



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

2. travnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 45. UFEU-a – Socijalna sigurnost radnika migranata – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 1. točka (i) – Slobodno kretanje radnika – Jednako postupanje – Socijalne povlastice – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 2. točka 2. – Uredba (EU) br. 492/2011 – Članak 7. stavak 2. – Obiteljski doplati – Pojam „članovi obitelji” – Isključenje djeteta bračnog druga radnika nerezidenta – Razlika u postupanju u odnosu na dijete bračnog druga radnika rezidenta – Opravdanje”

U predmetu C-802/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil supérieur de la sécurité sociale (Visoko vijeće za socijalnu sigurnost, Luksemburg), odlukom od 17. prosinca 2018., koju je Sud zaprimio 19. prosinca 2018., u postupku

Caisse pour l’avenir des enfants

protiv

FV,

GW,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: M. Safjan, predsjednik vijeća, C. Toader i N. Jääskinen (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Caisse pour l’avenir des enfants, R. Jazbinsek i A. Rodesch, *avocats*,
- za osobe FV i GW, P. Peuvrel, *avocat*,
- za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i C. Valero, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 45. UFEU-a, članka 2. točke 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77. i ispravci SL 2004., L 229, str. 35., SL 2005., L 197, str. 34. i SL 2016., L 87, str. 36.), članka 1. točke (i) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1. i ispravak SL 2004., L 200, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.) te članka 7. stavka 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Caisse pour l'avenir des enfants (u daljnjem tekstu: CAE) i, s druge strane, osobe FV, pograničnog radnika, i njezina bračnog druga GW, u vezi s odbijanjem Caisse pour l'avenir des enfants da dodijeli obiteljske doplatke za dijete iz prvog braka osobe GW, s obzirom na to da ono nije u srodstvu s osobom FV.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

- 3 Članak 2. Direktive 2004/38 predviđa:

„Za potrebe ove Direktive:

1. „građanin Unije” znači svaka osoba s državljanstvom države članice;
2. „član obitelji” znači:
 - (a) bračni drug;
 - (b) partner s kojim građanin Unije ima registriranu zajednicu na temelju zakonodavstva države članice, ako je po zakonodavstvu države članice domaćina registrirana zajednica izjednačena s bračnom zajednicom, i u skladu s uvjetima utvrđenima u relevantnim zakonima države članice domaćina;
 - (c) izravni potomci koji nisu navršili 21. godinu ili su uzdržavanici, kao i oni bračnog druga ili partnera u smislu točke (b) ovog članka;

[...]”

Uredba br. 883/2004

4 U skladu s člankom 1. Uredbe br. 883/2004:

„U smislu ove Uredbe:

[...]

(i) „član obitelji” znači:

1. i. bilo koja osoba definirana ili priznata kao član obitelji ili određena kao član kućanstva zakonodavstvom na temelju kojeg ostvaruje davanja;
- ii. što se tiče davanja u naravi na temelju glave III. poglavlja 1. o davanjima za slučaj bolesti, za majčinstvo i istovjetna davanja za očinstvo, bilo koja osoba definirana ili priznata kao član obitelji ili osoba određena kao član kućanstva zakonodavstvom države članice u kojoj boravi;
2. Ako zakonodavstvo države članice koje se primjenjuje na temelju prethodnog podstavka 1. ne razlikuje članove obitelji i ostale osobe na koje se primjenjuje, članovima obitelji smatraju se bračni drug, maloljetna djeca i uzdržavana djeca koja su punoljetna;
3. Ako se prema zakonodavstvu koje se primjenjuje na temelju prethodnih podstavaka 1. i 2. osoba smatra članom obitelji i članom kućanstva samo ako živi u istom kućanstvu kao i osigurana osoba ili umirovljenik, ovaj se uvjet smatra ispunjenim ako osoba na koju se to odnosi uglavnom ovisi o osiguranoj osobi ili umirovljeniku;

[...]

(z) „obiteljsko davanje” znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i usvajanje djeteta spomenute u Prilogu I.”

5 Članak 2. stavak 1. te uredbe predviđa:

„Ova se Uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.”

6 Člankom 3. stavkom 1. navedene uredbe predviđa se:

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

[...]

(j) obiteljska davanja.”

7 Člankom 67. Uredbe br. 883/2004, naslovljenim „Članovi obitelji koji borave u drugoj državi članici”, propisano je:

„Osoba ima pravo na obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom nadležne države članice, uključujući i davanja za članove svoje obitelji koji borave u drugoj državi članici, kao da borave u prvoj državi članici. Međutim, umirovljenik ima pravo na obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom države članice koja je nadležna za njegovu mirovinu.”

