



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 11. srpnja 2019.¹

Spojeni predmeti C-398/18 i C-428/18

Antonio Bocero Torrico (C-398/18)
Jörg Paul Konrad Fritz Bode (C-428/18)
protiv
Instituto Nacional de la Seguridad Social,
Tesorería General de la Seguridad Social

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Visoki sud, Galicija, Španjolska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna sigurnost radnika migranata – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 5. – Prijevremena starosna mirovina – Zahtjev da iznos ostvarene prijevremene starosne mirovine bude viši od najniže starosne mirovine navršavanjem 65. godine – Metoda izračunavanja najnižeg iznosa – Nacionalno zakonodavstvo koje u obzir uzima samo mirovinu iz nadležne države članice – Neuzimanje u obzir mirovina iz druge države članice – Obveza jednakog postupanja s mirovinama”

I. Uvod

1. Predmetni zahtjevi za prethodnu odluku, koji su tajništvu Suda podneseni 15. lipnja 2018. (predmet C-398/18) odnosno 28. lipnja 2018. (predmet C-428/18), odnose se na tumačenje prava Unije, osobito članka 48. UFEU-a te članka 5. i 6. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti².

2. Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Visoki sud, Galicija) svojim pitanjem u biti pita protivi li se članku 48. UFEU-a nacionalno zakonodavstvo koje, za potrebe određivanja ima li pojedinac pravo na prijevremenu starosnu mirovinu, zahtijeva da iznos ostvarene mirovine bude viši od iznosa najniže starosne mirovine na koji bi taj pojedinac imao pravo na temelju takvog zakonodavstva s obzirom na svoju obiteljsku situaciju navršavanjem 65. godine. Osobito, španjolsko zakonodavstvo pritom u obzir uzima samo starosnu mirovinu koju bi ta država članica plaćala, međutim ne i istovjetna davanja koja je odnosni pojedinac eventualno ostvario u jednoj ili više drugih država članica.

3. Zahtjevi su podneseni u postupku između A. Bocera Torrica, s jedne strane, i Instituto Nacional de la Seguridad Social (Nacionalna agencija za socijalnu sigurnost) (u daljnjem tekstu: INSS) i Tesorería General de la Seguridad Social (Opći fond socijalne sigurnosti) (u daljnjem tekstu: TGSS), s druge strane (predmet C-398/18), te u postupku između J. P. K. F. Bodea, s jedne strane, i INSS-a i TGSS-a, s druge (predmet C-428/18).

¹ Izvorni jezik: engleski.

² SL 2004., L 166, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.)

4. Treba istaknuti da članak 48. UFEU-a predviđa da Europski parlament i Vijeće Europske unije usvajaju „mjere u području socijalne sigurnosti nužne za omogućavanje slobode kretanja radnika”, u tu svrhu uspostavljajući sustav kojim se radnicima migrantima jamči, među ostalim, „zbrajanje ukupnog *staža* koji se uzima u obzir na temelju zakona različitih zemalja [...]”³. Postojeći sustav zbrajanja razdoblja nalazi se u Uredbi br. 883/2004. U tom pogledu, članak 6. Uredbe br. 883/2004 predviđa zbrajanje razdoblja osiguranja, zaposlenja, samozaposlenja ili boravišta, dok članci 52. i 58. te uredbe sadržavaju pravila za izračunavanje starosnih mirovina i najnižih starosnih mirovina kada je osoba o kojoj je riječ razdoblja osiguranja ili boravišta navršila u više od jedne države članice.

5. Iako se zahtjev za prethodnu odluku konkretno odnosi na članak 48. UFEU-a, smatram da je odgovor na prethodno pitanje moguće pronaći u članku 5. Uredbe br. 883/2004, u kojem je predviđeno iz sudske prakse Suda izvedeno načelo jednakog postupanja s davanjima, dohotkom i činjenicama.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Uvodne izjave 9., 10., 11. i 12. Uredbe br. 883/2004 glase:

„(9) Sud je nekoliko puta dao mišljenje o mogućnosti jednakog postupanja s davanjima, dohotkom i činjenicama; ovo bi načelo trebalo izričito usvojiti i razviti ga, poštujući sadržaj i duh sudskih odluka.

(10) Međutim, načelo postupanja s određenim činjenicama ili događajima koji su nastali na državnom području druge države članice kao da su nastali na državnom području države članice čije je zakonodavstvo primjenjuje ne bi se trebalo kositi s načelom zbrajanja razdoblja osiguranja, zaposlenja, samozaposlenja ili boravišta navršenih prema zakonodavstvu druge države članice s onima navršenim prema zakonodavstvu nadležne države članice. Razdoblja navršena na temelju zakonodavstva druge države članice bi se stoga trebala uzeti u obzir samo prigodom primjene načela zbrajanja razdoblja.

(11) Preuzimanje činjenica ili događaja koji su nastali u jednoj državi članici ni na koji način ne može drugu državu članicu učiniti nadležnom ili uzrokovati primjenu njezinog zakonodavstva.

(12) S obzirom na proporcionalnost, potrebno je voditi računa te osigurati da načelo preuzimanja činjenica ili događaja ne dovede do objektivno neopravdanih rezultata ili do preklapanja davanja iste vrste za isto razdoblje.”

7. Članak 3. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Materijalno područje primjene”, predviđa:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

[...]

(d) davanja za slučaj starosti;

[...]”

