecznego, które mogą podlegać prawu prywatnemu w odniesieniu do swej organizacji, finansowania i administracji, a także stosowaniem zasady kapitalizacji i zasady równoważności, oznaczającej, że wysokość świadczeń jest ustalana jako pochodna wysokości składek.

38. Rząd austriacki oraz Organ Nadzoru Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) twierdzą, że świadczenia wypłacane przez jedno z państw członkowskich powinny być uważane za równoważne ze świadczeniami wypłacanymi przez inne państwo członkowskie, jeżeli jedne i drugie wchodzą w zakres zastosowania systemu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

39. Komisja proponuje, żeby wykładni pojęcia świadczeń „równoważnych" dokonać w taki sam sposób jak wykładni pojęcia świadczeń „tego samego rodzaju" z art. 53 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Świadczenia z zabezpieczenia społecznego należy zatem uważać za równoważne, jeżeli identyczne są ich przedmiot i cel, jak również podstawa naliczania i przesłanki przyznawania.

40. Przed dokonaniem oceny wartości poszczególnych przedstawionych poglądów dla celów odpowiedzi na pytanie sądu odsyłającego należy ustalić, jaki jest cel zasady zrównania świadczeń wyrażonej w art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 oraz jakie konkretne znaczenie należy przypisać pojęciu równoważności w ramach tego przepisu.

20 — Punkt 21 niniejszej opinii.

41. Jak wynika z motywu 9 rozporządzenia nr 883/2004, art. 5 tego rozporządzenia należy postrzegać jako kodyfikację skonsolidowanego orzecznictwa, które ustanowiło zasadę zrównania okoliczności jako szczególny wyraz zasady ogólnej niedyskryminacji, stosowanej w szczególnej dziedzinie koordynacji ustawodawstw z zakresu zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z tym orzecznictwem w celu zagwarantowania skutecznego wykonywania swobody przepływu należy sytuacje, które miały miejsce w którymś z państw członkowskich, traktować w taki sam sposób, jak gdyby wystąpiły one w państwie członkowskim, którego ustawodawstwo ma zastosowanie.

42. Jednakże podczas gdy – zgodnie z tą tradycyjną koncepcją – zasada zrównania została zgłoszona w pierwotnym wniosku Komisji [21] jako szczególna odmiana zasady równości traktowania [22], prawodawca Unii ostatecznie poświęcił jej samodzielny artykuł, co pozwala sądzić, iż otwiera on nowe możliwości, których zidentyfikowanie należy do orzecznictwa [23].

43. Ten nowy artykuł zawiera dwie litery, z których pierwsza poświęcona jest zrównaniu świadczeń oraz innych dochodów, druga natomiast – zrównaniu okoliczności lub zdarzeń.

44. Na wstępie pragnę zauważyć, że zasada wyrażona w art. 5 lit. b) rozporządzenia nr 883/2004, przyznająca okolicznościom lub zdarzeniom zaistniałym w innym państwie członkowskim te same skutki prawne, jakie wywołują okoliczności lub zdarzenia „podobne" zaistniałe w państwie członkowskim, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, wydaje się nie mieć zastosowania w sytuacji takiej jaka występuje w postępowaniu głównym, w której należy porównać dwa świadczenia. Rzeczona zasada zrównania „okoliczności lub zdarzeń" wydaje się natomiast odpowiadać najczęstszym przypadkom stosowania w orzecznictwie wymogu zrównania jako następstwa zasady równości traktowania.

45. Znajdujemy bowiem w orzecznictwie wiele przypadków, w których dla celów nabycia, zachowania lub przedłużenia prawa do świadczeń lub dla celów ich naliczania okresy ukończone w innym państwie członkowskim są zrównane z tymi, które miały miejsce w tym państwie członkowskim, w którym dochodzi się świadczeń.

46. I tak Trybunał orzekł, że posiada skutek zniechęcający pracowników migrujących ustawodawstwo krajowe dotyczące warunków przyznawania renty inwalidzkiej, które w pewnych okolicznościach, takich jak choroba lub bezrobocie, przewiduje wydłużenie okresu odniesienia poprzedzającego wystąpienie inwalidztwa, w trakcie którego ubezpieczony powinien wpłacić minimalną liczbę składek, by móc uzyskać prawo do renty, podczas gdy takie wydłużenia nie jest możliwe, gdy okoliczności pozwalające na wydłużenie zaistnieją w innym państwie członkowskim [24].

