



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. PITRUZZELLA
представено на 17 март 2022 година¹

Дело C-713/20

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank
срещу
X и Y

(Преюдициално запитване, отправено от Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Социална сигурност на работниците мигранти — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Член 11, параграф 3, букви а) и д) — Лице, което пребивава в една държава членка и осъществява дейност като заето лице в друга държава членка — Трудови правоотношения с агенция за временна заетост — Определяне на приложимото законодателство в периодите между трудовите правоотношения“

1. Кое следва да е приложимото право към нает чрез агенция за временна заетост работник, пребиваващ в държава членка, различна от тази, в която той обичайно работи, в периодите, през които същият не полага труд и няма действащ трудов договор — правото на държавата на заетост съгласно член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004² или правото на държавата по пребиваване съгласно член 11, параграф 3, буква д) от посочения регламент?
2. Това по същество е въпросът, на който трябва да отговори Съдът по настоящото дело с предмет преюдициално запитване, отправено от Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия) в рамките на две съединени дела между, от една страна, Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Управителен съвет на социалноосигурителната каса, наричан по-нататък „SVB“), и от друга страна, X и Y.
3. Настоящото дело дава възможност на Съда да уточни смисъла на разпоредбата на член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004 и да продължи да допринася за определяне на общата структура на стълковителните норми, предвидени в дял II от посочения регламент.

¹ Език на оригиналния текст: италиански.

² Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), изменен с Регламент (ЕС) № 2019/1149 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за създаване на Европейски орган по труда, за изменение на регламенти (ЕО) № 883/2004, (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) 2016/589 и за отмяна на Решение (ЕС) 2016/344 (ОВ L 186, 2019 г., стр. 21).

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. Регламент № 883/2004 (наричан по-нататък „Регламент № 883/2004“) отменя, считано от 1 май 2010 г., Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (наричан по-нататък „Регламент № 1408/71“)³.

5. Член 1, букви а) и б) от Регламент № 883/2004 гласи:

„За целите на настоящия регламент:

- а) „дейност като заето лице“ означава всяка дейност или положение, което се приема за еквивалентно за целите на социално осигурителното законодателство на държавата членка, в която се осъществява такава дейност или съществува еквивалентно положение;
- б) „дейност като самостоятелно заето лице“ означава всяка дейност или положение, което се приема за еквивалентно за целите на социално осигурителното законодателство на държавата членка, в която се осъществява такава дейност или съществува еквивалентно положение“.

6. Дял II от Регламент № 883/2004, озаглавен „Определяне на приложимото законодателство“, съдържа членове 11—16.

7. Член 11 от посочения регламент, озаглавен „Общи правила“, предвижда следното:

„1. Лицата, за които се прилага настоящият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Това законодателство се определя в съответствие с настоящия дял.

2. За целите на настоящия дял, лицата, които получават парични обезщетения поради или вследствие на тяхната дейност като наето или самостоятелно заето лице, се считат, че упражняват посочената дейност. Това не се прилага за пенсиите за инвалидност, старост или за преживяло лице или за пенсиите, получавани поради трудови злоупотреби или професионални болести или за паричните обезщетения за болест, покриващи лечение за неограничен период.

3. Съгласно членове 12—16:

- а) спрямо лице, осъществяващо дейност като наето или като самостоятелно заето лице в една държава членка се прилага законодателството на тази държава членка;

³ Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, 1971 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26), изменен с Регламент (ЕО) № 118/97 на Съвета от 2 декември 1996 година за изменение и актуализация на Регламент (ЕИО) № 1408/71 за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността, и Регламент (ЕИО) № 574/72 за определяне на реда за прилагане на Регламент (ЕИО) (ОВ L 28, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 35 и поправка в ОВ L 32, 2008 г., стр. 31).

- б) държавен служител е подчинен на законодателството на държавата членка, което се прилага спрямо наелата го на работа администрация;
 - в) спрямо лице, получаващо обезщетения за безработица в съответствие с член 65 съгласно законодателството на държавата членка по пребиваване, се прилага законодателството на тази държава членка;
 - г) спрямо лице, повикано за отбиване на редовна служба или на преподготовка във въоръжените сили или на гражданска служба в държава членка, се прилага законодателството на тази държава членка;
 - д) всяко друго лице, към което букви а) — г) не се прилагат, е подчинено на законодателството на държавата членка по пребиваване, без да се засягат останалите разпоредби на настоящия регламент, гарантиращи му обезщетения съгласно законодателството на една или повече други държави членки“.
8. Членове 12—16 от Регламент № 883/2004 предвиждат специални правила, приложими за командировани лица (член 12), за лица, които осъществяват дейност в две или повече държави членки (член 13), за лица, избрали доброволно или продължено осигуряване по избор на лицето (член 14), за договорно наетия персонал на европейските институции (член 15), както и изключения от членове 11—15 от този регламент (член 16).

Б. Нидерландското право

9. Член 6 от Algemene Ouderdomswet (Закон за общото осигуряване за старост; наричан по-нататък „AOW“) предвижда:

„1. Съгласно разпоредбите на настоящия закон осигурено е лице, което все още не е навършило пенсионна възраст, и

- а) е местно лице;
- б) не е местно лице, но подлежи на облагане с данък върху дохода за труда, положен в Нидерландия или върху континенталния шелф.