³ Moje isticanje

8. Članak 5. uredbe, naslovljen „Jednako postupanje s davanjima, dohotkom, činjenicama ili događajima”, predviđa:

„Ako ovom Uredbom nije drukčije predviđeno, a u smislu posebno utvrđenih provedbenih propisa, primjenjuje se sljedeće:

- (a) ako na temelju zakonodavstva nadležne države članice primanje davanja iz sustava socijalne sigurnosti i drugog dohotka ima određene pravne učinke, odgovarajuće odredbe tog zakonodavstva također se primjenjuju na primanje istovjetnih davanja ostvarenih na temelju zakonodavstva druge države članice ili na dohodak ostvaren u drugoj državi članici;
- (b) ako se na temelju zakonodavstva nadležne države članice pravni učinci pripisuju pojavi određenih činjenica ili događaja, ta država članica uzima u obzir slične činjenice ili događaje koji nastanu u bilo kojoj državi članici kao da su nastali na njihovom [njezinu] državnom području.”

9. Članak 6. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Zbrajanje razdoblja”, predviđa:

„Ako ovom Uredbom nije drukčije predviđeno, nadležna ustanova države članice čije zakonodavstvo uvjetuje:

- stjecanje, zadržavanje, trajanje ili ponovnu uspostavu prava na davanja,
- obuhvaćenost zakonodavstvom, ili
- mogućnost izuzeća od obveznog, izbornog produženog ili dobrovoljnog osiguranja,

navršenim razdobljima osiguranja, zaposlenja, samozaposlenja ili boravišta, u mjeri u kojoj je to potrebno, uzima u obzir razdoblja osiguranja, zaposlenja, samozaposlenja ili boravišta navršena prema zakonodavstvu bilo koje druge države članice kao da se radi o razdobljima navršenim prema zakonodavstvu koje primjenjuje.”

10. Stavak 1. članka 52. te uredbe, naslovljenog „Priznavanje davanja”, predviđa:

„Nadležna ustanova određuje pripadajući iznos davanja:

- (a) na temelju zakonodavstva koje primjenjuje, samo ako su uvjeti za stjecanje prava na davanja ispunjeni isključivo prema nacionalnom pravu (samostalno davanje);
- (b) putem određivanja teoretskog iznosa i nakon [potom] tog stvarnog iznosa (razmjerni dio davanja), kako slijedi:
 - (i.) teoretski iznos davanja jednak je davanju koje bi određena osoba mogla zatražiti kad bi sva razdoblja osiguranja i/ili boravišta, navršena na temelju zakonodavstava drugih država članica, bila navršena na temelju zakonodavstva koje se primjenjuje na dan priznavanja prava na davanje. Ako na temelju tog zakonodavstva iznos ne ovisi o trajanju navršenih razdoblja, taj se iznos smatra teoretskim iznosom;
 - (ii.) nadležna ustanova tada utvrđuje stvarni iznos razmjernog davanja, primjenjujući na teoretski iznos omjer između trajanja razdoblja navršenih prije nastanka osiguranog slučaja prema zakonodavstvu koje primjenjuje i ukupnog trajanja razdoblja navršenih prije nastanka osiguranog slučaja na temelju zakonodavstva svih država članica na koje se to odnosi.”

11. Članak 58. te uredbe, naslovljen „Priznavanje prava na dodatak”, predviđa:

„1. Korisnik davanja na koje se primjenjuje ovo poglavlje ne može u državi članici boravišta na temelju čijeg zakonodavstva mu pripada davanje primati davanje niže od najnižeg davanja određenog tim zakonodavstvom za razdoblja osiguranja ili boravišta jednaka svim razdobljima uzetim u obzir za davanje u skladu s ovim poglavljem.

2. Nadležna ustanova te države članice mu plaća kroz cijelo razdoblje boravišta na njezinom državnom području dodatak jednak razlici ukupnih davanja predviđenih na temelju ovog poglavlja i iznosa najnižeg davanja.”

B. Španjolsko pravo

12. Članak 208. Ley General de la Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti), čiji je pročišćeni tekst odobren Real Decreto Legislativo 8/2015 (Kraljevska zakonodavna uredba 8/2015) od 30. listopada 2015.⁴, predviđao je sljedeće u vrijeme kada su žalitelji podnijeli zahtjeve za prijevremenu starosnu mirovinu:

„1. Osoba koja se želi prijevremeno umiroviti mora ispunjavati sljedeće kriterije:

(a) Mora navršiti dob koja je najviše dvije godine niža od dobi koja se u konkretnom slučaju primjenjuje u skladu s člankom 205. stavkom 1. točkom (a), dok se koeficijenti smanjenja predviđeni člankom 206. za te potrebe ne primjenjuju.

(b) Mora dokazati da je najmanje 35 godina uplaćivala doprinose, [...]

(c) Nakon što se predoče dokazi u vezi s općim i posebnim kriterijima koji se primjenjuju na vrstu umirovljenja u pitanju, iznos ostvarene mirovine mora biti viši od najniže mirovine na koju bi odnosna osoba imala pravo s obzirom na svoju obiteljsku situaciju navršavanjem 65. godine. Taj oblik prijevremenog umirovljenja u suprotnom nije moguć.

2. U slučaju prijevremenog umirovljenja na koje se odnosi ovaj članak, mirovina se smanjuje primjenom – u pogledu svakog tromjesječja ili njegova dijela koji radniku u relevantnom trenutku nedostaje do zakonske dobi umirovljenja koja je u konkretnom slučaju posljedica primjene članka 205. stavka 1. točke (a) – sljedećih koeficijenata utemeljenih na dokazanom razdoblju doprinosa:

[...]

Isključivo s ciljem određivanja navedene zakonske dobi umirovljenja, smatra se da je to dob koja bi se primjenjivala na radnika da je taj radnik nastavio plaćati doprinose tijekom razdoblja između nastupanja relevantnog događaja i navršavanja zakonske dobi umirovljenja koja je u konkretnom slučaju posljedica primjene članka 205. stavka 1. točke (a).