47. Trybunał orzekł również, że jeżeli uprawnienie do renty sierocej zostaje przedłużone powyżej pewnego wieku dla tych uprawnionych do renty, którzy przerwali kształcenie z powodu odbywania służby wojskowej, służba wojskowa odbyta w innym państwie członkowskim powinna zostać zrównana ze służba wojskową odbywaną w państwie członkowskim, którego ustawodawstwo ma zastosowanie [25].

21 — Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego [COM(1998) 779 wersja ostateczna].

22 — Zobacz art. 3 ust. 2 i 3 tego wniosku.

23 — Dla potrzeb przepowadzenia analizy tego nowego artykułu zob. w szczególności P. Mavridis, „L'assimilation des faits en droit communautaire: un nouveau principe?", *Revue de droit sanitaire et social*, 2011, s. 629; N. Rennuy, „Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law?", *European journal of social law*, nr 4, 2011, s. 289.

24 — Wyrok Paraschi (C-349/87, EU:C:1991:372, pkt 22–27).

25 — Wyrok Mora Romero (C-131/96, EU:C:1997:317, pkt 36).

48. Trybunał orzekł również, że uregulowanie krajowe nie może zrównywać z okresami ubezpieczenia okresów poświęconych wychowaniu dzieci ukończonych w innym państwie członkowskim z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków, podczas gdy uwzględnienie dla celów obliczenia emerytury tych samych okresów ukończonych na terytorium krajowym nie jest uzależnione od spełnienia żadnego warunku [26].

49. Trybunał zastosował także zasadę zrównania na gruncie stosowania przesłanek utraty lub zawieszenia prawa do świadczeń. I tak uznał on, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie zrównaniu przez państwo członkowskie zdarzenia takiego jak pozbawienie wolności, które – o ile ma miejsce na terytorium krajowym – stanowi podstawę utraty lub zawieszenia prawa do świadczeń, ze zdarzeniem będącym jego odpowiednikiem mającym miejsce w innym państwie członkowskim [27]. Stosowanie zasady zrównania może więc, w zależności od przypadku, prowadzić do przywrócenia zasady równości traktowania z korzyścią dla zainteresowanej osoby lub na jej niekorzyść.

50. Rzadziej można znaleźć w orzecznictwie sytuacje mające związek z zasadą zrównania świadczeń i innych dochodów, wyrażoną w art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004.

51. Jednak wydaje się, że trzy wyroki mają związek z tymi rozważaniami. Po pierwsze, z wyroku Warry [28] wynika, że jeżeli ustawodawstwo krajowe uzależnia prawo do świadczeń z tytułu inwalidztwa od prawa do świadczeń z tytułu choroby, należy uwzględnić okoliczność, że zainteresowany korzystał ze świadczeń z tytułu choroby w państwie członkowskim, którego ustawodawstwo ma zastosowanie. Następnie z wyroku Öztürk [29] można wywnioskować, że ustawodawstwo danego państwa członkowskiego nie może uzależniać nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z powodu bezrobocia od warunku polegającego na pobieraniu przez zainteresowanego przez określony czas poprzedzający złożenie wniosku o przyznanie emerytury świadczeń z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia wyłącznie tego państwa członkowskiego, podczas gdy świadczenia otrzymane od innego państwa członkowskiego nie są brane pod uwagę. Wreszcie w wyroku Klöppel [30] Trybunał orzekł, że ustawodawstwo krajowe, które przewiduje przedłużenie wypłacania zasiłku z tytułu opieki nad dzieckiem, jeżeli zasiłek ten pobiera również drugie z rodziców, nie może odmawiać uwzględnienia pobierania świadczenia „porównywalnego" w innym państwie członkowskim. Skoro w motywie 9 rozporządzenia nr 883/2994 sprecyzowano, że zasada ta powinna być wyraźnie przyjęta i rozwijana, przy jednoczesnym „przestrzeganiu istoty i ducha postanowień prawnych", interpretuję art. 5 tego rozporządzenia jako pochodną wcześniejszego orzecznictwa, z którego płynie zasadnicza nauka.

