

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 20. maja 2008*

V zadevi C-352/06,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Finanzgericht Köln (Nemčija) z odločbo z dne 10. avgusta 2006, ki je prispela na Sodišče 25. avgusta 2006, v postopku

Brigitte Bosmann

proti

Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Aachen,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, predsedniki senatov, K. Schieman (poročevalec), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský in J. Klučka, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za B. Bosmann H. Knops, odvetnik,
- za nemško vlado M. Lumma in C. Schulze-Bahr, zastopnika,
- za špansko vlado F. Díez Moreno, zastopnik,
- za Komisijo Evropskih skupnosti V. Kreuzsitz in I. Kaufmann-Bühler, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
29. novembra 2007

izreka naslednjo

Sodbo

¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 13(2)(a) Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti

za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, ter člena 10 Uredbe Sveta (EGS) št. 574/72 z dne 21. marca 1972 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe št. 1408/71, kot sta bili spremenjeni in posodobljeni z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL 1997, L 28, str. 1) in spremenjeni z Uredbo (ES) št. 647/2005 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. aprila 2005 (UL L 117, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1408/71 in Uredba št. 574/72).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med B. Bosmann in Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Aachen (zvezna agencija za delo – družinski dodatki Aachen, v nadaljevanju: Bundesagentur), ker ji ta ni dodelila družinskega dodatka v Nemčiji.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

Uredba št. 1408/71

- 3 Prva in peta uvodna izjava Uredbe št. 1408/71 določata:

„ker določbe za koordinacijo nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti sodijo v okvir svobodnega gibanja delavcev, ki so državljani držav članic, in bi morale prispevati k izboljšanju njihovega življenjskega standarda in pogojev zaposlovanja;

[...]

ker je v okviru te koordinacije znotraj Skupnosti delavcem, ki živijo v državah članicah, in njihovim vzdrževanim družinskim članom ter preživelim osebam nujno zagamčiti enako obravnavanje v različnih nacionalnih zakonodajah“.

4 Osmo, deveto in deseto uvodna izjava določajo:

„ker mora za zaposlene in samozaposlene osebe, ki se gibljejo v Skupnosti, veljati sistem socialne varnosti le ene države članice, da bi se preprečilo prekrivanje nacionalnih zakonodaj, ki se uporabljajo, in zapleti, ki lahko iz tega izhajajo;

ker morajo biti primeri, v katerih za osebo kot izjema od splošnega pravila sočasno velja zakonodaja dveh držav članic, omejeni, kolikor je le mogoče, tako po številu kot po obsegu;

ker bi vsem delavcem, ki delajo na ozemlju ene države članice čimbolj učinkovito zagotovili enako obravnavanje, bi bilo praviloma primerno določiti kot zakonodajo, ki se uporablja, zakonodajo tiste države članice, v kateri je oseba zaposlena ali samozaposlena“.

5 Člen 13 Uredbe št. 1408/71 z naslovom „Splošna pravila“ določa:

„1. Ob upoštevanju členov 14c in 14f se za osebe, za katere velja ta uredba, uporablja zakonodaja samo ene države članice. Zakonodaja, ki se uporabi, se določi v skladu z določbami tega naslova.

2. V skladu s členi 14 do 17:

a) za osebo, zaposleno na ozemlju ene države članice, velja zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice ali če je registrirani sedež ali poslovna enota podjetja ali posameznika, ki osebo zaposluje, na ozemlju druge države članice;

[...]“

6 Člen 73 te uredbe z naslovom „Zaposlene ali samozaposlene osebe, katerih družinski člani prebivajo v državi članici, ki ni pristojna država“ določa:

„Zaposlena ali samozaposlena oseba, za katero velja zakonodaja države članice, je za svoje družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, upravičena do družinskih dajatev, ki jih določa zakonodaja prve države, kot če bi ti stalno prebivali v tej državi, v skladu z določbami Priloge VI.“

