

RECHTSPRAAK

Zelfisolatie wegens COVID-19 geen 'prestatie bij ziekte' Verordening (EG) nr. 883/2004. Compensatie inkomensverlies tijdens COVID-19-isolatie in strijd met vrij verkeer van werknemers.*Feiten*

Thermalhotel Fontana is gevestigd in Oostenrijk, waar zij een hotel exploiteert. In het vierde kwartaal van 2020 werden verschillende werknemers van dat hotel onderworpen aan COVID-19-tests. De uitslag van die tests was positief, hetgeen door Thermalhotel Fontana aan de Oostenrijkse gezondheidsautoriteit werd gemeld. De betrokken werknemers woonden in Slovenië en Hongarije, zodat deze autoriteit hun niet de isolatiemaatregelen als bedoeld in het EpiG heeft opgelegd, maar de bevoegde autoriteiten van die lidstaten in kennis heeft gesteld. Deze autoriteiten hebben die werknemers quarantaineperioden in hun respectieve woonplaatsen opgelegd. Zoals blijkt uit de opmerkingen van de Oostenrijkse regering, heeft Thermalhotel Fontana tijdens de quarantaineperioden de lonen van de betrokken werknemers doorbetaald overeenkomstig de relevante bepalingen van het burgerlijk wetboek en het Angestelltengesetz (wet inzake werknemers) (BGBl. nr. 292/1921), zoals gewijzigd door het Bundesgesetz (federale wet) (BGBl. I nr. 74/2019), die van toepassing zijn omdat hun dienstverband door het Oostenrijkse recht werd beheerst. Bij brieven van 1 december 2020 heeft Thermalhotel Fontana de bestuurlijke instantie krachtens par. 32 EpiG om vergoeding verzocht voor het inkomensverlies dat deze werknemers gedurende hun quarantaineperioden hebben geleden. Zij ging ervan uit dat zij gesubrogeerd was in hun recht op vergoeding voor de gedurende die perioden uitgevoerde betaling van hun loon. Deze verzoeken werden bij besluiten van 29 december 2020 afgewezen.

Volgens de verwijzende rechter zouden, indien de in par. 32 EpiG genoemde vergoeding is aan te merken als een 'prestatie bij ziekte' in de zin van artikel 3 lid 1 onder a Verordening (EG) nr. 883/2004, de Oostenrijkse autoriteiten en rechterlijke instanties overeenkomstig artikel 5 onder b van die verordening rekening moeten houden met een door een andere lidstaat genomen quarantainemaatregel alsof deze door een Oostenrijkse autoriteit was genomen. De verwijzende rechter is evenwel van oordeel dat dit niet het geval is en dat die vergoeding dus niet binnen de werkingssfeer van die verordening valt. In dit verband merkt de verwijzende rechter in de eerste plaats op dat de begunstigde die zijn beroepswerkzaamheden niet heeft kunnen verrichten, wordt vergoed voor een inkomensverlies zonder noodzakelijkerwijze ziek te zijn, aangezien hem een isolatiemaatregel kon worden opgelegd wegens louter een vermoeden van ziekte of besmetting. In de tweede plaats wordt met het opleggen van een isolatiemaatregel niet beoogd om de in isolatie geplaatste persoon te genezen, maar om de

bevolking tegen besmetting door die persoon te beschermen, en heeft de in par. 32 EpiG genoemde vergoeding niet tot doel de kosten van ziekte of behandeling te dekken.

Oordeel

Het Hof van Justitie EU oordeelt als volgt.

