Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 10. siječnja 2019.[1]

**Predmet C-631/17**

**SF**
**protiv**
**Inspecteur van de Belastingdienst**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna sigurnost radnika migranata – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 11. stavak 3. točka (e) – Državljanin države članice koji je zaposlen kao pomorac na brodu koji plovi pod zastavom treće zemlje – Poslodavac sa sjedištem u državi u kojoj radnik ne boravi – Područje primjene uredbe *ratione personae* – Određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje"

1. Treba li članak 11. stavak 3. točku (e) Uredbe br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti[2] smatrati odredbom koja upućuje na primjenu pravnih pravila drugog pravnog područja kojima se određuje primjenjivo zakonodavstvo (kolizijska pravila) u području socijalne sigurnosti predviđenih tom uredbom i koja se primjenjuju na sve situacije koje nisu izričito obuhvaćene tom uredbom ili je njihovo područje primjene više ograničeno te se primjenjuju isključivo na osobe koje nisu radno aktivne?

2. To je u biti pitanje na koje Sud treba odgovoriti u ovom predmetu i na koje se odnosi zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) u okviru spora između, s jedne strane, latvijskog državljanina koji boravi u Latviji te je kratko vrijeme bio zaposlen u društvu sa sjedištem u Nizozemskoj na brodu koji plovi pod zastavom treće zemlje i koji se u relevantnom razdoblju nalazio izvan područja Unije te, s druge strane, nizozemske porezne uprave, koja zahtijeva plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje za to razdoblje zaposlenja.

3. Ovaj predmet pruža Sudu mogućnost da po prvi put protumači novu odredbu iz članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004, koja nije postojala u bivšoj Uredbi br. 1408/71[3]. Presuda Suda u ovom predmetu imat će određenu važnost za određivanje opće strukture kolizijskih pravila predviđenih Uredbom br. 883/2004.

1 Jezik izvornika: talijanski

2 Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004)

3 Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 1408/71). Ta je uredba stavljena izvan snage Uredbom br. 883/2004 s učinkom od 1. svibnja 2010.

## I. Pravni okvir

4. Člankom 11. Uredbe br. 883/2004, prvim člankom njezine glave II., naslovljenim „Opća pravila”, propisano je:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[…]

3. Podložno člancima od 12. do 16.:

(a) na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

(b) na državnog službenika primjenjuje se zakonodavstvo države članice kojoj podliježe uprava koja ga zapošljava;

(c) na osobu, koja prima davanja za nezaposlenost prema članku 65. na temelju zakonodavstva države članice boravišta, primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

(d) na osobu pozvanu ili ponovno pozvanu u službu oružanih snaga ili na civilnu službu u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

(e) na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta, ne dovodeći u pitanje ostale odredbe ove Uredbe koje joj jamče davanja prema zakonodavstvu jedne ili više država članica.

4. U smislu ove glave, djelatnost zaposlene ili samozaposlene osobe koja se uglavnom obavlja na pomorskom brodu pod zastavom države članice smatra se kao djelatnost koja se obavlja u spomenutoj državi članici. Međutim, na osobe zaposlene na brodu koji plovi pod zastavom države članice i prima naknadu za taj posao od poduzeća ili osobe čije je registrirano sjedište ili mjesto poslovanja u drugoj državi članici, primjenjuje se zakonodavstvo potonje države članice ako u toj državi boravi. Poduzeće ili osoba koja plaća naknadu za rad smatra se poslodavcem u smislu spomenutog zakonodavstva.

[…]”.

## II. Činjenično stanje, glavni postupak i prethodno pitanje

5. U razdoblju od 13. kolovoza do 31. prosinca 2013. SF, latvijski državljanin koji boravi u Latviji, bio je zaposlen u društvu Oceanwide Offshore Services B. V., koje ima sjedište u Nizozemskoj.

6. U tom je razdoblju SF radio kao pomorac u svojstvu stjuarda na pomorskom brodu koji plovi pod zastavom Bahama i koji se tijekom predmetnog razdoblja nalazio u njemačkom dijelu epikontinentalnog pojasa u Sjevernom moru.

7. Nizozemska porezna uprava, točnije Inspecteur van de Belastingdienst (porezni inspektor), izdala je porezno rješenje kojim je SF-u naloženo plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje u odnosu na razdoblje njegova zaposlenja u društvu Oceanwide Offshore Services B. V.

8. Smatrajući da ne podliježe nizozemskom sustavu doprinosa za socijalno osiguranje, SF je Rechtbanku Zeeland-West-Brabant (Sud u Zeeland-West-Brabantu, Nizozemska) podnio tužbu protiv odluke nizozemske porezne uprave.

9. Taj je Sud pak odlučio uputiti Hoge Raadu (Vrhovni sud) određena prethodna pitanja radi određivanja zakonodavstva koje se na temelju Uredbe br. 883/2004 primjenjuje na SF-ovu situaciju.