Za potrebe izračunavanja razdoblja doprinosa koriste se puna razdoblja, dok se dijelovi razdoblja ne smatraju ekvivalentnima razdoblju.”

⁴ Objavljena u BOE-u br. 261 od 31. listopada 2015. str. 103291., i ispravak, BOE, br. 36 od 11. veljače 2016., str. 10898.

13. Članak 14. stavak 3. Real Decreto 1170/2015, de 29 de diciembre, sobre revalorización de pensiones del sistema de seguridad social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2016 (Kraljevska uredba 1170/2015 od 29. prosinca o ponovnom obračunu mirovina obuhvaćenih sustavom socijalne sigurnosti i drugih državnih socijalnih davanja za godinu 2016.)⁵ predviđa:

„Ako je, nakon primjene odredaba prethodnog stavka, zbroj iznosa mirovina na koje se u skladu s dvostranim ili višestranim sporazumom o socijalnoj sigurnosti ima pravo kako na temelju španjolskog tako i na temelju stranog zakonodavstva, niži od najnižeg iznosa odnosne mirovine koji je u Španjolskoj na snazi u danom trenutku, korisniku se, pod uvjetom da boravi na državnom području te ispunjava kriterije koji su u tom pogledu predviđeni općim propisima, jamči razlika između zbroja priznatih španjolskih i stranih mirovina i odnosnog najnižeg iznosa.

Mirovine priznate na temelju uredbi Zajednice o socijalnoj sigurnosti podliježu članku 50. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice i članku 58. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

[...]”

III. Spor u glavnom postupku i prethodno pitanje

14. A. Bocero Torrico, koji je rođen 15. prosinca 1953., osiguran je u okviru španjolskog sustava socijalne sigurnosti. Dana 16. prosinca 2016., španjolskim je tijelima nadležnima za socijalnu sigurnost podnio zahtjev za prijevremenu starosnu mirovinu, koju mu je INSS odlukom od 9. studenoga 2016. odbio priznati uz obrazloženje da bi bila niža od iznosa najniže starosne mirovine na koju bi odnosna osoba imala pravo s obzirom na obiteljsku situaciju po navršavanju 65. godine. A. Bocero Torrico podnio je upravni prigovor koji je u konačnici odbijen 25. travnja 2017.⁶

15. A. Bocero Torrico doprinose je plaćao ukupno 16 637 dana, od čega se 9947 dana odnose na Španjolsku, a 6690 dana na Njemačku. U Njemačkoj mu je priznata starosna mirovina u iznosu od 507,35 eura. U Španjolskoj bi, na temelju primjene dobnog koeficijenta od 88 % na osnovicu od 773,75 eura, imao pravo na starosnu mirovinu u iznosu od 530,15 eura, od čega bi Španjolska plaćala 76,86 %.

16. J. P. K. F. Bode, koji je rođen 4. lipnja 1952., osiguran je u okviru španjolskog sustava socijalne sigurnosti. Dana 31. svibnja 2015., španjolskim je tijelima nadležnima za socijalnu sigurnost podnio zahtjev za prijevremenu starosnu mirovinu, koju mu je INSS odlukom od 26. kolovoza 2015. odbio priznati uz obrazloženje da bi bila niža od iznosa najniže starosne mirovine na koju bi odnosna osoba imala pravo s obzirom na obiteljsku situaciju po navršavanju 65. godine.

17. J. P. K. F. Bode doprinose je plaćao ukupno 16 725 dana, od čega 2282 dana u Španjolskoj, a 14 443 dana u Njemačkoj. U Njemačkoj mu je priznata starosna mirovina u stvarnom iznosu od 1185,22 eura. U Španjolskoj bi, na temelju primjene dobnog koeficijenta od 87 % na osnovicu od 1357,80 eura, imao pravo na prijevremenu starosnu mirovinu u iznosu od 206,60 eura, od čega bi Španjolska plaćala 17,49 %.

18. Godine 2016., najniža starosna mirovina u Španjolskoj za osobe s više od 65 godina i uzdržavanim bračnim drugom iznosila je 784,90 eura.

⁵ Objavljena u BOE-u br. 312 od 30. prosinca 2015.

⁶ Te je datume pružio sud koji je uputio zahtjev. Prema INSS-u i Komisiji, kad je riječ o odluci o odbijanju, radilo se o ožujku 2017.

19. A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode su protiv INSS-a i TGSS-a podnijeli tužbe Juzgado de lo Social (Radni sud)⁷ zahtijevajući da se utvrdi da imaju pravo primati, s učinkom od 1. siječnja 2017. odnosno 1. srpnja 2015., starosnu mirovinu.

20. Juzgado de lo Social (Radni sud) utvrdio je u obama slučajevima da, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, iznos ostvarene prijevremene starosne mirovine mora biti viši od iznosa najniže starosne mirovine na koju bi odnosna osoba imala pravo s obzirom na obiteljsku situaciju navršavanjem 65. godine. Zaključio je da ostvareni iznos starosne mirovine mora biti iznos koji odgovara razmjernoj španjolskoj starosnoj mirovini, jer je to stvarna starosna mirovina koju će korisnik stvarno primati od Španjolske, a ne od neke druge države članice. Presudama su stoga prihvaćeni argumenti INSS-a utemeljeni na svrsi nacionalnog zakonodavstva, a to je da se izbjegne dopunjavanje, do zakonskog minimuma, prijevremenih starosnih mirovina osoba koje još nisu navršile zakonsku dob umirovljenja i da ih se tako zadrži na tržištu rada.

21. Shodno tomu, tužbe A. Bocera Torrica i J. P. K. F. Bodea odbijene su presudama od 6. listopada 2017. odnosno 15. studenoga 2017.

22. A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode protiv tih su presuda podnijeli žalbe 3. studenoga odnosno 22. studenoga 2017.