[...]

3. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 категорията на осигурените лица може да бъде разширена или ограничена с обща административна мярка“.

10. Член 6а от AOW гласи:

„Евентуално като изключение от член 6 и основаващите се на него разпоредби,

- а) за осигурено се счита лице, чието осигуряване по този закон произтича от прилагането на разпоредби на договор или на решение на международна организация;
- б) за неосигурено се счита лице, за което по силата на договор или на решение на международна организация се прилага законодателството на друга държава“.

11. Съгласно член 13, параграф 1, буква а) от AOW размерът на пенсията се намалява с 2 % за всяка календарна година, през която титулярят на правото на пенсия след навършване на 15-годишна възраст, но преди достигане на 65-годишна възраст, не е бил осигурен.

12. Текстът на член 6 от Algemene Kinderbijslagwet (Общ закон за детските надбавки; наричан по-нататък „AKW“) е идентичен с текста на член 6 от AOW.

13. Член 6а от AKW гласи:

„Евентуално като изключение от член 6 и основаващите се на него разпоредби:

- а) за осигурено се счита и лице, чието осигуряване по този закон произтича от прилагането на разпоредбите на договор или на решение на международна организация;
- б) за целите на глава 3 от този закон за „осигурено“ се счита и лице, което не е осигурено и което е придобило право на семейни обезщетения съгласно Регламент № 883/2004;
- с) лице, за което се прилага законодателството на друга държава по силата на договор или на решение на международна организация, не се счита за осигурено“.

14. Съгласно член 11, параграф 1 от AKW:

„Само лице, което е осигурено в първия ден от календарното тримесечие, има право на семейни помощи за деца по смисъла на този закон“.

15. Член 6 от Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekerden volksverzekeringen 1999 от 24 декември 1998 г. (Наредба от 1999 г. за разширяване и ограничаване на кръга на социално осигурените лица; наричана по-долу „BUB“), озаглавен „Временно прекъсване на трудовата заетост в Нидерландия“, предвижда:

„Осигурено по социалноосигурителната схема е лице, което не пребивава в Нидерландия, но работи изключително в Нидерландия, и чиято заетост е временно прекъсната:

- а) поради болест, увреждане, бременност, майчинство или безработица; или
- б) поради отпуск, стачка или локаут“.

II. Фактите, главното производство и преюдициалните въпроси

A. Делото между SVB и X

16. През 2012 г. X, нидерландска гражданка, се премества да живее в Германия. Без никога да е работила в Германия, от 2013 г. X полага труд в Нидерландия с прекъсвания, чрез агенция за временна заетост⁴.

17. По-специално, видно от преписката, тази дейност е била извършвана въз основа на срочни договори за временна заетост, съдържащи „клауза за посредничество“⁵, т.е. клауза, съгласно която трудовото правоотношение с агенцията започва, когато работникът започне да извършва дейността си в предприятието ползвател, и приключва, когато тази дейност бъде прекратена.

18. В периодите между отделните трудови правоотношения — с различна продължителност от шест дни до пет месеца — X остава регистрирана в няколко агенции за временна заетост в Нидерландия и извършва там доброволческа дейност и домакинска работа за сина си срещу минимално възнаграждение.

19. На 6 юли 2015 г. SVB предоставя на X справка за пенсията, на която тя има право. Видно от справката, пенсията ѝ по реда на AOW е намалена на 82 %, тъй като X се считала за осигурена съгласно нидерландското социалноосигурително законодателство само за периодите, през които действително е упражнявала временна заетост в тази държава. Обратно, в периодите между отделните назначения, тъй като не е имало трудово правоотношение и реална дейност, следвало да се прилага законодателството на държавата по пребиваване, а именно германското законодателство.

20. От акта за преюдициално запитване е видно също, че X няма право на пенсия за осигурителен стаж и възраст в Германия, тъй като няма никакъв завършен осигурителен период.

21. Като подава жалба по административен ред, X иска от SVB периодите между дейностите, извършвани по трудово правоотношение за временна заетост, да се считат за осигурителни периоди по реда на AOW.

22. След като жалбата ѝ по административен ред е отхвърлена, X предявява същото искане пред Rechtbank Amsterdam (Районен съд Амстердам, Нидерландия), който с решение от 3 октомври 2016 г. уважава жалбата. По-конкретно, позовавайки се в подкрепа на изводите си и на решение Franzen и др.⁶, Rechtbank Amsterdam (Районен съд Амстердам,

⁴ Още в началото следва да се отбележи, че и двата случая, разглеждани в главното производство, се отнасят до трудови правоотношения чрез агенции за временна заетост. Както е добре известно, това е вид работа, уредена на равнището на Съюза с Директива 2008/104/ЕО относно работата чрез агенции за временна заетост, в която участват трима субекти: агенцията за временна заетост, работникът и предприятието ползвател. Тези правоотношения се характеризират с триъгълна схема, основана на едновременното съществуване на два договора: трудов договор между агенцията и работника; договор, по силата на който агенцията предоставя на предприятието ползвател един или повече работници. Следователно последните остават формално наети и получават възнаграждение от самата агенция, но изпълняват работата си в служба и под ръководството на предприятието ползвател. Трудовият договор между агенцията и работника може да бъде сключен за неопределено време или за определен срок. Само в първия случай работникът има право да получи възнаграждение за оставане на разположение за периодите, през които чака да бъде изпратен в предприятието ползвател.