10. Hoge Raad (Vrhovni sud), sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, polazi od pretpostavke da i SF i njegov radni odnos ulaze u područje primjene Uredbe br. 883/2004 i da se njegov rad u predmetnom razdoblju ne može izjednačiti s djelatnostima koje se obavljaju na državnom području države članice Europske unije.

11. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku smatra da, s obzirom na to da se na nju ne primjenjuje nijedna druga odredba Uredbe br. 883/2004, SF-ova situacija ulazi u područje primjene članka 11. stavka 3. točke (e) te uredbe i da je u predmetnom slučaju, stoga, mjerodavno zakonodavstvo države članice boravišta dotične osobe, to jest latvijsko pravo.

12. Međutim, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku napominje da se u postupku koji se pred njim vodi tvrdi da se na SF-ovu situaciju primjenjuje članak 11. stavak 3. točka (a) Uredbe br. 883/2004 u vezi sa stavkom 4. istog članka Uredbe br. 883/2004. Taj sud ističe da se, ako je takav pravni okvir pravilan, na SF-ovu situaciju primjenjuje pravo države u kojoj poslodavac ima sjedište, to jest nizozemsko pravo.

13. U tim je okolnostima, sumnjajući u ispravnost svojeg stajališta, Hoge Raad (Vrhovni sud) uputio Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Na propise koje države članice upućuje Uredba br. 883/2004 ako je riječ o poreznom obvezniku koji (a) boravi u Latviji, (b) ima latvijsko državljanstvo, (c) zaposlen je kod poslodavca sa sjedištem u Nizozemskoj, (d) radi kao pomorac, (e) radi na pomorskom brodu koji plovi pod zastavom Bahama i (f) tu djelatnost obavlja izvan područja Europske unije?”

## III. Postupak pred Sudom

14. Sud je 9. studenoga 2017. zaprimio odluku kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. Pisana očitovanja podnijeli su SF, grčka, poljska i nizozemska vlada te Europska komisija. SF, grčka i nizozemska vlada te Komisija prisustvovali su na raspravi održanoj 8. studenoga 2018.

## IV. Pravna analiza

### *A. Uvodne napomene*

15. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku svojim pitanjem u biti traži od Suda da razjasni koje se zakonodavstvo na temelju Uredbe br. 883/2004 primjenjuje na situaciju kao što je ona poreznog obveznika o kojem je riječ u glavnom postupku koji boravi u svojoj matičnoj državi članici te je bio zaposlen kod poslodavca sa sjedištem u drugoj državi članici radeći kao pomorac na pomorskom brodu koji plovi pod zastavom treće zemlje i koji se u relevantnom razdoblju nalazio izvan područja Unije.

16. U tom pogledu postoje dva oprečna stajališta.

17. S obzirom na to da SF-ova situacija nije uređena nijednom drugom odredbom Uredbe br. 883/2004, na nju se prema prvom stajalištu sâmog suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, grčke i poljske vlade te SF-a podredno primjenjuje odredba članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004. Stoga se na dotičnu osobu primjenjuje zakonodavstvo države članice boravišta.

18. Nasuprot tomu, odredba članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 se prema drugom stajalištu, koje podupiru Komisija i nizozemska vlada, primjenjuje isključivo na osobe koje nisu radno aktivne te stoga nije primjenjiva na situaciju kao što je SF-ova, koji je u relevantnom razdoblju obavljao profesionalnu djelatnost. Naprotiv, na situaciju kao što je SF-ova primjenjuje se na temelju odredbi glave II. Uredbe br. 883/2004, koje se tumače u skladu sa sudskom praksom Suda [4], zakonodavstvo države članice u kojoj poslodavac dotične osobe ima sjedište.

19. Kako bi odgovorio na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, Sud je pozvan odrediti doseg članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004. Smatram da u tu svrhu valja poći od analize te odredbe u okviru sustava Uredbe br. 883/2004 s obzirom na načela sudske prakse koja je u tom području utvrdio Sud kako bi se zatim na temelju te analize odredilo njezino područje primjene.

### *B. Odredba članka 11. stavka 3. točke (e) unutar sustava Uredbe br. 883/2004*

20. Kao što je to Sud u nekoliko navrata presudio, cilj Uredbe br. 883/2004, kojom su se modernizirala te pojednostavila pravila sadržana u Uredbi br. 1408/71, pri čemu se zadržao njezin cilj, jest koordinacija sustava socijalne sigurnosti država članica kako bi se osiguralo učinkovito ostvarivanje slobodnog kretanja osoba [5].

21. Tom uredbom ne uspostavlja se zajednički sustav socijalne sigurnosti, nego i dalje nastavljaju postojati različiti nacionalni sustavi [6], te se utvrđuje niz zajedničkih načela koja moraju poštovati zakonodavstva u području socijalne sigurnosti svih država članica i koja, zajedno s u njoj sadržanim sustavom kolizijskih pravila, jamče da osobe koje ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak unutar Unije neće biti oštećene u različitim nacionalnim sustavima jer su iskoristile navedenu slobodu [7].