Uredba št. 574/72

- 7 Člen 10(1) Uredbe št. 547/72 z naslovom „Pravila, ki se uporabljajo v primeru prekri-
vanja pravic do družinskih dajatev ali družinskih dodatkov za zaposlene ali samoza-
poslene osebe“ določa:

„1. a) Upravičenost do družinskih dajatev ali družinskih dodatkov po zakono-
daji države članice, v skladu s katero pridobitev pravice do teh dajatev ali
dodatkov ni pogojena z zavarovanjem, zaposlitvijo ali samozaposlitvijo,
miruje, kadar do zneska teh dajatev obstoji pravica do dajatev v istem obdobju
in za istega družinskega člana po nacionalni zakonodaji druge države članice
ali z uporabo členov 73, 74, 77 ali 78 uredbe.

b) Kadar pa se na ozemlju prve države članice opravlja poklicna dejavnost:

- i) v primeru izplačljivih dajatev, ki izhajajo samo iz nacionalne zakonodaje
druge države članice ali iz členov 73 ali 74 uredbe, osebi, ki je upravičena
do družinskih dajatev, ali osebi, ki se ji morajo dajatve izplačati, pravica
do družinskih dajatev, ki izhajajo bodisi samo iz nacionalne zakonodaje te
druge države članice bodisi iz omenjenih členov, miruje do zneska družin-
skih dajatev, določenih z zakonodajo države članice, na ozemlju katere
družinski član stalno prebiva. Stroške teh dajatev, ki jih izplačuje država

članica, na ozemlju katere družinski član stalno prebiva, krije ta država članica;

[...]"

Nacionalna ureditev

8 V členu 62(1), točka 1, zakona o dohodnini (Einkommensteuergesetz) je določeno:

„Kdor ima v Nemčiji stalno ali običajno prebivališče, je za otroke [...] upravičen do družinskih dodatkov v skladu s tem zakonom.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9 B. Bosmann, belgijska državljanica s stalnim prebivališčem v Nemčiji, sama vzgaja svoja otroke, rojena leta 1983 in 1985. Tudi onadva živita v Nemčiji, kjer študirata.

- 10 B. Bosmann ima v načelu v Nemčiji pravico do družinskih dodatkov, predvidenih v členu 62 zakona o dohodnini, ki ji jih je Bundesagentur najprej tudi dodelila. Po tem ko je B. Bosmann 1. septembra 2005 začela opravljati poklicno dejavnost na Nizozemskem, ji je Bundesagentur z odločbo z dne 18. septembra 2005 zavrnila plačilo dodatkov od oktobra 2005 naprej. Bundesagentur je razlagala upoštevne določbe prava Skupnosti tako, da za B. Bosmann velja le zakonodaja države članice zaposlitve, namreč nizozemska zakonodaja, tako da Zvezne republike Nemčije ni več mogoče šteti za pristojno državo, ki je dolžna plačati navedene dodatke.
- 11 B. Bosmann ne more biti upravičena do ustreznih družinskih dodatkov na Nizozemskem, ker nizozemska zakonodaja ne predvideva teh dodatkov za otroke, starejše od 18 let.
- 12 Predložitveno sodišče opozarja, da ni bilo pojasnjeno, ali se B. Bosmann po vsakem delovnem dnevu vrne v Nemčijo ali pa samo ob koncih tedna in praznikih.
- 13 V teh okoliščinah je Finanzgericht Köln prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
1. Ali je treba člen 13(2)(a) Uredbe [...] št. 1408/71 [...] razlagati ozko, tako da ne nasprotuje upravičenosti do družinskih dodatkov matere samohranilke v državi stalnega prebivališča (Zvezna republika Nemčija), ki v državi zaposlitve (Kraljevina Nizozemska) zaradi starosti otrok ne prejema družinskih dodatkov?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

Ali je treba člen 10 Uredbe [...] št. 574/72 [...] razlagati ozko, tako da ne nasprotuje pravici do družinskih dodatkov matere samohranilke v državi stalnega prebivališča (Zvezna republika Nemčija), ki v državi zaposlitve (Kraljevina Nizozemska) zaradi starosti otrok ne prejema družinskih dodatkov?