⁵ Тази договорна схема е предвидена в член 7:691, параграф 2 от Burgerlijk Wetbook (нидерландски Граждански кодекс).

⁶ Решение от 23 април 2015 г., Franzen и др. (C-382/13, EU:C:2015:261).

Нидерландия) приема, че междинните периоди следва да се квалифицират като периоди на отпуск или безработица по смисъла на националното законодателство, и по-специално на член 6 от ВУВ, и следователно като периоди, през които Х е била осигурявана по реда на нидерландското законодателство.

23. SVB обжалва това решение пред Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия), запитващата юрисдикция.

Б. Делото между SVB и Y

24. Y пребивава трайно със семейството си в Полша, а от 2007 г. работи с известни прекъсвания в Нидерландия въз основа на различни временни трудови договори, сключени с агенция за временна заетост.

25. Основното в случая е, че Y е сключил с агенцията срочен договор за временна заетост за период от осем месеца, считано от 20 юли 2015 г. В периода от 1 януари 2016 г. до 7 февруари 2016 г. обаче Y не е полагал труд, а от 8 февруари 2016 г. е сключил нов трудов договор със същата агенция за временна заетост.

26. С решение от 29 март 2016 г. SVB уведомява Y, че съгласно АКВ той няма право на детски надбавки за януари и февруари 2016 г., тъй като през първия работен ден от тези месеци не е упражнявал никаква дейност в Нидерландия⁷.

27. С подаването на жалба по административен ред Y е поискал от SVB да му бъдат признати детски надбавки и за януари и февруари 2016 г., като изтъква, че през този период е бил в отпуск и следователно трудовото правоотношение все още е било действащо.

28. След като административната му жалба е отхвърлена, Y повтаря искането си пред Rechtbank Amsterdam (Районен съд Амстердам, Нидерландия), който с решение от 5 януари 2017 г. го отхвърля, потвърждавайки направените от SVB преценки.

29. Y подава въззивна жалба срещу това решение пред Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия), запитващата юрисдикция.

В. Актът за преюдициално запитване

30. След като съединява двете дела в съдебното заседание от 29 май 2020 г., Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия) постановява акта за преюдициално запитване на 17 декември 2020 г.

⁷ В това отношение, както отбелязва в становището си SVB (т. 19), релевантен е и член 59, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 284, 2009 г., стр. 1), съгласно който „[к]огато приложимото законодателство и/или компетентността за предоставяне на семейни обезщетения се променят между държавите членки в рамките на календарния месец, независимо от датите за изплащане на семейните обезщетения по силата на законодателството на тези държави членки, институцията, която е изплатила семейните обезщетения по силата на законодателството, по което тези обезщетения са присъдени в началото на съответния месец, продължава да прави това до края на този месец“.

31. Във връзка със случая на X запитващата юрисдикция посочва, че тъй като трудовият договор се характеризира с наличието на горепосочената клауза за посредничество, съгласно която трудовото правоотношение се прекратява автоматично при прекратяване на дейността, извършвана в предприятието ползвател, в периодите между отделните трудови дейности не е имало никакво действащо трудово правоотношение.

32. Запитващата юрисдикция подчертава също, че дейностите, извършвани от X на доброволни начала и в семеен контекст срещу много ниско възнаграждение, не са с икономически характер и нямат за цел генериране на доходи. Поради това те не могат да се считат за дейности по трудови правоотношения или за приравнени на тях.

33. Що се отнася до Y, Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия) отбелязва, че той никога не е оспорвал неизплащането на възнагражденията в периода от 1 януари 2016 г. до 7 февруари 2016 г., както и че новият трудов договор е сключен преди датата на изтичане на срока на предишния договор. Тези обстоятелства водят до заключението, че от 1 януари 2016 г. до 7 февруари 2016 г. между Y и агенцията за временна заетост не е имало трудово правоотношение.

34. Така запитващата юрисдикция посочва, че и двата спора се отнасят до въпроса дали X и Y — лица, които обичайно полагат труд в Нидерландия, но пребивават в друга държава членка — са продължили да бъдат осигурявани по реда на нидерландското социалноосигурително законодателство през периодите между описаните трудови правоотношения чрез агенции за временна заетост.

35. Въпросът, който възниква тогава, е дали такива периоди могат да представляват положения, приравнени на дейностите, осъществявани като наето или като самостоятелно заето лице, посочени в член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004, и следователно да обосноват прилагането на нидерландското законодателство.

36. Тъй като не се оспорва, че разглежданите случаи не попадат в хипотезите, предвидени в член 11, параграф 3, букви б), в) и г) от Регламент № 883/2004, отрицателен отговор на горепосочения въпрос би довел до заключението, че за периодите е приложимо законодателството на държавата по пребиваване, в съответствие член 11, параграф 3, буква д) от същия регламент, т.е. Германия в случая на X и Полша в случая на Y.

37. За да подчертае проблемния характер на въпроса, запитващата юрисдикция припомня вече цитираното решение от 23 април 2015 г., Franzen и др., което, макар да се отнася до тълкуването на Регламент № 1408/71, се счита за приложимо и към Регламент № 883/2004.