22. U tom pogledu glava II. Uredbe br. 883/2004 sadržava kolizijska pravila za određivanje prava koje se primjenjuje na osobe koje ulaze u područje primjene te uredbe. Dakle, ako je osoba o kojoj je riječ jedna od osoba obuhvaćenih područjem primjene Uredbe br. 883/2004, kako je utvrđeno člankom 2. te uredbe, načelno je primjenjivo pravilo jednog zakonodavstva iz članka 11. stavka 1. te uredbe te se primjenjivo nacionalno zakonodavstvo određuje u skladu s odredbama glave II. te uredbe [8].

23. Sud je u nekoliko navrata pojasnio da odredbe te glave čine cjelovit i ujednačen sustav pravila o sukobu zakonâ te da njihov cilj nije samo izbjeći istodobnu primjenu više nacionalnih zakonodavstava, nego i spriječiti da osobama koje ulaze u područje primjene Uredbe br. 883/2004 zbog nepostojanja zakonodavstva koje se na njih primjenjuje bude uskraćena zaštita u području socijalne sigurnosti [9].

24. Članak 11. Uredbe br. 883/2004 predstavlja „kamen temeljac” glave II. te uredbe i na temelju njega može se utvrditi koje se nacionalno zakonodavstvo primjenjuje na sve osobe koje ulaze u područje primjene te uredbe [10].

4 Posebice se poziva na presude od 29. lipnja 1994., Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271), i od 19. ožujka 2015., Kik (C-266/13, EU:C:2015:188).

5 Vidjeti uvodne izjave 1., 3., 4. i 45. Uredbe br. 883/2004. Vidjeti također presude od 14. lipnja 2016., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-308/14, EU:C:2016:436, t. 67.), i od 21. ožujka 2018., Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, t. 31.).

6 Presude od 14. lipnja 2016., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-308/14, EU:C:2016:436, t. 67.), i od 21. ožujka 2018., Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, t. 44.)

7 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna u predmetu Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-308/14, EU:C:2015:666, t. 49.).

8 Presuda od 25. listopada 2018., Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, t. 42.)

9 Vidjeti presudu od 25. listopada 2018., Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, t. 41.), i bilješku 6. mišljenja nezavisnog odvjetnika Mengozzija u predmetu Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818) s upućivanjem na sudsku praksu koja se odnosi na Uredbu br. 1408/71, čija je struktura istovjetna onoj Uredbe br. 883/2004. Vidjeti osobito presude od 12. lipnja 1986., Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, t. 21.), od 11. lipnja 1998., Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, t. 28.), od 13. rujna 2017., X (C-570/15, EU:C:2017:674, t. 14.), te od 6. veljače 2018., Altun i dr. (C-359/16, EU:C:2018:63, t. 29.).

10 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija u predmetu Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818, t. 34.)

25. Kada je konkretno riječ o odredbi iz članka 11. stavka 3. točke (e), Sud je već imao prilike istaknuti da se u toj odredbi navodi kolizijsko pravilo u cilju određivanja nacionalnog zakonodavstva mjerodavnog za primanje davanja iz sustava socijalne sigurnosti nabrojanih u članku 3. stavku 1. te uredbe, a koja mogu ostvariti sve osobe osim onih navedenih u članku 11. stavku 3. točkama (a) do (d) te uredbe, to jest *osobito* osobe koje nisu ekonomski aktivne [11].

26. Sud je također već imao priliku utvrditi posebne ciljeve iz članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004, koji su upravo oni navedeni u točki 23. ovog mišljenja. Naime, Sud je pojasnio da cilj te odredbe nije samo izbjegavanje istovremene primjene više nacionalnih zakonodavstava na određeni slučaj te problema koji iz toga mogu proizići, nego i sprečavanje situacije u kojoj bi osobe na koje se ta uredba primjenjuje ostale bez zaštite u području socijalne sigurnosti jer ne postoji zakonodavstvo koje bi se na njih primijenilo [12]. Međutim, ta odredba sama po sebi nema za cilj propisati materijalne pretpostavke za postojanje prava na davanja iz sustava socijalne sigurnosti, nego je načelno na zakonodavstvu svake države članice da odredi te uvjete [13].

27. Što se tiče članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004, valja također istaknuti da, kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku i pojedine vlade koje su Sudu podnijele očitovanja, ta odredba predstavlja novitet svojstven toj uredbi. Naime, prethodna Uredba br. 1408/71 nije sadržavala nikakvu sličnu odredbu.

28. Uredba br. 1408/71 sadržavala je samo jednu djelomično podrednu odredbu koja je unesena [14], kao što je to istaknula Komisija, povodom presude Suda od 12. lipnja 1986., Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242). Tom se odredbom, međutim, moglo odrediti isključivo zakonodavstvo koje treba primijeniti na osobe na koje se prestalo primjenjivati zakonodavstvo jedne države članice, a na koje nije postalo primjenjivo zakonodavstvo druge države članice [15].