3. Če sta odgovora na prvo in drugo vprašanje nikalna:

Ali pravica zaposlene matere samohranilke do uporabe ugodnejših predpisov države stalnega prebivališča v zvezi z dodelitvijo družinskih dodatkov izhaja neposredno iz Pogodbe ES oziroma iz splošnih pravnih načel?

4. Ali so odgovori na zgornja vprašanja odvisni od tega, ali se oseba vsak delovni dan vrača domov?

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

¹⁴ S prvim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je mogoče člen 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71 razlagati tako, da zaposlena oseba, ki je v takem položaju kot

B. Bosmann, za katero velja Uredba št. 1408/71 in je v sistemu socialne varnosti države članice zaposlitve, v tem primeru Kraljevine Nizozemske, na podlagi tega člena lahko prejema družinske dodatke v državi članici, v kateri stalno prebiva, v tem primeru Zvezni republiki Nemčiji, če se ugotovi, da zanjo ti dodatki v pristojni državi članici ne morejo biti odobreni zaradi starosti njenih otrok.

- 15 Preden se odgovori na to vprašanje, se je treba spomniti na splošna pravila, ki na podlagi Uredbe št. 1408/71 veljajo za določitev zakonodaje, ki se uporabi za delavce, ki se gibljejo v Skupnosti.
- 16 Namen določb naslova II Uredbe št. 1408/71, ki določajo zakonodajo, ki se uporablja za delavce, ki se gibljejo v Skupnosti, je, da mora za zadevne osebe veljati sistem socialne varnosti le ene države članice, da bi se preprečilo prekrivanje nacionalnih zakonodaj, ki se uporabljajo, in zapleti, ki lahko iz tega izhajajo. To načelo se izraža v členu 13(1) Uredbe št. 1408/71, ki določa, da se za osebe, za katere velja ta uredba, uporablja zakonodaja samo ene države članice (glej sodbo z dne 12. junija 1986 v zadevi Ten Holder, 302/84, Recueil, str. 1821, točki 19 in 20).
- 17 Na podlagi člena 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71 za osebo, zaposleno na ozemlju ene države članice, velja zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice. Zaradi določitve zakonodaje države članice kot zakonodaje, ki se uporabi za zaposleno osebo na podlagi te določbe, zanjo velja le zakonodaja te države članice (glej zgoraj navedeno sodbo Ten Holder, točka 23).

- 18 V okviru posebnega konteksta družinskih dajatev je zaposlena oseba, za katero velja zakonodaja države članice, za svoje družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, upravičena do družinskih dajatev, ki jih določa zakonodaja prve države, kot če bi ti stalno prebivali v tej državi.
- 19 Kot je pravilno ugotovilo predložitveno sodišče, je zato zakonodaja, ki se uporabi za B. Bosmann, v načelu zakonodaja države članice zaposlitve, namreč nizozemska zakonodaja.
- 20 Čeprav je treba pravo – ki se uporablja v primeru, ko je delavec v enem od položajev, ki jih urejajo določbe naslova II Uredbe št. 1408/71 – določiti na podlagi teh določb, pa uporaba določb drugega pravnega reda ni vedno izključena (glej sodbo z dne 20. januarja 2005 v zadevi Laurin Effing, C-302/02, ZOdl., str. I-553, točka 39).
- 21 Po mnenju Komisije Evropskih skupnosti je mogoče v položaju, kot je položaj B. Bosmann, na podlagi člena 10(1)(a) Uredbe št. 574/72 izključiti uporabo določb pravnega reda države članice zaposlitve, ki je na podlagi člena 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71 označena kot pristojna država, in namesto njih uporabiti zakonodajo države članice stalnega prebivališča zadevne osebe. Tako naj bi obstoj povezave z državama članicama, to je z državo članico stalnega prebivališča in državo članico zaposlitve, omogočal zlasti prekrivanje pravic do dajatev. Zato bi morala država članica stalnega prebivališča, v tem primeru Zvezna republika Nemčija, na podlagi člena 10(1)(a) Uredbe št. 574/72 brez omejitev dodeliti družinske dodatke, glede na to, da pravica do podobnih družinskih dodatkov v državi članici zaposlitve ne obstaja. V podporo tej trditvi se Komisija sklicuje na sodbo Sodišča z dne 9. decembra 1992