38. От възможния прочит на това решение, основаващ се главно на текста на точка 50 от него⁸, според запитващата юрисдикция следва, че лицата, които обичайно извършват професионалната си дейност в дадена държава членка, попадат в обхвата на член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004, стига да не са прекратили окончателно или временно тази дейност. Наличието на трудово правоотношение обаче е ирелевантно за установяването на такова прекратяване. Напротив, за тази цел следва да се определят

⁸ В точка 50 от решение Franzen Съдът посочва, че „законодателството на държавата членка на заетост се прилага, докато съответното лице упражнява професионалната си дейност на територията на тази държава членка. В това отношение *наличието и видът на трудовото правоотношение* — като такова за работа на непълно работно време или краткотрайна работа — или пък изработваните от работника часове *са ирелевантни*“ (курсивът е мой).

различни критерии, свързани с характеристиките на работата, продължителността на периода, през който съответните лица са я извършвали, продължителността на междинните периоди, ориентацията към един национален пазар на труда.

39. От друго възможно тълкуване на посоченото съдебно решение обаче следва, че за да се приложи правото на държавата на заетост, е необходимо наличието на трудово правоотношение. Така че спрямо дадено лице автоматично се прилага законодателството на държавата по пребиваване, в случай че трудовото правоотношение е прекратено дори само временно и независимо от продължителността на това прекратяване.

40. Освен това запитващата юрисдикция подчертава, че решението, ограничаващо приложимостта на член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004 само до хипотезите, в които има действащо трудово правоотношение, позволява да се определи със сигурност приложимото законодателство към момента на настъпване на събитията. Това решение обаче, приложено към случаи като разглежданите, може да доведе до много честа промяна в приложимото законодателство и до значителни административни усложнения, като по този начин се окаже потенциална пречка за свободното движение на работници.

41. Според запитващата юрисдикция решението, което независимо от наличието на трудово правоотношение изисква да се провери действителното прекратяване на дейността въз основа на индиции като посочените в точка 38 по-горе, също има предимства и недостатъци. Що се отнася до предимствата, то би позволило да се избегне промяната на приложимото законодателство, когато прекъсването между отделните трудови правоотношения е с кратка продължителност. Що се отнася до недостатъците, то се характеризира с по-голяма степен на несигурност, доколкото се основава на ретроспективна преценка на фактите, която трябва да се извърши *ex post*.

42. С оглед на гореизложеното Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия) спира производството и отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1. Следва ли член 11, параграф 3, буква а) от Регламент (ЕО) № 883/2004 да се тълкува в смисъл, че за работник, който пребивава в една държава членка и работи на територията на друга държава членка въз основа на договор с агенция за временна заетост, съгласно който трудовото правоотношение се прекратява с приключване на назначението и впоследствие започва отново, през междинните периоди продължава да се прилага законодателството на последната държава членка, стига той да не е преустановил временно тази заетост?
2. Кои са факторите, които са от значение в тези случаи, за да се установи дали е налице временно преустановяване на дейността?
3. След изтичането на какъв период от време следва да се приеме, че работник, който вече не е в договорно трудово правоотношение, временно е преустановил дейността си в държавата на заетост, освен ако не са налице конкретни данни, които сочат за обратното?“.

III. Правен анализ

43. Считаю, че трите преюдициални въпроса могат да бъдат разгледани заедно, тъй като от тях по същество произтича един въпрос.

44. В случая е безспорно, че както X, така и Y попадат в персоналния обхват на Регламент № 883/2004 и че въпросните обезщетения — а именно пенсията за осигурителен стаж и възраст и детските добавки — попадат в материалния обхват на този регламент.

45. Що се отнася до случая на X, както вече бе посочено в точки 31 и 32 по-горе, следва да се отбележи, че трудовите договори с агенцията за временна заетост се характеризират с наличието на „клауза за посредничество“, съгласно която правоотношението се прекратява автоматично с приключване на дейността, извършвана в предприятието ползвател. Поради това, съгласно посоченото от Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия), тези трудови правоотношения не били действащи в периодите между отделните назначения. Запитващата юрисдикция също така изключва възможността дейностите, извършвани от X на доброволни начала и в семеен контекст срещу много ниско възнаграждение, да се считат за дейности по трудови правоотношения или приравнени на тях.

46. Що се отнася до Y, както вече бе посочено в точка 33, запитващата юрисдикция приема, че в периода от 1 януари 2016 г. до 7 февруари 2016 г. не е имало действащо трудово правоотношение.

47. Следователно случаите на X и Y могат да бъдат обединени, тъй като и двата се отнасят до периоди, в които не е имало действащо трудово правоотношение и гореспоменатите лица — пребиваващи в държава, различна от държавата на обичайната им заетост — не са полагали никакъв труд.

48. Следователно е възможно да се приеме, че с преюдициалните си въпроси, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да изясни дали за X и Y — лица, пребиваващи в държава членка, различна от тази, в която въз основа на трудови правоотношения чрез агенция за временна заетост те обичайно са полагали труд — през междинните периоди, в които не са упражнявали никаква професионална дейност и тези трудови правоотношения са били прекратени, се прилага законодателството на държавата на заетост съгласно член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004, или законодателството на държавата по пребиваване съгласно член 11, параграф 3, буква д) от същия регламент. В полза на първото се е произнесла Комисията; SVB и нидерландското правителство обаче поддържат второто разрешение.