23. Sud koji je uputio zahtjev smatra da A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode nisu teret španjolskom sustavu socijalne sigurnosti jer njihova prijevremena starosna mirovina nikada neće biti dopunjena na trošak Španjolske dodatkom kojim bi je se dovelo na razinu najniže starosne mirovine, s obzirom na to da oni starosnu mirovinu primaju i od Njemačke te da je zbroj tih dviju stvarnih i konkretnih mirovina veći od najniže španjolske starosne mirovine. Taj sud navodi da članak 14. stavak 3. Kraljevske uredbe 1170/2015, u kojem se upućuje na članak 58. Uredbe br. 883/2004, dopušta samo plaćanje razlike između ukupnih mirovina na koja se ima pravo na temelju Unijinih uredbi i najniže starosne mirovine u Španjolskoj. Drugim riječima, ako bi se prijevremena starosna mirovina priznala, u obzir bi se morale uzeti dvije mirovine koje su doista ostvarene u Španjolskoj i Njemačkoj, u kojem slučaju ne bi postojalo pravo na ikakav dodatak kojim bi se mirovina dovela do najnižeg iznosa.

24. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ako usporedimo radnika koji nije migrant te je u Španjolskoj ostvario prijevremenu starosnu mirovinu u iznosu od 1193,38 eura⁸ i radnika migranta koji je isti iznos ostvario u dvjema ili više država članica, radnik migrant je u nepovoljnijem položaju te je izložen diskriminaciji zbog svojeg kretanja u drugim državama članicama (u predmetnom slučaju, u Njemačkoj) te ne može pristupiti prijevremenoj starosnoj mirovini na koju bi radnik koji nije migrant imao pravo. Taj sud smatra da izraz „iznos ostvarene mirovine” iz članka 208. stavka 1. točke (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti treba tumačiti na način da se odnosi na zbroj stvarne starosne mirovine koja je ostvarena u Španjolskoj i stvarne starosne mirovine koja je ostvarena u Njemačkoj. Sud koji je uputio zahtjev ujedno smatra da bi takav pristup bio u skladu s ciljem te odredbe, a to je spriječiti da Španjolska mora mirovinu dopuniti do zakonskog minimuma, imajući na umu, kako je već navedeno, da je za priznavanje prava na najniži dodatak potrebno, prema španjolskom i Unijinu zakonodavstvu, uzeti u obzir zbroj obiju mirovina.

⁷ Odnosno Radni sud u Ourensi and A Coruñi

⁸ Pod uvjetom da ispunjava druge kriterije predviđene u španjolskom zakonodavstvu. Sud koji je uputio zahtjev naveo je da ti drugi kriteriji nisu relevantni u glavnom postupku. Sud koji je uputio zahtjev navedenu je brojku istaknuo i u predmetu C-398/18 i u predmetu C-428/18.

25. U tim okolnostima, Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Visoki sud, Galicija) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 48. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji kao uvjet za ostvarivanje prava na prijevremenu starosnu mirovinu nalaže da je iznos ostvarene mirovine viši od iznosa najniže mirovine na koju bi predmetna osoba imala pravo na temelju istog nacionalnog propisa, pri čemu se izraz ‚ostvarena mirovina‘ mora tumačiti kao stvarna mirovina koju isplaćuje samo nadležna država članica (u ovom slučaju, Španjolska), a ne uračunava se stvarna mirovina koju bi toj osobi, na temelju davanja iste prirode, mogla isplaćivati jedna ili više drugih država članica?“

IV. Postupak pred Sudom

26. Pisana očitovanja podnijeli su A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode, INSS, Kraljevina Španjolska i Komisija te su sve navedene stranke iznijele usmena očitovanja na raspravi održanoj 2. svibnja 2019.

V. Očitovanja podnesena Sudu

27. A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode navode da se nacionalna pravila koja priznavanje prijevremene starosne mirovine uvjetuju iznosom razmjerne mirovine koju nadležna ustanova dane države članice mora plaćati na ime doprinosa uplaćivanih na temelju zakonodavstva te države protive pravu Unije. Takva pravila priznavanje mirovine uvjetuju doprinosima uplaćivanim u jednoj državi članici, čime bespredmetnima čine pravila i načela prava Unije koja se odnose na slobodno kretanje i zbrajanje razdoblja osiguranja, osobito ona koja su u pogledu zbrajanja razdoblja osiguranja za potrebe priznavanja starosnih mirovina predviđena člancima 45. i 48. UFEU-a te člancima 6., 50., 51., člankom 52. stavkom 1. točkom (b) i člankom 58. Uredbe br. 883/2004.

28. A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode smatraju da „ostvarenu mirovinu“ u smislu članka 208. stavka 1. točke (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti treba izjednačiti s iznosom teoretskog davanja definiranog u članku 52. stavku 1. točki (b) podtočki i. Uredbe br. 883/2004 jer to rezultira izjednačavanjem radnika migranta s domaćim radnikom koji se nalazi u istoj situaciji, ali nije radio u drugim državama članicama. Podredno tvrde da taj izraz treba tumačiti u skladu s člankom 5. točkom (a) Uredbe br. 883/2004, na način da se odnosi na zbroj razmjernih mirovina koje je odnosna osoba ostvarila u dvjema ili više država članica za sva razdoblja osiguranja uzeta u obzir za potrebe priznavanja i izračunavanja prijevremene starosne mirovine u Španjolskoj. Međutim, ističu da taj pristup ima dvije mane. Kao prvo, on priznavanje prijevremene starosne mirovine uvjetuje iznosom koji nadležna ustanova dane države članice mora plaćati na ime doprinosa uplaćivanih na temelju zakonodavstva te države u skladu s člankom 52. stavkom 1. točkom (b) podtočkom ii. Uredbe br. 883/2004, neovisno o iznosu mirovine na koji bi odnosna osoba imala pravo u Španjolskoj da je sva razdoblja osiguranja navršila na temelju španjolskog zakonodavstva te, kao drugo, on priznavanje prijevremene starosne mirovine u jednoj državi članici uvjetuje ostvarenjem i primanjem prijevremene starosne mirovine u drugoj državi ne uzimajući u obzir činjenicu da prijevremeno umirovljenje nije predviđeno u zakonodavstvima svih država članica te da nije jednako uređeno u onim državama u kojima njegova mogućnost jest predviđena.