29. Stoga, kao što je to naveo Sud [16], iako je unutar strukture Uredbe br. 1408/71 u glavi II. te uredbe postojao potpun i ujednačen sustav kolizijskih pravila, nije postojala izričita odredba opće primjene o upućivanju na primjenu pravnih pravila drugog pravnog područja, na temelju koje se moglo odrediti zakonodavstvo koje se primjenjuje na sve slučajeve koji nisu izričito obuhvaćeni odredbama glave II.

30. U tim je okolnostima naime Sud morao širokim tumačenjem ili općenitim upućivanjem na odredbe glave II. Uredbe br. 1408/71 u nekoliko navrata intervenirati kako bi popunio praznine takvog sustava određujući zakonodavstvo koje se primjenjuje na posebne slučajeve koji nisu izričito uređeni kolizijskim pravilima glave II. navedene uredbe [17].

### *C. Područje primjene članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004*

31. S obzirom na razmatranja iz prethodnih točaka ovog mišljenja potrebno je protumačiti odredbu članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 kako bi se odredilo područje njegove primjene te, konkretno, kako bi se provjerilo primjenjuje li se ta odredba *isključivo* na osobe koje nisu radno aktivne, kao što to tvrde Komisija i nizozemska vlada.

11 Presuda od 14. lipnja 2016., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-308/14, EU:C:2016:436, t. 63.) Moje isticanje

12 *Ibid*., t. 64. i navedena sudska praksa

13 *Ibid*., t. 65. i navedena sudska praksa

14 Vidjeti Uredbu br. 2195/91 o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice te Uredbu Vijeća (EEZ) br. 574/72 o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 (SL 1991., L 206, str. 2.), a osobito uvodnu izjavu 3. i članak 1. točku 2. te uredbe.

15 Vidjeti u tom pogledu točku 40. presude od 11. lipnja 1998., Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279).

16 Vidjeti sudsku praksu navedenu u bilješci 9.

17 Vidjeti presude od 12. siječnja 1983., Coppola (150/82, EU:C:1983:4, t. 11.), od 12. lipnja 1986., Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, t. 13. i 14.), od 29. lipnja 1994., Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271, t. 11.) i točku 11. mišljenja nezavisnog odvjetnika Lenza u istom predmetu Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:56) te presudu od 19. ožujka 2015., Kik, C-266/13, EU:C:2015:188, t. 48. i 49.).

32. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio [18].

33. Kao prvo, kada je riječ o tekstu odredbe članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 valja istaknuti da je on prilično općenit. Ta se odredba primjenjuje na „ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju", ne dovodeći u pitanje, s jedne strane, „članke 12. do 16." te , s druge strane, „ostale odredbe ove Uredbe koje [dotičnoj osobi] jamče davanja prema zakonodavstvu jedne ili više država članica".

34. Analiza njezina teksta pokazuje ne samo da je formulirana na općenit način upotrebom izraza „*ostale osobe*", nego da je popraćena i dvjema „napomenama" koje također imaju opću primjenu: prvom se ne dovodi u pitanje nijedna odredba glave II. Uredbe br. 883/2004, to jest nijedno kolizijsko pravilo na temelju kojeg se može odrediti zakonodavstvo koje se primjenjuje na osobe koje ulaze u njezino područje primjene; druga se, pak, odnosi na ostale odredbe iste uredbe.

35. Takav odabir u pogledu formulacije govori, prema mojem mišljenju, u prilog tumačenju kojim se toj odredbi dodjeljuje narav kolizijskog pravila kojim se upućuje na primjenu pravnih pravila drugog pravnog područja čija je svrha svojim područjem primjene obuhvatiti sve situacije za koje Uredbom br. 883/2004 nije izričito određeno zakonodavstvo koje se primjenjuje na situaciju dotične osobe.

36. Međutim, iz analize teksta te odredbe ne proizlazi nikakav element koji bi mogao opravdati ograničenje područja njezine primjene isključivo na osobe koje nisu radno aktivne. Naime, iz teksta te odredbe nipošto ne proizlazi da bi ona bila primjenjiva *isključivo* na određene posebne kategorije osoba.

37. Kao drugo, što se tiče konteksta predmetne odredbe, valja prije svega istaknuti da ni iz jedne druge odredbe Uredbe br. 883/2004 kao ni iz jedne njezine uvodne izjave ne proizlaze elementi u prilog stajalištu prema kojem je područje primjene te odredbe ograničeno isključivo na osobe koje nisu radno aktivne.