Uredba br. 492/2011

- 8 Člankom 7. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 492/2011 propisano je:

„1. Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupa prema domaćim radnicima kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.

2. Takav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.”

Direktiva 2014/54/EU

- 9 Uvodna izjava 1. Direktive 2014/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika (SL 2014., L 128, str. 8.) glasi kako slijedi:

„Slobodno kretanje radnika temeljna je sloboda građana Unije i jedan od stupova unutarnjeg tržišta u Uniji sadržan u članku 45. [UFEU-a]. Njegovu provedbu dodatno razvija pravo Unije čiji je cilj da zajamči potpuno ostvarivanje prava dodijeljenih građanima Unije i članovima njihovih obitelji. Pojam „članovi njihovih obitelji” trebalo bi shvatiti kao da ima isto značenje kao i pojam definiran u članku 2. točki 2. Direktive [2004/38], koji se primjenjuje i na članove obitelji pograničnih radnika.”

- 10 Člankom 1. Direktive 2014/54 određeno je:

„Ovom Direktivom utvrđuju se odredbe koje olakšavaju ujednačenu primjenu i provedbu u praksi prava zajamčenih člankom 45. [UFEU-a] i člancima od 1. do 10. Uredbe [br. 492/2011]. Ova Direktiva primjenjuje se na građane Unije koji ostvaruju ta prava i članove njihovih obitelji [...]”

- 11 Na temelju članka 2. te direktive:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na sljedeća pitanja, kako je navedeno u člancima od 1. do 10. Uredbe [br. 492/2011], u području slobode kretanja radnika:

[...]

(c) pristup socijalnim i poreznim povlasticama;

[...]

2. Područje primjene ove Direktive istovjetno je području primjene Uredbe [br. 492/2011].”

Luksemburško pravo

- 12 Relevantne odredbe su članci 269. i 270. codea de la sécurité sociale (Zakonik o socijalnoj sigurnosti, u daljnjem tekstu: Zakonik), u verziji koja se primjenjuje od 1. kolovoza 2016., dana stupanja na snagu loi du 23 juillet 2016, portant modification du code de la sécurité sociale, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant (Zakon od 23. srpnja 2016. o izmjeni Zakonika o socijalnoj sigurnosti, izmijenjenog Zakona od 4. prosinca 1967. o porezu na dohodak i o stavljanju izvan snage izmijenjenog Zakona od 21. prosinca 2007. o dodatku za dijete) (*Mémorial* A 2016., str. 2348., u daljnjem tekstu: Zakon od 23. srpnja 2016.).

13 Člankom 269. stavkom 1. tog zakonika, u verziji primjenjivoj od 1. kolovoza 2016., određuje se:

„Uvodi se doplatak za budućnost djece, u daljnjem tekstu: ‚obiteljski doplatak‘.

Pravo na obiteljski doplatak ima:

- (a) svako dijete koje stvarno i neprekidno boravi u Luksemburgu i ondje ima zakonit domicil;
 - (b) članovi obitelji, kako su definirani u članku 270., svake osobe na koju se primjenjuje luksemburško zakonodavstvo i koja je obuhvaćena područjem primjene europskih propisa ili drugog bilateralnog ili multilateralnog instrumenta koji je Luksemburg sklopio u području socijalne sigurnosti i koji predviđa plaćanje obiteljskih doplatka u skladu sa zakonodavstvom države zaposlenja. Članovi obitelji moraju boraviti u državi na koju se odnose predmetni propisi ili instrumenti.”
- 14 U skladu s člankom 270. Zakonika, u verziji primjenjivoj od 1. kolovoza 2016., „[z]a potrebe primjene članka 269. stavka 1. točke (b), smatraju se članovima obitelji i daju pravo na obiteljski doplatak djeca rođena u braku, djeca rođena izvan braka i posvojena djeca te osobe”.
- 15 U skladu s člankom 272. stavkom 1. prvom rečenicom Zakonika, u verziji primjenjivoj od 1. kolovoza 2016., „[o]biteljski doplatak iznosi 265 eura mjesečno po djetetu”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 16 FV radi u Luksemburgu i boravi u Francuskoj sa svojim bračnim drugom, GW, i njihovo troje djece, od koje je jedno, HY, rođeno u prethodnom braku osobe GW. GW izvršava isključivu roditeljsku skrb nad djetetom HY. Do dana stupanja na snagu Zakona od 23. srpnja 2016. predmetno je kućanstvo, s obzirom na svojstvo pograničnog radnika osobe FV, primalo obiteljske doplatke za spomenuto troje djece.
- 17 Od dana stupanja na snagu Zakona od 23. srpnja 2016. – kojim je Zakonik izmijenjen, među ostalim, na način da su djeca bračnog druga ili partnera isključena iz pojma „članovi obitelji”, definiranog u članku 270. tog zakonika – predmetno je kućanstvo prestalo primati te obiteljske doplatke za dijete HY.
- 18 Naime, odlukom od 8. studenoga 2016. CAE je, pozivajući se osobito na članak 67. Uredbe br. 883/2004 i članke 269. i 270. Zakonika, u njihovoj verziji koja se primjenjuje od dana stupanja na snagu Zakona od 23. srpnja 2016., utvrdio da FV od 1. kolovoza 2016. više nema pravo na obiteljski doplatak za dijete HY, rođeno 5. prosinca 2000. i odraslo u zajedničkom kućanstvu s osobom GW od srpnja 2008. Budući da je to dijete rođeno u prethodnom braku osobe GW te nije u srodstvu s osobom FV, zaključeno je da nema svojstvo „člana obitelji” u smislu tih odredaba, slijedom čega je isključeno pravo na luksemburški obiteljski doplatak za to dijete.
- 19 Odlučujući o tužbi koju je FV podnio protiv te odluke, Conseil arbitral de la sécurité sociale (Arbitražno vijeće za socijalnu sigurnost, Luksemburg) presudom od 17. studenoga 2017. prihvatio je tu tužbu u dijelu kojim se tražilo održavanje na snazi obiteljskog doplatka za dijete HY za razdoblje nakon 31. srpnja 2016. Conseil arbitral de la sécurité sociale (Arbitražno vijeće za socijalnu sigurnost) zaključio je sljedeće:
- luksemburški obiteljski doplatci predstavljaju socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011; odnose se na obavljanje djelatnosti zaposlene osobe, s obzirom na to da osoba FV, da bi na njih imala pravo, mora biti radnik na kojeg se primjenjuje luksemburško zakonodavstvo; ne smije se praviti razlika ovisno o tome smatra li se ta socijalna povlastica, kao u

području obiteljskih doplataka, vlastitim pravom djeteta na temelju kojeg se to pravo ostvaruje ili pravom na dodjelu tih davanja osobi FV, koja se brine o djetetu i na koju se primjenjuje luksemburško socijalno zakonodavstvo, neovisno o tome je li ona domaći radnik ili ne;

- sustavom uspostavljenim člancima 269. i 270. Zakonika, u verziji koja se primjenjuje od 1. kolovoza 2016., uspostavlja se različito postupanje ovisno o tome gdje boravi dijete o kojem je riječ, s obzirom na to da postoji različito postupanje davatelja obiteljskih doplataka pri priznavanju socijalnih povlastica, ovisno o tome je li riječ o domaćem radniku čije dijete bračnog druga o kojem se brine boravi u Luksemburgu ili o pograničnom radniku čije dijete bračnog druga o kojem se brine ne boravi u Luksemburgu, nego u državi članici porijekla tog pograničnog radnika; takvo je postupanje u suprotnosti s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011;
 - iako članak 1. točka (i) Uredbe br. 883/2004, kad je riječ o definiciji pojma „član obitelji”, upućuje na nacionalno zakonodavstvo države članice od koje se davanje traži, referentno nacionalno zakonodavstvo, odnosno članak 270. Zakonika, u verziji koja je na snazi od 1. kolovoza 2016., nespojivo je s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011.
- 20 CAE je 29. prosinca 2017. pred Conseilom supérieur de la sécurité sociale (Visoko vijeće za socijalnu sigurnost, Luksemburg) podnio žalbu protiv presude Conseila arbitral de la sécurité sociale (Arbitražno vijeće za socijalnu sigurnost) od 17. studenoga 2017. Osporio je izjednačavanje obiteljskih davanja sa socijalnom povlasticom te je tvrdio da nisu uzeti u obzir objektivni elementi koji bi mogli opravdati navodnu razliku u postupanju.
- 21 FV je prigovorio da načelo jednakog postupanja podrazumijeva da građani Unije koji borave u jednoj državi članici i odlaze raditi u drugu državu članicu imaju pravo na socijalna davanja, socijalne i porezne povlastice kao i na socijalnu pomoć koja je u državi članici domaćinu dostupna za njezine državljane. FV smatra da, kad je riječ o njegovu kućanstvu, po analogiji treba slijediti rješenje iz presude od 15. prosinca 2016., Depesme i dr. (C-401/15 do C-403/15, EU:C:2016:955). U toj je presudi Sud presudio da se djeca bračnog druga ili partnera kojeg priznaje država članica domaćin pograničnog radnika mogu smatrati djecom potonjeg za potrebe ostvarenja prava na primanje novčane pomoći za visoko obrazovanje, pri čemu se takva pomoć smatra socijalnom povlasticom, u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011.
- 22 U tim je okolnostima Conseil supérieur de la sécurité sociale (Visoko vijeće za socijalnu sigurnost) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li luksemburški obiteljski doplatok koji se priznaje prema člancima 269. i 270. [Zakonika, u verziji primjenjivoj od 1. kolovoza 2016.,] izjednačiti sa socijalnim povlasticama u smislu članka 45. UFEU-a i članka 7. stavka 2. Uredbe [br. 492/2011]?
 2. U slučaju izjednačavanja, definicija člana obitelji koja se primjenjuje na temelju članka [1. točke (i)] Uredbe br. 883/2004 u suprotnosti je s proširenom definicijom člana obitelji iz članka 2. točke 2. Direktive [2004/38], pri čemu potonja isključuje bilo kakvu samostalnost država članica u definiranju člana obitelji, suprotno onomu što priznaje Uredba o koordinaciji, a podredno i isključuje bilo kakav pojam pretežnog uzdržavanja. Treba li stoga definicija člana obitelji u smislu članka 1. [točke (i)] Uredbe 883/2004 imati prednost imajući u vidu njezinu specifičnost u kontekstu koordinacije sustava socijalne sigurnosti te, posebno, zadržavaju li države članice nadležnost za definiranje koji članovi obitelji ostvaruju pravo na obiteljski doplatok?
 3. U slučaju da se članak 2. točka 2. Direktive [2004/38] primjenjuje na obiteljska davanja i konkretno na luksemburški obiteljski doplatok, može li se isključivanje djeteta bračnog druga iz definicije člana obitelji smatrati neizravnom diskriminacijom koja je opravdana s obzirom na nacionalni cilj države članice u pogledu priznavanja osobnog prava djeteta i na nužnost zaštite upravnih tijela države