52. Stwierdzam, że Trybunał nie określił konkretnych kryteriów rozróżnienia i w ten sposób dopuścił pewną elastyczność w stosowaniu zasady zrównania. Elastyczność ta, dozwolona przez orzecznictwo, nie została zakwestionowana przez prawodawcę Unii, którego zamierzeniem było potwierdzenie tego dorobku orzeczniczego. Moim zdaniem wobec braku precyzyjnie wymienionych kryteriów orzeczniczych lub ustawowych zasada zrównania oznacza konieczność korzystania z metody porównawczej analogicznej do dobrze znanej w prawie porównawczym metody równoważności funkcjonalnej [31], polegającej na poszukiwaniu – poza różnicami formalnymi – nie pełnej tożsamości

26 — Wyrok Kauer (C-28/00, EU:C:2002:82). Zobacz także wyrok Elsen (C-135/99, EU:C:2000:647), w którym Trybunał orzekł, że instytucja właściwa państwa członkowskiego ma obowiązek uwzględnienia przy przyznawaniu emerytury okresów poświęconych wychowaniu dzieci ukończonych w innym państwie członkowskim, tak jak gdyby okresy te zostały ukończone na terytorium krajowym.

27 — Wyrok Kenny (1/78, EU:C:1978:140).

28 — 41/77, EU:C:1977:177.

29 — C-373/02, EU:C:2004:232.

30 — C-507/06, EU:C:2008:110.

31 — Zobacz w szczególności S. Godechot-Patris, Retour sur la notion d'équivalence au service de la coordination des systèmes, *Revue critique de droit international privé*, 2010, s. 271.

natury rozpatrywanych świadczeń, lecz analogii funkcjonalnej. Znaczący w tej kwestii jest wyrok Klöppel [32], w którym ograniczono się do wskazania, że zasiłek wychowawczy w Niemczech jest „porównywalny" z austriackim zasiłkiem z tytułu opieki nad dzieckiem, bez ustalania, czy świadczenia te mają dokładnie te same cechy.

53. Rozumowanie na gruncie równoważności pociąga za sobą dwojakie konsekwencje.

54. Po pierwsze, dla celów wykładni pojęcia świadczeń „równoważnych" w rozumieniu art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 nie jest konieczne stosowanie ścisłych kryteriów wypracowanych dla potrzeb wykładni pojęcia „świadczeń tego samego rodzaju" w rozumieniu art. 10, 53 i 54 tego samego rozporządzenia. Ponadto gdyby zamiarem prawodawcy Unii było odesłanie do tych kryteriów orzeczniczych, raczej powtórzyłby dla celów stosowania zasady zrównania dawne określenie, używane już dla celów stosowania przepisów zapobiegających kumulacji, zamiast tworzyć nowe pojęcie. Wreszcie pojęcie świadczeń równoważnych, opierające się na bardziej elastycznych kryteriach, jest – jak sądzę – szersze niż pojęcie świadczenia tego samego rodzaju [33].

55. Po drugie, nie sadzę, by pojęcie równoważności użyte w art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 powinno być interpretowane w sposób bardziej ścisły niż pojęcie „podobnej" okoliczności lub „podobnego" zdarzenia zawarte w art. 5 lit. b) [34]. W każdej z tych dwóch sytuacji branych pod uwagę przez prawodawcę Unii wymóg zrównania nie oznacza rygorystycznej identyczności, która skutkowałaby znaczącym ograniczeniem zakresu tej zasady.

56. Do jakiego wniosku prowadzi metoda równoważności funkcjonalnej w przypadku porównania świadczeń z tytułu starości takich jak te uregulowane odpowiednio w BPVG i w ASVG?

57. Nie sądzę, by włączenie świadczeń z BPVG w materialny zakres zastosowania rozporządzenia nr 883/2004 samo w sobie mogło nadać im status świadczeń równoważnych. Oprócz tego, że takie rozwiązanie pozbawiłoby zakresu znaczeniowego wymóg równoważności, od którego jest uzależnione stosowanie zasady zrównania, określenie tego zakresu stosowania zależy jeszcze od czysto formalnych cech [35], których nie można uważać za elementy istotne dla celów oceny równoważności świadczeń.

58. Decydującym elementem jest ustalenie, czy w świetle celu sprawiedliwego rozdzielenia między emerytów – niezależnie od pochodzenia ich emerytury – ciężaru finansowania ubezpieczenia zdrowotnego świadczenia na wypadek starości uregulowane w BPVG odpowiadają podstawie porównywalnej z tą, jaką tworzą świadczenia z ASVG.