49. За да отговоря на въпроса, считам за уместно първо да направя кратък преглед на Регламент № 883/2004.

50. Целта на този регламент, който осъвременява и опростява правилата, съдържащи се в Регламент № 1408/71, като се запазва преследваната от последния цел, е да координира системите за социална сигурност на държавите членки, за да се гарантира ефективното упражняване на свободното движение на хора⁹.

⁹ Вж. съображения 1, 3, 4 и 45 от Регламент № 883/2004. Вж. също решение от 30 септември 2021 г., Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) (C-285/20, EU:C:2021:785, т. 42), решение от 29 октомври 2020 г., Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, т. 22), и решение от 21 март 2018 г., Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, т. 31).

51. Той не предвижда обща схема за социална сигурност, а позволява запазването на отделните национални схеми¹⁰, като установява редица общи принципи, които законодателствата в областта на социалната сигурност на всички държави членки трябва да спазват. По този начин се цели да се гарантира, че лицата, упражняващи правото си на свободно движение и пребиваване в рамките на Съюза, няма да бъдат засегнати от различните национални системи, поради това че са се възползвали от тази свобода¹¹.

52. В този контекст дял II от Регламент № 883/2004, озаглавен „Определяне на приложимото законодателство“, съдържа именно стълкновителни норми, които позволяват да се определи законодателството, приложимо към попадащите в приложното поле на този регламент случаи.

53. Това са стълкновителни норми, основани на критерии за привръзка, аналогични на съществуващите в международното частно право. Всъщност тяхната цел е да определят приложимото законодателство по отношение на случаи, които съдържат критерии за привръзка с различни държави членки, доколкото се отнасят именно до заети или самостоятелно заети лица, които са упражнили правото си на свободно движение на територията на Съюза¹².

54. Съдът многократно е уточнявал, че разпоредбите на дял II от Регламент № 883/2004 представляват пълна и единна система от стълкновителни норми, чиято цел е да не се допусне едновременното прилагане на няколко национални законодателства и лицата, попадащи в приложното поле на посочения регламент, да не бъдат лишени от защита в областта на социалната сигурност поради липса на приложимо по отношение на тях законодателство¹³. С други думи, целта е да се избегне, от една страна, поради отрицателно стълкновение между националните законодателства работниците мигранти да бъдат оставени без социална закрила, а от друга страна, поради положително стълкновение те да кумулират идентични обезщетения или да подлежат на осигуряване съгласно законодателството на няколко държави членки.

55. Въпросните разпоредби обаче нямат за цел да определят материалноправните условия за включването в дадена схема за социална сигурност или за възникването на правото на съответните обезщетения. По принцип тези условия трябва да се определят в законодателството на държавите членки¹⁴.

56. Предвидените в Регламент № 883/2004 стълкновителни норми са наложени императивно на държавите членки, поради което те не разполагат с възможност да определят до каква степен е приложимо тяхното собствено законодателство или

¹⁰ Вж. решение от 25 ноември 2021 г., Finanzamt Österreich (Семейни надбавки за сътрудници по програми за помощ за развитие) (C-372/20, EU:C:2021:962, т. 71), решение от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединено кралство (C-308/14, EU:C:2016:436, т. 67), и решение от 21 март 2018 г., Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, т. 44).

¹¹ Вж. заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Комисия/Обединеното кралство (C-308/14, EU:C:2015:666, т. 49), както и заключението ми по дело SF (C-631/17, EU:C:2019:10, т. 21).

¹² Вж. заключението на генералния адвокат Szpunar по дело Franzen и др. (C-382/13, EU:C:2014:2190, т. 63).

¹³ Вж. решение от 3 юни 2021 г., ТИЙМ ПАУЪР ЕВРОПА (C-784/19, EU:C:2021:427, т. 32), и решение от 16 юли 2020 г., AFMB (C-610/18, EU:C:2020:565, т. 40 и цитираната съдебна практика).

¹⁴ Вж. решение от 15 юли 2021 г., А (Обществено здравно обслужване) (C-535/19, EU:C:2021:595, т. 47 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 11 юни 1998 г., Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, т. 29).

законодателството на друга държава членка¹⁵. Поради това те не могат да изключат от прилагането на собственото си законодателство лицата, спрямо които това законодателство следва да се прилага по силата на Регламента¹⁶.

57. За да се разрешат потенциалните стълкновения — положителни или отрицателни — на национални законодателства, разпоредбите на дял II от Регламент № 883/2004 имат за цел да гарантират, че за съответните лица се прилага схемата за социална сигурност само на една държава членка.

58. Член 11 от Регламент № 883/2004, който е озаглавен „Общи правила“ и представлява „крайъгълен камък“ на системата, всъщност прогласява в параграф 1 принципа за прилагане на законодателството само на една държава членка.

59. Следователно, щом дадено лице попада в *персоналния* обхват на Регламент № 883/2004, определен в член 2 от последния, по принцип се прилага законодателството само на една държава членка, определено в съответствие с разпоредбите на дял II от същия регламент¹⁷.