38. Komisija se u svojim pisanim očitovanjima prilično kriptički poziva u prilog tom stajalištu na članak 2. Uredbe br. 883/2004. Tim se člankom određuje područje primjene te uredbe *ratione personae*. Međutim, nije jasno, niti je Komisija u svojim pisanim očitovanjima i na raspravi to bila u stanju objasniti, kako taj članak kao takav može opravdati ograničenje područja primjene članka 11. stavka 3. točke (e) navedene uredbe isključivo na osobe koje nisu radno aktivne.

39. Sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku navodi da se u postupku pred njim u prilog stajalištu o ograničenju područja primjene članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 na osobe koje nisu radno aktivne pozivalo na uvodnu izjavu 42. te uredbe. Iz teksta te uvodne izjave [19] – koja se, osim toga, odnosi na posebnu situaciju u Kraljevini Danskoj – nedvojbeno proizlazi da je Uredba br. 883/2004 proširena na novu kategoriju osoba koje nisu radno aktivne. Međutim, nije jasno kako izričito priznavanje takvog proširenja u navedenoj uvodnoj izjavi može samo po sebi biti prikladno za opravdanje ograničenja područja primjene odredbe članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 isključivo na tu kategoriju osoba.

18 Vidjeti, *među ostalim*, presudu od 21. ožujka 2018., Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, t. 34.).

19 U skladu s tom uvodnom izjavom: „Prema načelu proporcionalnosti i u skladu s potrebom proširivanja ove Uredbe na sve građane Europske unije s ciljem pronalaženja rješenja koje će uzeti u obzir sve zapreke koje bi mogle proizaći iz posebnih značajki sustava temeljenih na boravištu, smatra se opravdanim posebno odstupanje u Prilogu XI. – unos ‚DANSKA', ograničeno na pravo na socijalnu mirovinu isključivo za novu kategoriju radno neaktivnih osoba, na koje je proširena ova Uredba, zbog posebnih obilježja danskog sustava te s obzirom na činjenicu da se ove mirovine mogu prenijeti u drugu državu nakon desetgodišnjeg razdoblja boravišta prema danskome zakonodavstvu koje je na snazi (Zakon o mirovinama)".

40. Usto, nijedan element unutar strukture članka 11. ne može se, prema mojem mišljenju, istaknuti u prilog ograničenju područja primjene predmetne odredbe. Smatram da se činjenicom da je stavkom 4. tog članka predviđena posebna situacija različita od onih predviđenih točkama od (a) do (d) stavka 3. tog članka nipošto ne može poduprijeti stajalište o ograničenju područja primjene predmetne odredbe na osobe koje nisu radno aktivne. Takva posebna situacija obuhvaćena je „napomenom" koja je prethodno navedena u točki 34. ovog mišljenja.

41. Naprotiv, smatram da postojanje tih dviju „napomena", koje se odnose na ostale odredbe Uredbe br. 883/2004 sa sustavnog gledišta predstavlja snažan argument u prilog stajalištu da je članak 11. stavak 3. točka (e) Uredbe br. 883/2004 odredba koja upućuje na primjenu pravnih pravila drugog pravnog područja.

42. Tom stajalištu ide u prilog, također sa sustavnog gledišta, i činjenica da je članak 11., u koji je uvrštena predmetna odredba, naslovljen „opća pravila" i prvi je članak u glavi II. Uredbe br. 883/2004, što jasno pokazuje da su odredbe koje su u njoj sadržane opće primjene.

43. Kao treće, kad je riječ o ciljevima predmetne odredbe, njih je, kao što je to prethodno navedeno u točki 26. ovog mišljenja, Sud već jasno odredio.

44. U tom pogledu, smatram da je tumačenje odredbe članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 na način da predstavlja općenitu i podrednu odredbu koja upućuje na primjenu pravnih pravila drugog pravnog područja i kojom se jamči određivanje prava koje se primjenjuje na sve slučajeve koji nisu izričito propisani tom uredbom najprimjerenije za osiguranje ostvarenja ciljeva sâme odredbe i uredbe, odnosno za izbjegavanje istodobne primjene više nacionalnih zakonodavstava na određeni slučaj te sprečavanje da osobe na koje se primjenjuje Uredba br. 883/2004 ostanu bez zaštite u području socijalne sigurnosti jer ne postoji zakonodavstvo koje bi se na njih primijenilo.

45. Naime, usko tumačenje kojim se ograničava područje primjene predmetne odredbe isključivo na osobe koje nisu radno aktivne dovelo bi do opasnosti nastanka praznina i u pravnim pravilima propisanim sustavom kolizijskih pravila stvorenim Uredbom br. 883/2004, što bi dovelo do situacija pravne nesigurnosti, koje bi Sud, kao za vrijeme važenja prethodne Uredbe br. 1408/71, rješavao *ex post*.

46. Što se tiče ciljeva predmetne odredbe, također napominjem da argument koji je Komisija iznijela na raspravi te prema kojem iz prijedloga uredbe koji je 1998.[20] podnijela Komisija – na temelju kojeg je zatim usvojena Uredba br. 883/2004 – proizlazi da je namjera zakonodavca bila ograničiti područje primjene te odredbe na osobe koje nisu radno aktivne, nije u skladu s tekstom tog prijedloga.