29. INSS tvrdi da se, u skladu s novim upravnim stajalištem 3/2018 od 13. veljače 2018., uvjet iz članka 208. stavka 1. točke (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti smatra ispunjenim ako je, kao prvo, teoretski iznos mirovine⁹ viši od najniže španjolske starosne mirovine te, kao drugo, ako je zbroj iznosa španjolske mirovine i iznosa mirovine iz jedne ili više drugih država članica veći od najniže španjolske starosne mirovine. Prema mišljenju INSS-a, ako je teoretski iznos mirovine viši od najniže španjolske starosne mirovine, dodatak na temelju članka 14. stavka 2. Kraljevskog dekreta 1170/2015

⁹ Vidjeti članak 52. Uredbe br. 883/2004 o načinu izračunavanja teoretskog iznosa.

namijenjen osiguravanju iznosa jednakog najnižoj starosnoj mirovini ne priznaje se. Osim toga, ako je zbroj iznosa španjolske mirovine i iznosa mirovine iz jedne ili više drugih država članica veći od najniže španjolske starosne mirovine, dodatak na temelju članka 14. stavka 3. ne priznaje se. INSS stoga smatra da je, kako bi se odgovorilo na pitanje suda koji je uputio zahtjev, potrebno uzeti u obzir teoretsku mirovinu izračunanu zbrajanjem razdoblja osiguranja u skladu s člancima 5., 6., 51. i 52. Uredbe br. 883/2004.

30. Kraljevina Španjolska smatra da Uredba br. 883/2004 ne obvezuje države članice da dopune razmjernu prijevremenu starosnu mirovinu koju plaća država članica kako bi je se dovelo na razinu najniže mirovine koja se plaća u toj državi članici navršavanjem 65. godine, jer bi to rezultiralo diskriminacijom u korist radnika koji nisu cijeli život osigurani u Španjolskoj. Ona naglašava činjenicu da je INSS, u skladu s člankom 52. Uredbe br. 883/2004, doprinose koje su A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode uplaćivali u Njemačkoj uzeo u obzir za potrebe izračunavanja iznosa njihovih prijevremenih starosnih mirovina. Međutim, dodavanje iznosa njihovih njemačkih mirovina kako bi se ispunio uvjet iz članka 208. stavka 1. točke (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti nije predviđen Uredbom 883/2004 te bi narušio španjolsko pravo socijalne sigurnosti.

31. Kraljevina Španjolska ujedno potvrđuje da se dva uvjeta iz upravnog stajališta 3/2018 primjenjuju na zahtjeve A. Bocera Torrica i J. P. K. F. Bodea za prijevremenu starosnu mirovinu.

32. Komisija smatra da zahtjeve A. Bocera Torrica i J. P. K. F. Bodea za prijevremenu starosnu mirovinu treba ispitati s obzirom na načelo jednakog postupanja s davanjima, dohotkom, činjenicama i događajima predviđeno u članku 5. točki (a) Uredbe br. 883/2004, kako se tumači u svjetlu članaka 45. i 48. UFEU-a. Stoga, izraz „ostvarena mirovina” iz španjolskog zakonodavstva mora se tumačiti na način da se odnosi na zbroj španjolskih i njemačkih mirovina u pitanju koje su istovjetna davanja za potrebe te odredbe.

VI. Analiza

33. Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev pružio koristan odgovor, uvodno valja podsjetiti da Uredba br. 883/2004 ne uspostavlja zajednički sustav socijalne sigurnosti, već dopušta postojanje različitih nacionalnih sustava, i jedini joj je cilj osigurati koordinaciju između njih. Tako prema ustaljenoj sudskoj praksi države članice zadržavaju nadležnost za uređenje svojih sustava socijalne sigurnosti. Stoga, u nedostatku usklađenosti na razini Unije, određivanje, među ostalim, pretpostavki za stjecanje prava na davanja stvar je zakonodavstva svake države članice. Međutim, u izvršavanju tih ovlasti države članice moraju poštovati pravo Unije, osobito odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodu svakog građanina Unije da se kreće i boravi na području država članica¹⁰. Osobe koje ostvaruju tu slobodu kretanja ne smiju zbog toga biti u zakonodavno nepovoljnijem položaju.

34. Države članice načelno mogu predvidjeti pravo na najnižu starosnu mirovinu¹¹ i odrediti uvjete pod kojima se osobi može priznati prijevremena starosna mirovina, pod pretpostavkom da ti uvjeti ne ograničavaju slobodu kretanja radnika u smislu članka 45. UFEU-a. Stoga smatram da, načelno, države članice mogu, kako je to Španjolska učinila u predmetnom slučaju, priznavanje prijevremene starosne mirovine uvjetovati time da je odnosna osoba navršila određenu dob, da je određen broj godina plaćala doprinose te da ima pravo na mirovinu koja je veća od iznosa najniže starosne mirovine u toj državi članici¹².

10 Vidjeti, po analogiji, presudu od 7. prosinca 2017., Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, t. 38. do 40. i navedena sudska praksa).