v zadevi *McMenamin* (C-119/91, Recueil, str. I-6393). V tem smislu se predložitveno sodišče sklicuje na sodbo z dne 7. junija 2005 v zadevi *Dodl in Oberhollenzer* (C-543/03, ZOdl., str. I-5049).

- 22 Vendar je treba v zvezi s tem opozoriti, da je bilo o zadevah, ki so bile podlaga za zgoraj navedeni sodbi, odločeno na podlagi člena 10(1)(b)(i) Uredbe št. 574/72, ki zajema položaje, v katerih se poklicna dejavnost opravlja tudi v državi članici stalnega prebivališča. Kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah 51 in 52 sklepnih predlogov, je v zgoraj navedenih sodbah *McMenamin* ter *Dodl in Oberhollenzer* sprememba pristojnosti v korist države članice stalnega prebivališča nastala zato, ker je poklicno dejavnost v državi članici stalnega prebivališča opravljal zakonec osebe, ki je bila upravičena do dodatkov iz člena 73 Uredbe št. 1408/71.
- 23 Iz predložitvene odločbe izhaja, da B. Bosmann ni v takem položaju.
- 24 Iz člena 10(1)(a) Uredbe št. 574/72 izhaja, da ureja primere prekrivanja pravic do družinskih dajatev, ki nastanejo, kadar se družinske dajatve dolgujejo sočasno v državi članici stalnega prebivališča zadevnega otroka, ne glede na pogoje zavarovanja ali zaposlitve, in v državi članici zaposlitve na podlagi člena 73 Uredbe št. 1408/71.
- 25 Kot navajata nemška vlada in predložitveno sodišče, v postopku v glavni stvari ni takega „prekrivanja“ družinskih dajatev, ker je v tej zadevi pravica do družinskih dajatev v državi članici zaposlitve izključena na podlagi zakonodaje te države glede na starost otrok tožeče stranke v postopku v glavni stvari.

- 26 Ker spremembe pristojnosti v korist uporabe zakonodaje države članice stalnega prebivališča zato ni mogoče opreti na posebna pravila o pravu, ki se uporablja, določena v Uredbi št. 574/72, je treba ugotoviti, da spada položaj B. Bosmann pod splošno pravilo za določitev zakonodaje, ki se uporablja, določeno v členu 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71.
- 27 Iz tega sledi, da pravo Skupnosti ne zavezuje nemških pristojnih organov, da B. Bosmann odobrijo zadevno družinsko dajatev.
- 28 Vendar pa ni mogoče izključiti, da bi se taka dajatev lahko odobrila, zlasti ker – kot izhaja iz spisa, posredovanega Sodišču – bi bila B. Bosmann na podlagi nemške zakonodaje lahko upravičena do družinskih dodatkov že samo zaradi stalnega prebivališča v Nemčiji, kar pa mora predložitveno sodišče preveriti.
- 29 V tem kontekstu je treba spomniti, da je treba določbe Uredbe št. 1408/71 razlagati glede na člen 42 ES, ki olajšuje prosto gibanje delavcev, kar pomeni, da delavci migranti ne smejo niti izgubiti pravic do dajatev socialne varnosti niti se jim ne sme znižati znesek teh dajatev, ker izvajajo pravico do svobodnega gibanja, ki jim jo podeljuje Pogodba ES (glej sodbo z dne 9. novembra 2006 v zadevi Nemeč, C-205/05, ZOdl., str. I-10745, točki 37 in 38).
- 30 V istem smislu je v prvi uvodni izjavi Uredbe št. 1408/71 določeno, da določbe za koordinacijo nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti, ki jih ta uredba vsebuje, spadajo v okvir svobodnega gibanja delavcev in bi morale povečati izboljšanje njihovega življenjskega standarda in pogojev zaposlovanja.