47. Naime, iz obrazloženja članka 8. prijedloga koji je naknadno u konačnoj verziji postao članak 11. Uredbe nipošto ne proizlazi da je namjera zakonodavca u vezi s predmetnom odredbom (koja je ostala uglavnom nepromijenjena u konačnoj verziji te uredbe) bila ograničenje područja njezine primjene *isključivo* ina osobe koje nisu radno aktivne[21].

48. Zaključno, smatram da iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da odredbu članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 treba široko tumačiti u skladu s ciljevima Uredbe i sâme odredbe, koje je utvrdio Sud. Stoga smatram da se ta odredba kao odredba koja upućuje na primjenu kolizijskih pravnih pravila drugog pravnog područja uspostavljenih tom uredbom primjenjuje na ostale osobe koje ne spadaju ni u jednu od kategorija navedenih u točkama (a) do (d) stavka 3. tog članka ili za koje nijedna druga odredba te uredbe iz bilo kojeg razloga ne određuje primjenjivo zakonodavstvo i dakle ne samo zbog radne neaktivnosti tih osoba.

20 Komisijin prijedlog Uredbe Vijeća (EZ) o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti od 21. prosinca 1998. (COM (1998) 779 *final*)

21 Vidjeti stranicu 7. obrazloženja prijedloga navedenog u prethodnoj bilješci.

49. U tom pogledu također napominjem da je široko tumačenje članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004, predloženo u prethodnoj točki ovog mišljenja, u skladu s tumačenjem Suda odredbe koju je ta odredba zamijenila, to jest članka 13. stavka 2. točke (f) Uredbe br. 1408/71. Naime, Sud je svojoj sudskoj praksi široko tumačio tu odredbu na temelju njezine općenite formulacije, na način da se odnosi na „svaku situaciju" u kojoj je zakonodavstvo određene države članice „iz bilo kojeg razloga" prestalo biti primjenjivo na određenu osobu [22]. S obzirom na navedeno, smatram da se tumačenje predmetne odredbe koje sam prethodno predložio u točki 48. ovog mišljenja ne može dovesti u pitanje drugim argumentima koje su pred Sudom iznijele Komisija i nizozemska vlada.

50. Kao prvo, što se tiče Komisijinog pozivanja na, s jedne strane, Praktični vodič o zakonodavstvu primjenjivom u Europskoj uniji (EU), Europskom gospodarskom prostoru (EGP) i u Švicarskoj [23], koji je sastavila i odobrila Administrativna komisija za koordinaciju sustava socijalne sigurnost te, s druge strane, dokument Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, naslovljen „Notes explicatives sur la modernisation de la coordination en matière de securité sociale" [24], valja navesti da ti dokumenti, iako predstavljaju sredstvo za tumačenje Uredbe br. 883/2004, nemaju obvezujući učinak te ni na koji način ne obvezuju Sud ni nacionalne sudove u pogledu tumačenja te uredbe [25].

51. Kao drugo, što se tiče različitih pozivanja stranaka koje su Sudu podnijele očitovanja na sudsku praksu Suda, prvenstveno napominjem da točka 63. presude od 14. lipnja 2016., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-308/14, EU:C:2016:436), na koju se u prilog svojem stajalištu poziva nizozemska vlada i koja je prethodno navedena u točki 25. ovog mišljenja, govori u prilog tumačenju predmetne odredbe prema kojem se ona ne primjenjuje isključivo na osobe koje nisu radno aktivne. Naime, u toj točki Sud je upotrijebio izraz „*osobito*" [26] prije upućivanja na tu kategoriju osoba, što ukazuje na to da nije namjeravao ograničiti primjenu predmetne odredbe isključivo na nju.

52. Što se tiče presuda Aldewereld i Kik, iako one nedvojbeno predstavljaju oslonce korisne za tumačenje, valja utvrditi da ih je Sud donio prije stupanja na snagu odredbe članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 i dakle u drukčijem pravnom kontekstu u kojem nije postojalo pravno pravilo koje upućuje na primjenu pravnih pravila drugog pravnog područja. Rješenja do kojih je Sud došao u tom različitom kontekstu stoga nisu primjenjiva na novi kontekst Uredbe br. 883/2004, u kojem tumačenja Suda više nisu potrebna kako bi se popunile praznine u regulatornom okviru.

53. Kao treće, što se tiče argumenta koji je Komisija iznijela na raspravi u vezi s postojanjem hijerarhije u sustavu Uredbe br. 883/2004 između *lex loci labori* i *lex domicilii*, smatram da postojanje takve hijerarhije između kriterija ne može samo po sebi opravdati ograničenje područja primjene odredbe te uredbe, kojom nije izričito propisano takvo ograničenje.