60. Що се отнася до настоящия случай, член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004 прогласява принципа *lex loci laboris*, като посочва, че „спрямо лице, осъществяващо дейност като наето или като самостоятелно заето лице в една държава членка се прилага законодателството на тази държава членка“¹⁸.

61. Понятията „дейност като наето или като самостоятелно заето лице“ са определени в член 1, букви а) и б) от Регламент № 883/2004. Тази разпоредба гласи, че за целите на посочения регламент „дейност като заето или като самостоятелно заето лице“ означава „всяка дейност или положение, което се приема за еквивалентно за целите на социално осигурителното законодателство на държавата членка, в която се осъществява такава дейност или съществува еквивалентно положение“.

62. Следователно от съвместния прочит на тези разпоредби следва, че прилагането на *lex loci laboris* е обвързано с условието лицето да упражнява дейност, считана за дейност „като заето или като самостоятелно заето лице“ съгласно социалноосигурителното законодателство на съответната държава¹⁹. Ето защо считам, че наличието на трудово правоотношение — квалифицирано като такова съгласно законодателството на държавата, в която то се осъществява — е от съществено значение за целите на прилагането на законодателството на държавата на заетост.

63. Наличието на трудово правоотношение е без значение само в изключителната хипотеза по член 11, параграф 2 от Регламент № 883/2004, която приравнява на лицата, упражняващи дейност като наето или самостоятелно заето лице, тези лица, които получават парични обезщетения поради или вследствие на тази дейност.

¹⁵ Вж. решение от 15 юли 2021 г., А (Обществено здравно обслужване) (С-535/19, ЕУ:С:2021:595, т. 48), и решение от 25 октомври 2018 г., Walltopia (С-451/17, ЕУ:С:2018:861, т. 48).

¹⁶ Вж. решение от 11 юни 1998 г., Kuusijärvi (С-275/96, ЕУ:С:1998:279, т. 30).

¹⁷ Вж. решение от 3 юни 2021 г., ТИИМ ПАУЪР ЕВРОПА (С-784/19, ЕУ:С:2021:427, т. 33), и решение от 16 юли 2020 г., AFMB (С-610/18, ЕУ:С:2020:565, т. 41 и цитираната съдебна практика).

¹⁸ Този общ принцип има за цел да гарантира, че всички работници, работещи в една и съща държава, попадат в приложното поле на едно и също законодателство в областта на социалната сигурност и получават едни и същи социални обезщетения (вж. решение от 6 септември 2018 г., Alpenrind и др., С-527/16, ЕУ:С:2018:669, т. 97 и 98). По този начин могат да се избегнат нежелани форми на конкуренция чрез разходите за заплати и оттам, натиск върху националните схеми за социална сигурност. Вж. заключението на генералния адвокат Pikamäe по дело AFMB (С-610/18, ЕУ:С:2019:1010, т. 29).

¹⁹ Вж. в тази връзка решение от 13 септември 2017 г., X (С-569/15, ЕУ:С:2017:673, т. 23—26).

64. Запитващата юрисдикция вече изрично е постановила, че положението на X и Y в периодите между отделните временни трудови правоотношения не се счита съгласно нидерландското законодателство за трудова дейност като наето лице или като самостоятелно заето лице²⁰.

65. От друга страна, безспорно е, че през въпросните периоди тези лица не са получавали обезщетенията, посочени в член 11, параграф 2 от Регламент № 883/2004.

66. Изложеното в предходните точки налага в случая да се изключи приложимостта на законодателството на държавата на заетост, както съгласно член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004, така и съгласно член 11, параграф 2 от същия регламент.

67. Това разрешение изглежда най-удачно за постигане на целите на Регламент № 883/2004. Всъщност чрез обвързването на компетентността на държавата на заетост с наличието на трудово правоотношение може незабавно към момента на настъпване на събитията и с необходимата сигурност да се определи приложимото национално законодателство.

68. По този начин се запазва правната сигурност, която представлява съществена ценност в система, която, както бе припомнено по-горе, има за цел да позволи координирането и избягването на стълкновения между националните законодателства съгласно типичните схеми на международното частно право.

69. Впрочем, както вече бе споменато, въпросният регламент няма за цел да гарантира съществуването на права на социално осигуряване и социални помощи, чието уреждане е предоставено на държавите членки.

70. Правото на Съюза не гарантира на работника, че преместването в друга държава членка, различна от държавата членка по произход, няма да има последици от гледна точка на социалната политика: предвид съществуващите разлики между схемите и законодателствата на държавите членки такова преместване може да бъде — според случая — повече или по-малко благоприятно за съответното лице в това отношение²¹.

71. Поради това фактът, че съответните лица нямат право на въпросното социално обезщетение в държавата членка по пребиваване, не оказва влияние върху прилагането на стълкновителните норми, предвидени в дял II от Регламент № 883/2004. Следва впрочем да се уточни, че теоретично законодателството на държавата по пребиваване може да бъде по-благоприятно от това на държавата на заетост.

72. Тълкуване, основано на критериите — като посочените от Комисията в становището ѝ — свързани с характеристиките на трудовото правоотношение, с продължителността на периода, през който съответните лица са извършвали тази работа, с продължителността на междинните периоди, с ориентацията само към един пазар, би довело до повече оспорвания и по-голяма несигурност и би улеснило възникването на стълкновения между националните законодателства.