11 Presuda od 7. prosinca 2017., Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, t. 47.)

12 A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode naveli su da je taj uvjet španjolskim zakonodavstvom nametnut kako bi se osigurala održivost javnog sustava davanja za slučaj starosti.

35. Naime, čini se da se tri uvjeta predviđena člankom 208. stavkom 1. Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti kao takva ne osporavaju u glavnom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev. Umjesto toga, osporava se način na koji se treći uvjet predviđen člankom 208. stavkom 1.¹³ tog nacionalnog zakona primjenjuje¹⁴ na osobe, kao što su A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode, koje su ostvarile svoje pravo na slobodno kretanje.

36. U očitovanjima podnesenima Sudu postoji očito razilaženje u mišljenjima oko toga primjenjuje li se članak 5. i/ili članak 6. Uredbe br. 883/2004 na okolnosti koje se razmatraju u glavnom postupku.

37. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi¹⁵ da *stjecanje* prava na starosnu mirovinu spada u područje primjene članka 6. Uredbe br. 883/2004¹⁶. Nasuprot tomu, pravila o *izračunavanju* iznosa mirovine nalaze se u članku 52. i sljedećim člancima te uredbe¹⁷.

38. Načelo zbrajanja *razdoblja* osiguranja, boravišta, zaposlenja ili samozaposlenja, kako je utvrđeno člankom 48. UFEU-a¹⁸, provedeno je člankom 6. Uredbe br. 883/2004 tako što je predviđeno, među ostalim, da nadležna ustanova države članice, ako zakonodavstvo te države stjecanje prava na davanja uvjetuje navršenim razdobljima osiguranja, zaposlenja, samozaposlenja ili boravišta, u obzir mora uzeti takva razdoblja navršena prema zakonodavstvu bilo koje druge države članice kao da se radi o razdobljima navršenima prema zakonodavstvu koje primjenjuje. Drugim riječima, *razdoblja* navršena u raznim državama članicama moraju se zbrajati¹⁹.

39. Što se tiče starosnih mirovina, članak 52. stavak 1. točka (b) podtočka i. Uredbe br. 883/2004 predviđa da nadležna ustanova teoretski iznos mirovine na koji osoba u pitanju ima pravo mora izračunati kao da su sva razdoblja osiguranja i/ili boravišta koja je ta osoba navršila u raznim državama članicama navršena u državi članici nadležne ustanove. Nadležna ustanova potom mora, u skladu s člankom 52. stavkom 1. točkom (b) podtočkom ii. uredbe, odrediti stvarni iznos mirovine na temelju teoretskog iznosa, primjenjujući omjer između trajanja razdoblja osiguranja i/ili boravišta navršenih u državi članici nadležne ustanove i ukupnog trajanja razdoblja osiguranja i/ili boravišta navršenih u raznim državama članicama – drugim riječima, primjenjujući metodu razmjernog izračuna²⁰.

40. Važno je istaknuti da izračun teoretskog iznosa te potom stvarnih iznosa (razmjernog dijela) starosnih mirovina A. Bocera Torrica i J. P. K. F. Bodea u Španjolskoj i Njemačkoj nije doveden u pitanje u glavnom postupku.

41. INSS, Kraljevina Španjolska, A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode smatraju da pri ocjenjivanju je li uvjet u pogledu najnižeg iznosa mirovine predviđen člankom 208. stavkom 1. točkom (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti ispunjen treba primijeniti teoretski iznos mirovine izračunan u skladu s člankom 52. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe br. 883/2004.

13 Članak 208. stavak 1. točka (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti

14 A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode tako ne osporavaju pravo Kraljevine Španjolske da nametne zahtjeve u pogledu najnižeg iznosa mirovine koji osoba mora ostvariti da bi imala pravo na prijevremenu starosnu mirovinu.

15 Presuda od 3. ožujka 2011., Tomaszewska (C-440/09, EU:C:2011:114, t. 22. i navedena sudska praksa)

16 Također vidjeti članak 45. stavak 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL, , kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997., L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 7.).

17 Također vidjeti članak 46. i sljedeće članke Uredbe br. 1408/71.

18 To je jedno od osnovnih načela koje određuje Unijinu koordinaciju sustava socijalne sigurnosti u državama članicama, a njegova je svrha osigurati da ostvarivanje prava na slobodu kretanja, koje je predviđeno UFEU-om, ne lišava radnike pogodnosti iz sustava socijalne sigurnosti na koje bi imali pravo da su čitav svoj radni vijek proveli u samo jednoj državi članici. Takva bi posljedica mogla obeshrabriti radnike iz Unije da ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje te bi stoga činila prepreku toj slobodi (presuda od 3. ožujka 2011., Tomaszewska (C-440/09, EU:C:2011:114., t. 30.).

19 Presuda od 7. prosinca 2017., Zaniwicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, t. 41.)

20 Presuda od 7. prosinca 2017., Zaniwicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, t. 42.)

42. Ne slažem se s time.

43. Prema mojemu mišljenju, teoretski iznos mirovine izračunan u skladu s člankom 52. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe br. 883/2004 međukorak je u izračunavanju stvarne razmjerne mirovine koju treba priznati te se ne može koristiti pri ocjenjivanju je li pravo na (prijevremenu) starosnu mirovinu doista stečeno²¹. Osim toga, kako sam naveo u točkama 37. i 38. ovog mišljenja, u Uredbi br. 883/2004 postoji jasna razlika između pravila o stjecanju prava na starosnu mirovinu i pravila o izračunavanju mirovine²².