54. Kao četvrto, smatram da se zahtjevima u vezi s načelom jednakog postupanja, na koje se pozivaju Komisija i nizozemska vlada, ne protivi tumačenje članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 koje predlažem. Naime, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 5., 8. i 17. te uredbe, u njezinu se sustavu tim načelom nastoji zajamčiti jednako postupanje prema svim osobama zaposlenima *u* Uniji, *na* državnom području države članice, na koje se stoga primjenjuje odredba iz članka 11. stavka 3. točke (a) Uredbe br. 883/2004.

55. Međutim, ako dotična osoba svoj rad ne obavlja *na* državnom području države članice, pa je povezanost između obavljanja rada i područja Unije slabija, to ne znači automatski da se upotrebom poveznice s obzirom na sjedište poslodavca više štite zahtjevi u vezi s načelom jednakog postupanja, koji su pak povezani sa općenitijim ciljem Uredbe br. 883/2004 u pogledu olakšavanja slobodnog

22 Vidjeti detaljnije presudu od 11. lipnja 1998., Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, t. 40.).

23 Vidjeti ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=it

24 Dokument postoji isključivo na francuskom, engleskom i njemačkom jeziku: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6481&langId=fr.

25 Vidjeti u tom smislu bilješku 12. mišljenja nezavisnog odvjetnika Mengozzija u predmetu Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818).

26 „Notamment" na francuskom, „in particular" na engleskom, „insbesondere" na njemačkom jeziku

kretanja osoba [27], u odnosu na poveznicu s obzirom na boravište dotične osobe. Kao što su to navele grčka i poljska vlada, jasan primjer toga jest slučaj pomoraca, kao što je dotična osoba u glavnom postupku, čije je zaposlenje obilježeno izrazitom međunarodnom mobilnosti i ugovorima o radu na određeno vrijeme koji su često kratkog trajanja i sklopljeni na daljinu.

56. Konačno, kao peto, smatram da se tumačenju odredbe članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 koje sam predložio u točki 48. ovog mišljenja ne protivi mogući rizik, spomenut na raspravi, da zakonodavstvom države članice boravišta dotične osobe nisu propisane odredbe na temelju kojih se omogućuje njezino uključivanje u sustav socijalne sigurnosti te države članice, zbog čega bi ta osoba ostala bez zaštite.

57. U tom pogledu ističem da je, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda navedene u točki 20. i sljedećim točkama ovog mišljenja, jedini cilj odredbi glave II. Uredbe br. 883/2004 doista odrediti nacionalno zakonodavstvo koje se primjenjuje na osobe koje ulaze u područje primjene te uredbe i da te odredbe kao takve nemaju za cilj odrediti uvjete priznanja prava ili obveze uključivanja u sustav socijalne sigurnosti ili određeni sektor tog sustava, što je zadaća zakonodavstva svake države članice [28].

58. Međutim, Sud je također pojasnio da cjelovitost sustava kolizijskih pravila uspostavljenog navedenom glavom II. djeluje na način da zakonodavcu svake države članice oduzima ovlast da slobodno odredi doseg i pretpostavke za primjenu svojeg nacionalnog zakonodavstva u pogledu osoba na koje se ono primjenjuje i u pogledu područja na kojem nacionalni propisi proizvode svoje učinke [29].

59. Naime, prilikom određivanja uvjeta priznanja prava na uključenje u sustav socijalne sigurnosti, države članice obvezne su poštovati važeće odredbe prava Unije. Konkretnije, pravila o sukobu zakonâ predviđena Uredbom br. 883/2004 obvezujuća su za države članice, koje stoga nemaju mogućnost odrediti u kojoj je mjeri primjenjivo njihovo vlastito zakonodavstvo ili ono druge države članice [30].

60. Iz toga proizlazi da s obzirom na cilj odredbi prethodno navedene glave II., kojima se, kako je to navedeno u prethodnim točkama 23. i 26. ovog mišljenja, nastoji osobito spriječiti da osobama koje ulaze u područje primjene te uredbe zbog nepostojanja zakonodavstva koje se na njih primjenjuje bude uskraćena zaštita u području socijalne sigurnosti, posljedica uvjeta priznanja prava na uključenje u sustav socijalne sigurnosti ne smije biti isključenje iz područja primjene zakonodavstva o kojem je riječ osoba na koje se u skladu s Uredbom br. 883/2004 to zakonodavstvo primjenjuje [31].

### *D. Prethodno pitanje*

61. Smatram da na prethodno pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku valja odgovoriti uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja i u skladu s tumačenjem članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 koje sam predložio u točki 48. ovog mišljenja.

62. U tom smislu smatram da je najprije prikladno potvrditi da se pretpostavke na kojima taj sud temelji svoje pitanje Sudu čine ispravnima [32].

27 Vidjeti točku 20. ovog mišljenja.

28 Vidjeti, među ostalim, sudsku praksu navedenu u točkama 21. i 26. te presudu od 25. listopada 2018., Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, t. 47.).