članice zaposlenja, dok proširenje osobnog područja primjene predstavlja nerazuman teret za luksemburški sustav obiteljskih davanja koji među ostalim izvozi skoro 48 % svojih obiteljskih davanja?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 23 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 tumačiti na način da obiteljski doplati povezani s činjenicom da pogranični radnik obavlja djelatnost zaposlene osobe u državi članici predstavlja socijalnu povlasticu u smislu tih odredbi.
- 24 Valja podsjetiti na to da članak 45. stavak 2. UFEU-a određuje da sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja. Ta je odredba konkretizirana u članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011, koji pobliže navodi da radnik državljanin države članice na državnom području drugih država članica uživa iste socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici (presuda od 2. ožujka 2017., Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, t. 32.).
- 25 Iz cilja jednakosti postupanja, koji se nastoji postići člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011, proizlazi da pojam „socijalna povlastica”, koji se tom odredbom proširuje na radnike državljanke drugih država članica, obuhvaća sve povlastice koje se, na temelju ugovora o radu ili neovisno o njemu, općenito priznaju domaćim radnicima, prije svega zbog njihova objektivnog svojstva radnika ili same činjenice njihova boravka na državnom području, pri čemu proširenje te povlastice na radnike državljanke drugih država članica može olakšati njihovu mobilnost unutar Unije i stoga njihovu integraciju u državi članici domaćinu (presuda od 18. prosinca 2019., Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava i dr., C-447/18, EU:C:2019:1098, t. 47. i navedena sudska praksa).
- 26 Sud je zaključio da se pravo zajamčeno člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011 bez razlikovanja odnosi kako na radnike migrante koji borave u državi članici domaćinu tako i na pogranične radnike koji, iako u potonjoj državi članici obavljaju djelatnost zaposlene osobe, borave u drugoj državi članici (presude od 15. prosinca 2016., Depesme i dr., C-401/15 do C-403/15, EU:C:2016:955, t. 37. i od 18. prosinca 2019., Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava, C-447/18, EU:C:2019:1098, t. 41.).
- 27 Slijedom navedenog, članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 odnosi se na radnika poput osobe FV, koji radi u Luksemburgu, ali boravi u Francuskoj.
- 28 Stoga valja provjeriti je li doplati poput onog obiteljskog o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen pojmom „socijalna povlastica” u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011.
- 29 U tom pogledu, upućivanje u toj odredbi na socijalne povlastice ne smije se usko tumačiti (presuda od 18. prosinca 2019., Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava i dr., C-447/18, EU:C:2019:1098, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 30 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je obiteljski doplati o kojem je riječ u glavnom postupku, koji predstavlja povlasticu, za pograničnog radnika poput osobe FV povezan s obavljanjem djelatnosti zaposlene osobe u Luksemburgu. Prvotno je bio dodijeljen osobi FV samo s obzirom na njezino svojstvo pograničnog radnika na kojeg se primjenjuje luksemburško zakonodavstvo.
- 31 Stoga takav doplati predstavlja socijalnu povlasticu, u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011.