44. Osim toga, iako stjecanje prava na starosnu mirovinu spada u područje primjene članka 6. Uredbe br. 883/2004, u toj se odredbi jasno govori o zbrajanju *razdoblja* osiguranja, zaposlenja, samozaposlenja ili boravišta, a ne o drugim uvjetima koji stvaraju takvo pravo²³. Budući da je pravo na prijevremenu starosnu mirovinu u članku 208. stavku 1. točki (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti uvjetovano, među ostalim, time da iznos ostvarene mirovine bude viši od najniže starosne mirovine koju bi osoba u pitanju imala pravo primati u Španjolskoj s obzirom na svoju obiteljsku situaciju navršavanjem 65. godine, smatram da je članak 5. Uredbe br. 883/2004 relevantna odredba koju treba primijeniti²⁴. Naime, uvodna izjava 10. Uredbe br. 883/2004 predviđa da se načelo izjednačavanja ili jednakog postupanja s davanjima, dohotkom, činjenicama ili događajima u drugoj državi članici, koje je predviđeno člankom 5. te uredbe, *ne bi trebalo kositi* s načelom iz članka 6. da se određena razdoblja, kao što su razdoblja osiguranja, koja su navršena prema zakonodavstvu druge države članice zbrajaju kao da su navršena prema zakonodavstvu nadležne države članice²⁵.

45. Prema mojemu mišljenju, uvjet za stjecanje prijevremene starosne mirovine predviđen člankom 208. stavkom 1. točke (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti osigurava da „ostvarenje” određenog iznosa²⁶ starosne mirovine „ima pravne učinke” te taj uvjet stoga mora biti u skladu s načelom jednakog postupanja iz članka 5. Uredbe br. 883/2004 kako radnici koji su ostvarili svoje pravo na

21 Dakle, teoretski iznos sam po sebi nema nikakav značaj.

22 Sud je ograničeno područje primjene pravila o izračunavanju davanja iz članka 46. stavka 2. Uredbe br. 1408/71 (sadašnjeg članka 52. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 883/2004) naglasio u presudi od 7. prosinca 2017., Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946). Naime, Sud je naveo da tu odredbu nije moguće upotrijebiti za izračunavanje najniže starosne mirovine, jer se to mora učiniti u skladu s člankom 50. Uredbe br. 1408/71 (sadašnjim člankom 58. Uredbe br. 883/2004).

23 Ona je stoga relevantna za potrebe članka 208. stavka 1. točke (b) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti te za izračunavanje najkraćeg razdoblja uplaćivanja doprinosa od 35 godina. U glavnom postupku, razdoblja tijekom kojih su A. Bocero Torrico i J. P. K. F. Bode uplaćivali doprinose u Španjolskoj i Njemačkoj moraju se zbrojiti kako bi taj uvjet bio ispunjen.

24 Uredba br. 1408/71 nije sadržavala odredbu ekvivalentnu članku 5. Uredbe br. 883/2004. Prema mojemu mišljenju, člankom 5. Uredbe br. 883/2004 samo je pojašnjeno načelo jednakog postupanja predviđeno u članku 4. te uredbe. Svrha članka 5. Uredbe br. 883/2004 jest osigurati da ostvarivanje prava na slobodu kretanja ne liši radnike pogodnosti iz sustava socijalne sigurnosti na koje bi imali pravo da su čitav svoj radni vijek proveli u samo jednoj državi članici. Iz uvodne izjave 9. Uredbe br. 883/2004 proizlazi da izjednačavanje ili jednako postupanje s davanjima, dohotkom, činjenicama ili događajima u drugoj državi članici u skladu s člankom 5. te uredbe čini izričitu kodifikaciju načela jednakog postupanja s davanjima, dohotkom, činjenicama ili događajima koje je utvrđeno u više presuda Suda. Prva presuda Suda koja se temeljila na članku 5. Uredbe br. 883/2004 jest presuda od 21. siječnja 2016., Vorarlberger Gebietskrankenkasse i Knauer (C-453/14, EU:C:2016:37).

25 U uvodnim izjavama 10. do 12. Uredbe br. 883/2004 pojašnjeno je da su tom načelu izjednačavanja ili jednakog postupanja predviđeno člankom 5. te uredbe postavljena određena ograničenja.

26 Sud je u točki 68. presude od 28. travnja 2004., Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232) utvrdio da načelo jednakog postupanja utvrđeno u članku 3. stavku 1. Odluke 3/80 o primjeni sustava socijalne sigurnosti država članica Europskih zajednica na turske radnike i članove njihovih obitelji (SL 1983., C 110, str. 60.) treba tumačiti na način da mu se protivi primjena propisa države članice koji pravo na prijevremenu starosnu mirovinu u slučaju nezaposlenosti uvjetuju ispunjenjem zahtjeva da je osoba u pitanju ostvarila, u određenom roku prije nego što je podnijela zahtjev za mirovinu, davanja na ime osiguranja za slučaj nezaposlenosti isključivo od te države članice. Prema mojemu mišljenju, za potrebe članka 5. točke (a) Uredbe br. 883/2004 nije moguće praviti nikakvu smislenu pravnu razliku između zahtjeva da je određeno davanje ostvareno i zahtjeva da je ostvaren određeni iznos tog davanja. Također vidjeti presudu od 7. ožujka 1991., Masgio (C-10/90, EU:C:1991:107), koja se odnosi na načelo jednakog postupanja i pravne učinke iznosa davanja. Sud je u točki 25. te presude utvrdio da „radnik migrant koji ostvaruje starosnu mirovinu na temelju zakonodavstva jedne države članice i davanja na ime osiguranja za slučaj nesreće koja isplaćuje osiguravajuća ustanova druge države članice ne smije, za potrebe izračunavanja dijela davanja koje će mu se uskratiti na temelju zakonodavstva prve države, biti u nepovoljnijem položaju od radnika koji nije ostvario svoje pravo na slobodno kretanje te oba davanja ostvaruje na temelju zakonodavstva jedne države članice.”

slobodno kretanje ne bi bili u nepovoljnijem položaju²⁷. Slijedom toga, smatram da se starosne mirovine u Španjolskoj moraju dodati usporedivim ili istovjetnim davanjima ostvarenima u jednoj ili više država članica kako bi uvjet iz članka 208. stavka 1. točke (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti bio ispunjen.