29 Presuda od 26. listopada 2016., Hoogstad (C-269/15, EU:C:2016:802, t. 34. i navedena sudska praksa)

30 Vidjeti presudu od 25. listopada 2018., Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, t. 48. i navedena sudska praksa).

31 Vidjeti presudu od 25. listopada 2018., Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, t. 49. i navedena sudska praksa).

32 Vidjeti točku 10. ovog mišljenja.

63. Naime, kao prvo, nema sumnje da SF ulazi u područje primjene Uredbe br. 883/2004 u skladu s njezinim člankom 2. On je, naime, latvijski državljanin koji boravi u Latviji i nije sporno da je tijekom relevantnog razdoblja trebao podlijegati zakonodavstvu određene države članice, to jest Latvije ili Nizozemske [33].

64. Kao drugo, Sud je već imao priliku utvrditi da se rad koji se obavlja na brodu koji plovi pod zastavom treće zemlje u međunarodnim vodama u dijelu epikontinentalnog pojasa koji graniči s državom članicom ne može izjednačiti s radom koji se obavlja na državnom području države članice [34].

65. Kao treće, nesporno je također da je SF-ov radni odnos dovoljno usko povezan s područjem Unije. Naime, iz sudske prakse proizlazi da takva veza postoji ako je građanin Unije koji ima boravište u državi članici bio zaposlen u poduzeću sa sjedištem u drugoj državi članici za čiji je račun obavljao svoju djelatnost [35].

66. U tom smislu napominjem da su se sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku i stranke koje su Sudu podnijele očitovanja ispravno složili da na situaciju dotične osobe u glavnom postupku nije primjenjiva nijedna odredba Uredbe br. 883/2004 osim članka 11. stavka 3. točke (e).

67. Naime, kao prvo, na tu situaciju ne mogu se primijeniti odredbe iz točaka (a) do (d) stavka 3. tog članka, a osobito ne točka (a) s obzirom na to da se pomorska djelatnost nije obavljala na državnom području ni jedne države članice.

68. Kao drugo, nije primjenjiva odredba stavka 4. navedenog članka 11. jer se ona primjenjuje isključivo na djelatnosti koje se obavljaju na brodovima koji plove pod zastavom države članice, dok se u predmetnom slučaju djelatnost obavljala na pomorskom brodu koji plovi pod zastavom treće zemlje.

69. Kao treće, na tu se situaciju ne mogu primijeniti druge odredbe glave II. Uredbe br. 883/2004, koje se primjenjuju na slučajeve različite od onih o kojima je riječ u glavnom postupku [36], ni bilo koja druga odredba te uredbe.

70. U tim okolnostima smatram da je s obzirom na tumačenje odredbe prethodno navedeno u točki 48. ovog mišljenja na situaciju kao što je SF-ova primjenjiva odredba iz članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe 883/2004 te da stoga osoba u takvoj situaciji podliježe zakonodavstvu države boravišta.

33 Vidjeti po analogiji presudu od 19. ožujka 2015., Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, t. 38. i 39.).

34 Vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2015., Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, t. 40.). Međutim, kao što je to s pravom primijetila grčka vlada, u slučaju kada bi se rad na brodu na kojem je dotična osoba obavljala posao odnosio na istraživanje i/ili iskorištavanje resursa na dijelu epikontinentalnog pojasa koji graniči s državom članicom, a što je na sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku da utvrdi, analiza bi mogla biti drugačija. Vidjeti presudu od 17. siječnja 2012., Salemink (C-347/10, EU:C:2012:17, t. 35. i sljedeće točke i prethodno navedena presuda Kik, posljednja rečenica t. 41.).

35 Vidjeti presude od 29. lipnja 1994., Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271, t. 14.), od 28. veljače 2013., Petersen i Petersen (C-544/11, EU:C:2013:124, t. 42.) i od 19. ožujka 2015., Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, t. 43.).

36 Naime, tim odredbama predviđena su posebna pravila koja se primjenjuju na osobe koje su predmet upućivanja (članak 12.), osobe koje obavljaju djelatnost u dvjema ili više država članica (članak 13.), osobe koje su odabrale dobrovoljno osiguranje ili izborno produženo osiguranje (članak 14.), članove ugovornog osoblja europskih institucija (članak 15.) te pojedina odstupanja od članaka od 11. do 15. (članak 16.).

## V. Zaključak

71. Na temelju prethodnih razmatranja predlažem da Sud na prethodno pitanje koje je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) odgovori na sljedeći način:

Članak 11. stavak 3. točku (e) Uredbe br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti treba tumačiti na način da državljanin države članice koji boravi u svojoj matičnoj državi članici te je bio zaposlen kod poslodavca sa sjedištem u drugoj državi članici, radeći kao pomorac na pomorskom brodu koji plovi pod zastavom treće zemlje i koji se u relevantnom razdoblju nalazio izvan područja Unije, u odnosu na to razdoblje podliježe zakonodavstvu države članice boravišta.