²⁰ Вж. точки 4.3—4.7 от акта за преюдициално запитване.

²¹ Вж. решение от 19 септември 2019 г., van den Berg и др. (C-95/18 и C-96/18, EU:C:2019:767, т. 64). От това решение — което се отнася до преюдициално запитване, отправено от Hoge Raad der Nederlanden (Върховен съд, Нидерландия) в рамките на същото производство, достигнало обаче до етапа на контрола за законосъобразност, което е довело до посоченото решение от 23 април 2015 г., Franzen и др. — следва, че държавата на заетост не е длъжна да допусне до своята осигурителна схема работник, който пребивава в друга държава членка, за периодите, през които е приложимо законодателството на държавата по пребиваване съгласно дял II от Регламент № 883/2004.

73. Впрочем продължителността на периодите и евентуалното завръщане в предходната държава на заетост са обстоятелства, които могат да бъдат определени само *ex post*, така че през тези периоди не би било възможно да се определи приложимото национално законодателство, което води до практически проблеми, по-специално при изплащането на обезщетения — като детските надбавки — които не са обусловени от евентуално окончателното прекратяване на професионалната дейност.

74. С оглед на гореизложеното ми се струва, че необходимостта да не се фрагментира прекомерно законодателството, приложимо само към един работник²², отстъпва пред изискванията за правна сигурност, залегнали в основата на разглежданата нормативна система.

75. В това отношение ще отбележа също, че когато е искал да предотврати подобно фрагментиране, законодателят на Съюза е направил това изрично.

76. Позоваването е на разпоредбата на член 12 от Регламент № 883/2004 относно командироването, съгласно който лице, което извършва дейност като заето лице в държава членка от името на работодател, „който обичайно осъществява дейността си в нея и което е командировано от този работодател в друга държава членка, за да осъществява там дейност от името на същия работодател, продължава да е подчинено на законодателството на първата държава членка, при условие че предвидената продължителност на тази работа не превишава двадесет и четири месеца и че не е изпратено да замества друго командировано лице“.

77. Тази разпоредба — чиято цел е да се избегне възможността предприятие, установено на територията на държава членка, да бъде задължено да осигурява работниците си, които поначало се осигуряват съгласно социалноосигурителното законодателство на тази държава членка, по схемата за социална сигурност на друга държава членка, в която са изпратени да работят за определен период от време²³ — очевидно има дерогиращ и изключителен характер и следователно не може да се приложи по аналогия извън изрично предвидените в нея хипотези. Освен това тя се отнася до хипотези, които — за разлика от разглежданите в главното производство случаи — се характеризират с наличието на продължителни трудови правоотношения.

78. Освен това според мен от решение *Franzen*, посочено по-горе, не може да се изведе никакво доказателство в полза на прилагането на законодателството на държавата членка на заетост и след прекратяването на трудовото правоотношение.

²² Вж. в това отношение решение от 17 декември 1970 г., *Manpower* (C-35/70, EU:C:1970:120). Вярно е, че в това решение се посочва, че е в интерес на работниците мигранти за тях да не се прилагат за кратки периоди от време законодателствата на различни държави, тъй като те най-често биха били ошетени от факта, че националните законодателства обикновено изключват кратките периоди за получаването на определени социални обезщетения. Това решение, което има за предмет преюдициално запитване във връзка с член 13, буква а) от Регламент № 3 на Съвета на ЕИО от 25 септември 1958 г. относно социалната сигурност на работниците мигранти, обаче се отнася до служител на френска агенция за временна заетост, който е поканен да работи в германско предприятие. Следователно става въпрос за едно-единствено трудово правоотношение, трайно и непрекъснато, установено между работника и агенцията за временна заетост (вж. т. 17—19 от това решение), което, обратно на разглежданите понастоящем случаи, е било без прекъсвания. Разбираемо е, че при такова положение Съдът, тълкувайки разширително член 13, буква а) от посочения регламент, който се отнася изрично само до хипотезите на командироване, е приел, че трябва да се прилага законодателството на държавата членка, в която се намира агенцията за временна заетост.

²³ Вж. решение от 3 юни 2021 г., *ТИЙМ ПАУЪР ЕВРОПА* (C-784/19, EU:C:2021:427, т. 60), и решение от 25 октомври 2018 г., *Walltopia* (C-451/17, EU:C:2018:861, т. 39 и цитираната съдебна практика).

79. В точка 50 от горепосоченото решение като предварително условие за прилагането на законодателството на държавата членка на заетост се сочи фактът, че съответното лице упражнява „професионалната си дейност на територията на тази държава членка“.

80. Освен това в точки 51 и 52 от посоченото решение Съдът разграничава разглеждания случай от тези, които са били предмет на редица предходни решения²⁴, в които е имало окончателно или временно прекратяване на трудовото правоотношение.

81. По-специално в точка 52 се посочва, че „наличието на период, в който в рамките на краткотрайната работа не е полаган труд, не означава, че дейността временно е преустановена“, тъй като „от представената на Съда преписка се вижда, че трудовото правоотношение [...] е продължило пет години без прекъсване“.

82. От това следва, че Съдът е приел за съществено продължителното съществуване на трудово правоотношение, като е счел за ирелевантни — също като в решение от 3 май 1990 г., *Kits van Heijningen*²⁵ — конкретните условия на полагане на труд, доколкото законодателството на държавата на заетост може да се прилага и към трудови правоотношения за краткотрайна работа и на непълно работно време.