- 32 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 treba tumačiti na način da obiteljski doplatak povezan s činjenicom da pogranični radnik u državi članici obavlja djelatnost zaposlene osobe predstavlja socijalnu povlasticu u smislu tih odredbi.

Drugo i treće pitanje

- 33 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. točku (i) Uredbe br. 883/2004, u vezi s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011 i člankom 2. točkom 2. Direktive 2004/38, tumačiti na način da mu se protive odredbe države članice na temelju kojih pogranični radnici imaju pravo na obiteljski doplatak povezan s činjenicom da u državi članici obavljaju djelatnost zaposlene osobe samo za vlastitu djecu, a ne i za djecu svojeg bračnog druga s kojom nisu u srodstvu, dok sva djeca koja borave u državi članici o kojoj je riječ ostvaruju to pravo.
- 34 Što se tiče primjenjivosti Uredbe br. 883/2004 na činjenice poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, valja provjeriti ulazi li doplatak poput onog obiteljskog o kojem je riječ u glavnom postupku u materijalno područje primjene te uredbe.
- 35 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, kad je riječ o razlikovanju između davanja koja ulaze u područje primjene Uredbe br. 883/2004 i onih koja su iz njega isključena, ta razlika u biti temelji na sastavnim elementima svakog davanja, osobito ciljevima i uvjetima njegove dodjele, a ne na činjenici da se nacionalnim zakonodavstvom određeno davanje smatra davanjem iz sustava socijalne sigurnosti (presuda od 18. prosinca 2019., Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava i dr., C-447/18, EU:C:2019:1098, t. 22. i navedena sudska praksa).
- 36 Tako se davanje može smatrati davanjem iz sustava socijalne sigurnosti ako je, s jedne strane, dodijeljeno korisnicima na temelju zakonom definirane situacije, a ne na temelju pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba, te ako se, s druge strane, odnosi na jedan od rizika izričito navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004 (presuda od 18. prosinca 2019., Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava i dr., C-447/18, EU:C:2019:1098, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 37 Prema sudskoj praksi Suda, davanja koja se automatski priznaju obiteljima koje ispunjavaju određene objektivne kriterije, posebno u pogledu njihove veličine, prihoda i kapitalnih resursa, bez ikakve pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba, i čiji je cilj kompenzirati obiteljske troškove treba smatrati davanjima iz sustava socijalne sigurnosti (presude od 14. lipnja 2016., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-308/14, EU:C:2016:436, t. 60. i od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 22.).
- 38 Što se tiče odgovora na pitanje je li određeno davanje obuhvaćeno obiteljskim davanjima iz članka 3. stavka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004, valja navesti da, u skladu s njezinim člankom 1. točkom (z), izraz „obiteljsko davanje” znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i posvojenje djeteta spomenute u Prilogu I. toj uredbi. Sud je presudio da se izraz „podmirivanje obiteljskih troškova” mora tumačiti na način da se osobito odnosi na javni doprinos obiteljskom proračunu čija je namjena olakšanje troškova uzdržavanja djece (presuda od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 39 Iz spisa kojim Sud raspolaze proizlazi da se doplatak o kojem je riječ u glavnom postupku isplaćuje, s jedne strane, za svu djecu koja borave u Luksemburgu i, s druge strane, za svu djecu radnika nerezidenata koja su s njima u srodstvu. To se davanje stoga dodjeljuje na temelju postojanja

zakonom definirane situacije, neovisno o ikakvoj pojedinačnoj i diskrecijskoj ocjeni osobnih potreba. S druge strane, navedeno davanje predstavlja javni doprinos obiteljskom proračunu namijenjen smanjenju troškova uzdržavanja djece.