46. Iz spisa pred Sudom čini se, a sud koji je uputio zahtjev to mora provjeriti, da su prijevremena starosna mirovina predviđena člankom 208. stavkom 1. Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti²⁸ i starosne mirovine A. Bocera Torrica i J. P. K. F. Bodea²⁹ u Njemačkoj usporediva ili istovjetna davanja za potrebe članka 5. točke (a) Uredbe br. 883/2004³⁰.

47. INSS i Kraljevina Španjolska naveli su na raspravi održanoj 2. svibnja 2019. da je cilj nacionalnih odredbi u pitanju bio dvostruk, kao prvo, osigurati da osobe koje imaju pravo na prijevremenu starosnu mirovinu predviđenu člankom 208. stavkom 1. Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti ne postanu teret španjolskom sustavu socijalne sigurnosti te, kao drugo, potaknuti sudjelovanje na tržištu rada i takve osobe odvratiti od prijevremenog umirovljenja.

48. U skladu s izričitim tekstom točke (c) stavka 1. članka 208. Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti, čini se da je nacionalna odredba u pitanju konkretno namijenjena osiguravanju toga da podnositelji zahtjeva za starosne mirovine imaju pravo na iznos najniže mirovine koji se u danom trenutku primjenjuje te da stoga nemaju pravo na određena dodatna davanja ili dodatke, čime se osigurava da ne postanu dodatni teret španjolskom sustavu socijalne sigurnosti. Mora se naglasiti da se u ovom postupku ne osporava taj cilj sam po sebi, nego činjenica da se nacionalno zakonodavstvo diskriminacijski primjenjuje na štetu radnika koji su ostvarili svoje temeljno pravo na slobodno kretanje. Osim toga, naveo bih da je sam sud koji je uputio zahtjev³¹ istaknuo da ni A. Bocero Torrico ni J. P. K. F. Bode ne bi imali pravo na dodatak nakon zbrajanja njihovih španjolskih i njemačkih starosnih mirovina³². S obzirom na to, nijedan od njih ne bi bio teret španjolskom sustavu socijalne sigurnosti.

49. Iako cilj da se osobe obeshrabri ili odvratiti od prijevremenog umirovljenja možda jest pohvalan iz perspektive nastojanja da se poveća nacionalna produktivnost i smanji opterećenje sustava socijalne sigurnosti – osobito s obzirom na sve starije stanovništvo i produljeni životni vijek – on se ne smije ostvarivati na način koji diskriminira one koji su ostvarili svoje temeljno pravo na slobodno kretanje. U tom pogledu nažalost moram reći da je u predmetnim slučajevima teško odagnati dojam da su španjolska tijela svoje zakonske ovlasti upotrijebila na način koji je očito diskriminirao predmetne podnositelje zahtjeva koji su ostvarili svoja prava na slobodno kretanje te koji nije – ili barem ne bi trebalo biti – moguće opravdati.

50. Stoga smatram da članak 5. točku (a) Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da mu se protiv nacionalni propis koji kao uvjet za ostvarivanje prava na prijevremenu starosnu mirovinu nalaže da je iznos ostvarene mirovine viši od iznosa najniže mirovine na koju bi predmetna osoba imala pravo na temelju istog nacionalnog propisa, a pritom *ne* uračunava stvarnu mirovinu koju bi toj osobi, na temelju istovrsnog davanja, mogla isplaćivati jedna ili više drugih država članica.

27 Vidjeti, po analogiji, presude od 7. lipnja 1988., Roviello (20/85, EU:C:1988:283, t. 18.) i od 18. prosinca 2014., Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, t. 46.).

28 Vidjeti članak 1. točku (x) i članak 3. točku (d) Uredbe br. 883/2004. Članak 1. točka (x) Uredbe br. 883/2004 predviđa da „prijevremena starosna mirovina” „znači mirovina koja se stječe prije uobičajene dobi za priznavanje prava na mirovinu i koja se i dalje ostvaruje nakon što osoba napuni spomenutu dob ili se zamjenjuje drugom starosnom mirovinom”.

29 Vidjeti članak 1. točku (x) i članak 3. točku (d) Uredbe br. 883/2004.

30 Vidjeti, po analogiji, presudu od 21. siječnja 2016., Vorarlberger Gebietskrankenkasse i Knauer (C-453/14, EU:C:2016:37, t. 35.).

31 Vidjeti točku 23. ovog mišljenja.

32 Vidjeti presudu od 7. prosinca 2017., Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, t. 59.), u kojoj je predviđeno da, „za izračun prava na minimalno davanje kao što je to zajamčena mirovina u pitanju u glavnom postupku, [članak 58. Uredbe br. 883/2004] posebno predviđa uzimanje u obzir stvarnog iznosa starosnih mirovina koje osoba u pitanju prima u nekoj drugoj državi članici”.

VII. Zaključak

51. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prethodno pitanje koje mu je uputio Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Visoki sud, Galicija, Španjolska):

Članak 5. točku (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji kao uvjet za ostvarivanje prava na prijevremenu starosnu mirovinu nalaže da je iznos ostvarene mirovine viši od iznosa najniže mirovine na koju bi predmetna osoba imala pravo na temelju istog nacionalnog propisa, a pritom *ne* uračunava stvarnu mirovinu koju bi toj osobi, na temelju davanja iste prirode, mogla isplaćivati jedna ili više drugih država članica.