Opgelegde zelfisolatie wegens (kans op) COVID-19-besmetting is geen ‘prestatie bij ziekte’
Verordening (EG) nr. 883/2004

Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat een prestatie als een socialezekerheidsuitkering kan worden aangemerkt wanneer zij, ten eerste, zonder enige individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften aan de rechthebbenden wordt toegekend op grond van een wettelijk omschreven situatie, en ten tweede, verband houdt met een van de in artikel 3 lid 1 Verordening (EG) nr. 883/2004 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten. Deze twee voorwaarden zijn cumulatief (HvJ EU 15 juli 2021, *A (Openbare gezondheidszorg)*, C-535/19, ECLI:EU:C:2021:595, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Aan de eerste in het vorige punt genoemde voorwaarde is voldaan wanneer een prestatie wordt toegekend aan de hand van objectieve criteria die, wanneer daaraan is voldaan, recht geven op de prestatie zonder dat de bevoegde autoriteit met andere persoonlijke omstandigheden rekening mag houden (*A (Openbare gezondheidszorg)*, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu moet worden vastgesteld dat aan die eerste voorwaarde is voldaan, aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde prestatie wordt toegekend op basis van wettelijk omschreven objectieve criteria, zonder dat de bevoegde autoriteit rekening houdt met persoonlijke omstandigheden van de werknemers, andere dan hun isolatie en het bedrag van hun reguliere loon. Wat de tweede in punt 23 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 3 lid 1 onder a van die verordening uitdrukkelijk melding maakt van ‘prestaties bij ziekte’.

In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de ‘prestaties bij ziekte’ in de zin van deze bepaling allereerst de genezing van de patiënt ten doel hebben, door de benodigde verzorging te verlenen, en dus het risico van een toestand van ziekte dekken (*A (Openbare gezondheidszorg)*, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit is echter niet het geval bij een vergoeding als bedoeld in par. 32 EpiG. Om een dergelijke vergoeding te ontvangen is het immers in de eerste plaats niet van belang dat de persoon op wie een isolatiemaatregel uit hoofde van het EpiG van toepassing is, daadwerkelijk ziek is of niet, of dat in casu het aan COVID-19 verbonden risico zich al dan niet voordoet, aangezien het volstaat dat die persoon, om in isolatie te worden geplaatst, vermoedelijk COVID-19 heeft of mogelijk besmettelijk is. In de tweede plaats heeft de isolatiemaatregel – waarbij de vergoeding bedoeld is om de naleving daarvan te bevorderen – geen betrekking op de genezing van de in isolatie geplaatste persoon, maar op de bescherming van de bevolking tegen besmetting door die persoon.

Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 3 lid 1 onder a Verordening (EG) nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd dat de door de staat

gefinancierde vergoeding die aan werknemers verschuldigd is voor de financiële nadelen die zij ondervinden doordat hun beroepswerkzaamheden worden belemmerd gedurende hun isolatie als personen die COVID-19 hebben of vermoedelijk COVID-19 hebben, of die mogelijk besmettelijk zijn, geen ‘prestatie bij ziekte’ in de zin van deze bepaling is en dus niet binnen de werkingssfeer van die verordening valt.

Compensatieregeling inkomensverlies wegens isolatiemaatregel COVID-19 in strijd met vrij verkeer van werknemers, indien deze afhankelijk is gesteld van de voorwaarde dat de isolatiemaatregel door een autoriteit van die lidstaat op grond van die regeling wordt opgelegd

In dit verband zij herinnerd aan artikel 45 lid 2 VWEU, dat bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers de afschaffing inhoudt van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Het in die bepaling neergelegde beginsel van gelijke behandeling wordt ook nader uitgewerkt in artikel 7 lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011, dat bepaalt dat een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, op het grondgebied van andere lidstaten dezelfde sociale en fiscale voordelen geniet als de nationale werknemers (HvJ EU 28 april 2022, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, C-806/21, ECLI:EU:C:2022:310, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Het begrip ‘sociaal voordeel’, dat bij artikel 7 lid 2 Verordening (EU) nr. 492/2011 wordt uitgebreid tot werknemers die onderdaan zijn van een andere lidstaat, omvat alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een dienstverband, in het algemeen aan nationale werknemers worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, en waarvan de uitbreiding tot werknemers die onderdaan van andere lidstaten zijn, dan ook geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Unie, en bijgevolg hun integratie in de gastlidstaat, te vergemakkelijken. De in die bepaling opgenomen verwijzing naar sociale voordelen mag niet limitatief worden uitgelegd (HvJ EU 16 juni 2022, *Commissie/Oostenrijk (Indexering van gezinsbijslagen)*, C-328/20, ECLI:EU:C:2022:468, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een vergoeding als bedoeld in par. 32 EpiG moet als een dergelijk ‘sociaal voordeel’ worden beschouwd. Volgens de bewoordingen van lid 1 van die bepaling wordt die vergoeding immers aan op grond van deze wet in isolatie geplaatste personen betaald voor financiële nadelen wegens de belemmering van hun beroepswerkzaamheden.