- 40 Iz toga proizlazi da je doplatka poput onog obiteljskog o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen pojmom obiteljskih davanja iz članka 3. stavka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004.
- 41 Usto, radnik poput osobe FV obuhvaćen je osobnim područjem primjene Uredbe br. 883/2004, koja se, u skladu sa svojim člankom 2. stavkom 1., primjenjuje na državljane jedne od država članica, koji borave u državi članici, na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.
- 42 S obzirom na prethodno navedeno, Uredba br. 883/2004 primjenjuje se na činjenice poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 43 Nadalje, ne smije se isključiti istodobna primjena te uredbe i članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011.
- 44 Naime, Sud je presudio da, iako je točno da Uredba Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika u Zajednici (SL 1968., L 257, str. 2.) i Uredba 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, u verziji koja je izmijenjena i ažurirana Uredbom (EZ) Vijeća 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.), koje su stavljene izvan snage i zamijenjene Uredbom br. 492/2011 odnosno br. 883/2004, nemaju isto osobno područje primjene, s obzirom na to da Uredba br. 1612/68 ipak ima opću primjenu u području slobodnog kretanja radnika, njezin članak 7. stavak 2. može se primijeniti na socijalne povlastice koje istodobno ulaze u posebno područje primjene Uredbe br. 1408/71 (presuda od 5. svibnja 2011., Komisija/Njemačka, C-206/10, EU:C:2011:283, t. 39.; vidjeti u tom smislu i presudu od 12. svibnja 1998., Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, t. 27.).
- 45 Sud je tako, primjerice, zaključio da davanje poput doplatka za obrazovanje čiji je cilj kompenzirati obiteljski trošak ulazi u materijalno područje primjene prava Unije kao obiteljsko davanje, u smislu članka 4. stavka 1. točke (h) Uredbe br. 1408/71, te kao socijalna povlastica, u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 (vidjeti u tom smislu presudu od 12. svibnja 1998., Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, t. 27. i 28.).
- 46 Ta razmatranja vrijede, *mutatis mutandis*, kad je riječ o uredbama br. 883/2004 i 492/2011.
- 47 Stoga na drugo i treće pitanje valja odgovoriti kako na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 tako i na temelju Uredbe br. 883/2004.
- 48 Kao prvo, što se tiče članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011, kao što to proizlazi iz točke 32. ove presude, doplatka poput onog obiteljskog o kojem je riječ u glavnom postupku predstavlja socijalnu povlasticu u smislu navedene odredbe.
- 49 Nadalje, u skladu sa sudskom praksom Suda, članovi obitelji radnika migranta neizravno uživaju pravo na jednako postupanje zajamčeno tom radniku člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011 (vidjeti po analogiji presudu od 15. prosinca 2016., Depesme i dr., C-401/15 do C-403/15, EU:C:2016:955, t. 40.).
- 50 Sud je također presudio da članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 treba tumačiti na način da se djetetom pograničnog radnika koje neizravno može ostvariti socijalne povlastice iz potonje odredbe ne treba smatrati samo dijete koje je s njime u srodstvu, nego i dijete bračnog druga ili registriranog partnera navedenog radnika kada on uzdržava to dijete. Prema mišljenju Suda, potonji zahtjev proizlazi iz činjenične situacije, koju trebaju ocijeniti uprava i, ovisno o slučaju, nacionalni

sudovi, na temelju dokaza koje pruži osoba o kojoj je riječ, a da pritom nije potrebno utvrditi razloge tog doprinosa niti brojčano izraziti njegov točan opseg (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2016., *Depesme i dr.*, C-401/15 do C-403/15, EU:C:2016:955, t. 64.).