83. Поради това е разбираемо, че по този повод Съдът е приел, че член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004 е приложим дори в дните, в които не е полаган труд в рамките на краткотрайната работа, тъй като случаят, с който е сезиран, за разлика от настоящия, се характеризира с трудово правоотношение, което все още е било действащо.

84. Допълнително потвърждение на застъпваната от мен теза може да се намери и в решение от 13 септември 2017 г., *X*²⁶ — също свързано с Регламент № 1408/71, но което може да се приложи, както бе посочено, и към Регламент № 883/2004 — отнасящо се до лице, работещо в Нидерландия, което е договорило с работодателя си период на неплатен отпуск и което по време на този отпуск е полагало допълнителен труд в друга държава членка.

85. В точка 24 от това решение се посочва, че „доколкото едно лице запазва качеството на заето лице през периода на неплатен отпуск, предоставен му от неговия работодател, възможно е да се приеме, че това лице е наето на работа по смисъла на дял II от Регламент № 1408/71 независимо от спирането на действието на основните задължения, които произтичат от това трудово правоотношение през въпросния определен период“.

86. Според мен това твърдение потвърждава, че за целите на прилагането на *lex loci laboris* винаги е необходимо наличието на трудово правоотношение, независимо от евентуалното спиране на изпълнението на конкретните задължения, произтичащи от него²⁷.

²⁴ Посочени са решение от 11 юни 1998 г., *Kuusijärvi* (C-275/96, EU:C:1998:279, т. 39 и 40), и решение от 11 ноември 2004 г., *Adanez-Vega* (C-372/02, EU:C:2004:705, т. 24).

²⁵ Вж. решение от 3 май 1990 г., *Kits van Heijningen* (C-2/89, EU:C:1990:183). В точки 14 и 15 от това решение Съдът отбелязва, че член 13, параграф 2, буква а) от Регламент № 1408/71 не прави никаква разлика „според това дали наемният труд се полага при пълно или непълно работно време“. По тази причина Съдът е посочил, че съгласно член 13, параграф 2, буква а) от Регламент № 1408/71 за лице, попадащо в приложното поле на Регламента, което полага наемен труд при непълно работно време на територията на държава членка, се прилага законодателството на тази държава както в дните, в които полага тази дейност, така и в дните, в които не я полага.

²⁶ Вж. решение от 13 септември 2017 г., *X* (C-569/15, EU:C:2017:673).

²⁷ Вж. в този смисъл и заключението на генералния адвокат Szpunar по дело *X* (C-569/15, EU:C:2017:181, т. 31—36).

87. В заключение считам, че положението, в което са се намирали X и Y в междинните периоди, не може да попадне в приложното поле на член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004 (както и в приложното поле на член 11, параграф 2 от същия регламент) и поради това следва да се изключи възможността за прилагане на законодателството на държавата на заетост към тези положения.

88. Безспорно е също така, че въпросните лица не са се намирали в положенията, посочени в член 11, параграф 3, букви б), в) и г) от Регламент № 883/2004, които се отнасят до държавните служители, до лицата, получаващи обезщетение за безработица, както и до лицата, повикани за отбиване на редовна служба или на подготовка във въоръжените сили или на гражданска служба.

89. При тези обстоятелства се налага изводът, че въпросните хипотези попадат в обхвата на субсидиарната разпоредба, съдържаща се в посочения член 11, параграф 3, буква д), която се прилага за всички лица, които не са обхванати от букви а)—г) от тази разпоредба²⁸, и по-специално както за лицата, прекратили окончателно всякаква професионална дейност, така и за тези, които само временно са преустановили дейността си²⁹.

90. Този извод, повтарям, е в съответствие с целта на разпоредбите на дял II от Регламент № 883/2004, които имат за цел да гарантират, че за съответните лица се прилага социалното законодателство само на една държава членка, а не да гарантират отпускането на социалноосигурителни обезщетения, което продължава обаче да зависи от изпълнението на материалноправните условия, предвидени от държавата членка, чието законодателство е приложимо в настоящия случай.

91. Разбира се, националният съд ще трябва да приложи тези принципи *in concreto*, като ги съобрази с конкретния случай и тълкува националното законодателство в съответствие с правото на Съюза.

IV. Заключение

92. С оглед на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Centrale Raad van Beroep (Апелативен съд по дела в областта на социалната сигурност и публичната служба, Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

„Член 11, параграф 3, буква а) от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че по отношение на работник, който пребивава в една държава членка и обичайно упражнява професионалната си дейност в друга държава членка, не се прилага законодателството на държавата членка на заетост през периодите, през които съгласно социалноосигурителното законодателство на тази държава той няма действащ трудов договор и не полага труд, който съгласно законодателството на държавата членка да се счита за дейност като заето или като самостоятелно заето лице. През горепосочените периоди обаче се прилага законодателството на държавата по пребиваване в съответствие с член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004“.

²⁸ Вж. решение от 8 май 2019 г., SF (C-631/17, EU:C:2019:381, т. 40).

²⁹ Вж. решение от 11 ноември 2004 г., Adanez-Vega (C-372/02, EU:C:2004:705, т. 24).