In het hoofdgeding staat vast dat de in par. 32 EpiG genoemde vergoeding slechts wordt toegekend aan personen die op grond van deze wet, in het bijzonder de par. 7 en 17 ervan, in isolatie zijn geplaatst. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de in isolatie geplaatste personen in de regel op het Oostenrijkse grondgebied wonen. De grensarbeiders in het hoofdgeding, die in een andere lidstaat wonen, zijn evenwel niet op grond van het EpiG, maar op grond van de gezondheidsvoorschriften van hun woonstaat in isolatie geplaatst. Bijgevolg worden de door de isolatiemaatregel teweeggebrachte financiële nadelen niet op grond van par. 32 vergoed.

Zoals de verwijzende rechter opmerkt, volgt hieruit dat het recht op die vergoeding indirect

afhankelijk is van de voorwaarde dat de betrokkene op het Oostenrijkse grondgebied woont. Overeenkomstig de criteria die voortvloeien uit de in punt 37 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak levert het vereiste dat men ingezetene is, bij gebreke van een rechtvaardigingsgrond indirecte discriminatie op, aangezien het naar de aard ervan migrerende werknemers in grotere mate treft dan nationale werknemers en derhalve meer in het bijzonder migrerende werknemers dreigt te benadelen (zie in die zin HvJ EU 2 april 2020, *PF e.a.*, C-830/18, ECLI:EU:C:2020:275, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de werkgevers van werknemers aan wie krachtens het EpiG een isolatiemaatregel wordt opgelegd, krachtens par. 32 lid 3 EpiG verplicht zijn aan die werknemers het bedrag van de vergoeding te betalen en daardoor een vordering hebben op de staat, terwijl die werkgevers voor grensarbeiders die krachtens de gezondheidsvoorschriften van een andere lidstaat in isolatie worden geplaatst, niet op grond van die wet door de Oostenrijkse Staat kunnen worden vergoed voor het loon dat zij tijdens hun isolatie aan hen doorbetalen.

Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat aan de regels inzake het vrije verkeer van werknemers gemakkelijk afbreuk zou kunnen worden gedaan indien de lidstaten, teneinde de daarin opgelegde verboden te ontlopen, ermee zouden kunnen volstaan werkgevers verplichtingen of voorwaarden op te leggen ten aanzien van een bij hen in dienst zijnde werknemer die, waren zij rechtstreeks opgelegd aan de werknemer, de uitoefening van het recht op vrij verkeer dat hij aan artikel 45 VWEU ontleent, zouden beperken (zie in die zin HvJ EU 4 september 2014, *Schiebel Aircraft*, C-474/12, ECLI:EU:C:2014:2139, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 45 VWEU en artikel 7 Verordening (EU) nr. 492/2011 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan de toekenning van een vergoeding voor het inkomensverlies dat werknemers lijden ten gevolge van een isolatiemaatregel die wordt opgelegd wegens een positieve COVID-19-test, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de isolatiemaatregel door een autoriteit van die lidstaat op grond van die regeling wordt opgelegd.

Instantie: Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum uitspraak: 15-06-2023

ECLI: ECLI:EU:C:2023:490

Zaaknummer: C-411/22

Rechtshouders: M.L. Arastey Sahún, F. Biltgen en J. Passer

Wetsartikelen: Verordening (EG) nr. 883/2004