- 51 Sud je utvrdio da pojam „član obitelji” pograničnog radnika koji na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 može neizravno imati pravo na jednako postupanje odgovara pojmu „član obitelji” u smislu članka 2. točke 2. Direktive 2004/38, koji obuhvaća bračnog druga ili partnera s kojim je građanin Unije sklopio registrirano partnerstvo, izravne potomke koji nisu navršili 21 godinu ili su uzdržavanici kao i izravne potomke bračnog druga ili partnera. Sud je u tom kontekstu osobito uzeo u obzir uvodnu izjavu 1., članak 1. i članak 2. stavak 2. Direktive 2014/54 (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2016., *Depesme i dr.*, C-401/15 do C-403/15, EU:C:2016:955, t. 52. do 54.).
- 52 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku djetetov biološki otac njegovoj majci ne isplaćuje iznose na ime uzdržavanja djeteta. Stoga se čini da FV, bračni drug majke djeteta HY, uzdržava to dijete, ali to treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.
- 53 Valja, dakle, utvrditi protivi li se pravilo kojim se zabranjuje diskriminacija na temelju državljanstva u pogledu socijalnih povlastica, propisano člankom 7. Uredbe br. 492/2011, odredbama države članice koje onemogućavaju pograničnom radniku primanje doplatka poput onog obiteljskog o kojem je riječ u glavnom postupku za dijete svojeg bračnog druga s kojim nije u srodstvu.
- 54 U tom pogledu, načelo jednakog postupanja, koje je utvrđeno kako člankom 45. UFEU-a tako i člankom 7. Uredbe br. 492/2011, zabranjuje ne samo izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva nego i sve druge neizravne oblike diskriminacije koji, uz primjenu drugih kriterija razlikovanja, u stvarnosti dovode do istog rezultata (presude od 13. travnja 2010., *Bressol i dr.*, C-73/08, EU:C:2010:181, t. 40. i od 10. srpnja 2019., *Aubriet*, C-410/18, EU:C:2019:582, t. 26.; vidjeti također po analogiji presudu od 14. prosinca 2016., *Bragança Linares Verruga i dr.*, C-238/15, EU:C:2016:949, t. 41.).
- 55 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da na temelju nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku sva djeca koja borave u Luksemburgu mogu ostvariti predmetni obiteljski doplatak, što znači da sva djeca koja su dio kućanstva radnika koji boravi u Luksemburgu mogu ostvariti isti doplatak, uključujući djecu bračnog druga tog radnika. Suprotno tomu, radnici nerezidenti imaju to pravo samo za svoju vlastitu djecu, pri čemu su iz tog prava isključena djeca njihova bračnog druga s kojom nisu u srodstvu.
- 56 Takvo razlikovanje na temelju boravka, koje može više naštetiti državljanima drugih država članica, s obzirom na to da nerezidenti najčešće nisu državljani države o kojoj je riječ, predstavlja neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva, koja se može dopustiti samo pod uvjetom da je objektivno opravdana (vidjeti u tom smislu presudu od 10. srpnja 2019., *Aubriet*, C-410/18, EU:C:2019:582, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 57 U tom je pogledu irelevantna činjenica da se predmetnim nacionalnim zakonodavstvom pravo na obiteljski doplatok o kojem je riječ u glavnom postupku dodjeljuje izravno djetetu koje boravi u Luksemburgu, dok se, kad je riječ o radnicima nerezidentima, to pravo dodjeljuje radniku za članove njegove obitelji kako su definirani tim zakonodavstvom. Naime, iz sudske prakse proizlazi da se, zbog same prirode obiteljskih davanja, ne može smatrati da pojedinac, neovisno o svojoj obiteljskoj situaciji, ima pravo na ta davanja (vidjeti u tom smislu presude od 5. veljače 2002., *Humer*, C-255/99, EU:C:2002:73, t. 50. i od 26. studenoga 2009., *Slanina*, C-363/08, EU:C:2009:732, t. 31.).
- 58 Takva neizravna diskriminacija, da bi bila opravdana, mora biti prikladna za ostvarenje legitimnog cilja i ne smije nadilaziti ono što je potrebno za njegovo ostvarenje (vidjeti u tom smislu presudu od 10. srpnja 2019., *Aubriet*, C-410/18, EU:C:2019:582, t. 29.).