59. W celu odpowiedzi na to pytanie wystarczy przyjąć jako punkt wyjścia stwierdzenie, że austriacki system emerytalny i system emerytalny Liechtensteinu różnią się zasadniczo w zakresie, w jakim nadają one filarom pierwszemu i drugiemu dalece odmienne wymiary. Zdaniem bowiem sądu odsyłającego system emerytalny Liechtensteinu odznacza się tym, że jest zbudowany z trzech filarów, z których pierwszy ma na celu zaspokojenie elementarnych potrzeb emerytów, podczas gdy systemy zawodowe należące do drugiego filara mają umożliwić ubezpieczonemu utrzymanie jego dotychczasowego poziomu życia. Natomiast w austriackim systemie emerytalnym zakres ubezpieczenia oferowany przez pierwszy filar jest znacznie szerszy, ponieważ celem jest świadczenia emerytalnego z ASVG jest umożliwienie ubezpieczonemu zachowania jego dotychczasowego poziomu życia.

32 — C-507/06, EU:C:2008:110.

33 — Nie można więc wykluczyć, że świadczenia, które nie są tego samego rodzaju jak emerytura i renta po zmarłym małżonku, obliczane na podstawie okresów ubezpieczenia ukończonych przez różne osoby (zob. podobnie wyrok Cordelle, C-366/96, EU:C:1998:57), będą uważane za funkcjonalnie równoważne, w szczególności jeżeli chodzi o ich włączenie do podstawy składek na zabezpieczenie społeczne.

34 — Zobacz podobnie N. Rennuy, op.cit., który uważa, że Trybunał powinien „oprzeć się pokusie" rozróżniania tych dwóch pojęć (pkt 1, s. 298, 299).

35 — Cechy te wiążą się z ustawowym pochodzeniem tych świadczeń lub ich wskazaniem w oświadczeniu złożonym przez państwo członkowskie Unii lub EOG na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

60. Zatem z perspektywy określenia podstawy składek – i wyłącznie z tej perspektywy – zagraniczne emerytury realizujące funkcjonalnie ten sam cel, polegający na umożliwieniu ubezpieczonemu zachowania jego dotychczasowego poziomu życia, powinny być uważane za analogiczne do emerytur z ASVG. Okoliczność, że zawodowy system emerytalny Liechtensteinu posiada liczne cechy odrębne od austriackiego systemu emerytalnego, nie może uzasadniać odmiennego wniosku. W szczególności ani okoliczność, że system austriacki funkcjonuje zgodnie z zasadą repartycji, podczas gdy system Liechtensteinu opiera się na zasadzie kapitalizacji, ani pozostawienie świadczeniobiorcom BPVG możliwości samodzielnego zorganizowania ich systemu emerytalnego, nie stanowią elementów istotnych dla porównania podstawy składek.

61. Ostatecznie uważam, że wykładni art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, żeby – dla celów określenia podstawy składek na ubezpieczenie zdrowotne stosowanych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania osoby uprawnionej do świadczeń emerytalnych należnych na podstawie ustawodawstwa dwóch lub większej liczby państw członkowskich – świadczenia z tytułu starości wypłacane z zawodowego, uzupełniającego systemu emerytalnego innego państwa członkowskiego Unii lub EOG, wskazanego w oświadczeniu złożonym przez to państwo na podstawie art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia, jeżeli, podobnie jak świadczenia emerytalne pobierane w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, mają one na celu zapewnienie beneficjentom zachowania poziomu życia odpowiadającemu poziomowi sprzed przejścia na emeryturę, były postrzegane jako równoważne ze świadczeniami z tytułu starości wypłacanymi z podstawowego systemu ustawowego państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, a w konsekwencji zostały ujęte w tej podstawie.

III – **Wnioski**

62. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytanie przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) udzielił następującej odpowiedzi: Artykuł 5 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy dokonywać w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, żeby – dla celów określenia podstawy składek na ubezpieczenie zdrowotne stosowanych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania osoby uprawnionej do świadczeń emerytalnych należnych na podstawie ustawodawstwa dwóch lub większej liczby państw członkowskich – świadczenia z tytułu starości wypłacane z zawodowego, uzupełniającego systemu emerytalnego innego państwa członkowskiego Unii lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), wskazanego w oświadczeniu złożonym przez to państwo na podstawie art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia, jeżeli, podobnie jak świadczenia emerytalne pobierane w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, mają one na celu zapewnienie beneficjentom zachowania poziomu życia odpowiadającemu poziomowi sprzed przejścia na emeryturę, były postrzegane jako równoważne ze świadczeniami z tytułu starości wypłacanymi z podstawowego systemu ustawowego państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, a w konsekwencji zostały ujęte w tej podstawie.