- 59 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu spominje, s jedne strane, „nacionalni cilj u pogledu priznavanja osobnog prava djeteta” i, s druge strane, „nužnost zaštite uprave države članice zaposlenja, dok proširenje osobnog područja primjene predstavlja [nerazuman] teret za luksemburški sustav obiteljskih davanja koji među ostalim izvozi skoro 48 % svojih obiteljskih davanja”.
- 60 Kad je riječ o nacionalnom cilju priznavanja osobnog prava djeteta, takav cilj ne može opravdati neizravnu diskriminaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 61 Naime, kao što je to istaknula Europska komisija u svojim pisanim očitovanjima, iako se predmetnim nacionalnim zakonodavstvom pravo na obiteljski doplatk o kojem je riječ u glavnom postupku dodjeljuje izravno djetetu koje boravi u Luksemburgu, kad je riječ o radnicima nerezidentima, to se pravo dodjeljuje radniku za članove njegove obitelji kako su definirani tim zakonodavstvom, odnosno djecu koja su u srodstvu s tim radnikom, uz isključenje djece njegova bračnog druga koja s tim radnikom nisu u srodstvu. Stoga se čini da nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku ne daje nikakvo osobno pravo djeci nerezidentnih radnika.
- 62 Kad je riječ o cilju zaštite uprave države članice zaposlenja, dok proširenje osobnog područja primjene obiteljskog doplatka predstavlja „nerazuman teret za luksemburški sustav obiteljskih davanja”, pod pretpostavkom da se taj cilj može smatrati legitimnim, neizravna diskriminacija o kojoj je riječ u glavnom postupku u svakom slučaju nije ni prikladna ni nužna za rješavanje navodnog problema izvoza luksemburških obiteljskih davanja.
- 63 Naime, s jedne strane, dodjeljivanjem obiteljskog doplatka o kojem je riječ u glavnom postupku svoj djeci koja su u srodstvu s pograničnim radnicima a da se ne dokaže postojanje zajedničkog kućanstva ili pretežnog uzdržavanja djeteta luksemburški zakonodavac sam je prihvatio široko tumačenje kruga korisnika tog doplatka. S druge strane, taj se cilj može postići mjerama koje se bez razlike odnose na radnike rezidente i na pogranične radnike.
- 64 Slijedom toga, članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011 protive se odredbe države članice na temelju kojih radnici nerezidenti imaju pravo na doplatk poput onog obiteljskog o kojem je riječ u glavnom postupku samo za vlastitu djecu, pri čemu su isključena djeca njihova bračnog druga s kojom nisu u srodstvu, dok sva djeca koja borave u toj državi članici imaju pravo na taj doplatk.
- 65 Kao drugo, člankom 67. Uredbe br. 883/2004 propisano je da osoba ima pravo na obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom nadležne države članice, uključujući i davanja za članove svoje obitelji koji borave u drugoj državi članici, kao da borave u prvoj državi članici.
- 66 U skladu s člankom 1. točkom (i) Uredbe br. 883/2004, za potrebe te uredbe izraz „član obitelji” znači bilo koja osoba definirana ili priznata kao član obitelji ili određena kao član kućanstva zakonodavstvom na temelju kojeg ostvaruje davanja.
- 67 Pozivajući se na tu definiciju i presudu od 22. listopada 2015., Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720), CAE ističe da je na nadležnoj državi članici da definira članove obitelji za koje postoji pravo na obiteljski doplatk. Stoga je u nadležnosti nacionalnog zakonodavca ograničiti isplatu obiteljskih davanja samo na djecu koja su s radnikom u srodstvu.
- 68 U tom pogledu, s obzirom na cilj Uredbe br. 883/2004, a to je osigurati koordinaciju između različitih nacionalnih sustava bez organizacije zajedničkog sustava socijalne sigurnosti, Sud je doista presudio da se osobe koje imaju pravo na obiteljska davanja određuju u skladu s nacionalnim pravom (presuda od 22. listopada 2015., Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, t. 44.).
- 69 Međutim, u izvršavanju te nadležnosti države članice dužne su poštovati pravo Unije, u ovom slučaju odredbe o slobodnom kretanju radnika (vidjeti po analogiji presudu od 7. prosinca 2017., Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, t. 40.).

- 70 Članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011 – koji je poseban izraz pravila jednakog postupanja iz članka 45. stavka 2. UFEU-a u specifičnom području dodjele socijalnih povlastica i koji treba tumačiti na isti način kao i potonju odredbu (presude od 15. prosinca 2016., *Depesme i dr.*, C-401/15 do C-403/15, EU:C:2016:955, t. 35. i od 18. prosinca 2019., *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava i dr.*, C-447/18, EU:C:2019:1098, t. 39.) – protive se, kao što je to utvrđeno u točki 64. ove presude, odredbe države članice na temelju kojih radnici nerezidenti imaju pravo na doplatak poput onog obiteljskog o kojem je riječ u glavnom postupku samo za vlastitu djecu, pri čemu su isključena djeca njihova bračnog druga s kojom spomenuti radnici nisu u srodstvu, dok sva djeca koja borave u toj državi članici imaju pravo na taj doplatak.
- 71 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti na način da članak 1. točku (i) i članak 67. Uredbe br. 883/2004, u vezi s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011 i člankom 2. točkom 2. Direktive 2004/38, treba tumačiti na način da im se protive odredbe države članice u skladu s kojima pogranični radnici imaju pravo na obiteljski doplatak povezan sa svojim obavljanjem djelatnosti zaposlene osobe u toj državi članici samo za vlastitu djecu, pri čemu su isključena djeca njihova bračnog druga s kojom spomenuti radnici nisu u srodstvu, ali ih uzdržavaju, dok sva djeca koja borave u toj državi članici imaju pravo na taj doplatak.

Troškovi

- 72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

1. Članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji treba tumačiti na način da obiteljski doplatak povezan s činjenicom da pogranični radnik u državi članici obavlja djelatnost zaposlene osobe predstavlja socijalnu povlasticu u smislu tih odredbi.
2. Članak 1. točku (i) i članak 67. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, u vezi s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011 i člankom 2. točkom 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, treba tumačiti na način da im se protive odredbe države članice u skladu s kojima pogranični radnici imaju pravo na obiteljski doplatak povezan sa svojim obavljanjem djelatnosti zaposlene osobe u toj državi članici samo za vlastitu djecu, pri čemu su isključena djeca njihova bračnog druga s kojom spomenuti radnici nisu u srodstvu, ali ih uzdržavaju, dok sva djeca koja borave u toj državi članici imaju pravo na taj doplatak.

Potpisi