31 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da v okoliščinah, kot so v postopku v glavni stvari, državi članici stalnega prebivališča ne sme biti odvzeta pristojnost, da odobri družinske dodatke osebam, ki stalno prebivajo na njenem ozemlju. Čeprav za osebo, zaposleno na ozemlju ene države članice, velja na podlagi člena 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71 zakonodaja te države, tudi če stalno prebiva na ozemlju druge države članice, pa vseeno ta uredba ne preprečuje državi stalnega prebivališča, da tej osebi odobri družinske dodatke na podlagi svoje zakonodaje.

32 Zgoraj navedena sodba Ten Holder, na katero se je sklicevala nemška vlada v svojih pisnih stališčih, in sodba z dne 10. julija 1986 v zadevi Luijten (60/85, Recueil, str. 2365), ki jo je navedlo predložitveno sodišče, ne moreta povzročiti pomisleka te razlage Uredbe št. 1408/71. V zgoraj navedeni sodbi Ten Holder je šlo za zavrnitev odobritve dajatve s strani organov pristojne države članice in v tem kontekstu je Sodišče razsodilo, da zaradi določitve zakonodaje države članice na podlagi Uredbe št. 1408/71 kot zakonodaje, ki se uporabi za zaposleno osebo, zanjo velja le zakonodaja te države članice (zgoraj navedena sodba Ten Holder, točka 23). Sodišče je ponovilo isto načelo v zgoraj navedeni sodbi Luijten glede tveganja sočasne uporabe zakonodaj države zaposlitve in države stalnega prebivališča, ki zavarovancem omogočata prejemanje družinskih dajatev. Teh sodb zaradi njunih posebnih kontekstov, ki se razlikujeta od konteksta zadeve v glavni stvari, ni mogoče uporabiti kot temelj za izključitev možnosti države članice, ki ni pristojna država članica in ki pravice do družinske dajatve ne pogojuje z zaposlitvijo ali z zavarovanjem, da tako dajatev odobri osebi, ki stalno prebiva na njenem ozemlju, kadar možnost take odobritve dejansko izhaja iz nacionalne zakonodaje.

33 Glede na vse navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da člen 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71 ne nasprotuje temu, da delavec migrant, za katerega velja sistem socialne varnosti države članice zaposlitve, prejema družinske dajatve v državi članici stalnega prebivališča na podlagi nacionalne zakonodaje te države.

Drugo in tretje vprašanje

34 Glede na odgovor na prvo vprašanje ni treba odgovoriti na drugo in tretje vprašanje.

Četrto vprašanje

35 Predložitveno sodišče poleg tega sprašuje, ali dejstvo, da se B. Bosmann vsak delovni dan vrača domov v Nemčijo, vpliva na odgovor na prvo, drugo in tretje vprašanje.

36 Kot izhaja iz odgovora na prvo vprašanje, člen 13(2)(a) Uredbe št. 1408/71 ne nasprotuje temu, da delavec migrant, ki je v položaju B. Bosmann, prejema družinske dajatve v državi članici stalnega prebivališča, če v skladu z nacionalno zakonodajo te države izpolnjuje pogoje, potrebne za odobritev take ugodnosti. Če je upravičenost B. Bosmann, kot izhaja iz predložitvene odločbe, do družinskih dodatkov v Nemčiji pogojena s tem, da stalno prebiva na ozemlju te države članice, kar je pogoj, ki ga B. Bosmann, kot kaže, dejansko izpolnjuje, se mora predložitveno sodišče opredeliti o tem, ali je dejstvo, da se B. Bosmann vsak delovni dan vrača domov v Nemčijo, upošteveno pri ugotavljanju, ali „prebiva“ v tej državi v smislu nemške zakonodaje.

37 Zato je treba na četrto vprašanje odgovoriti tako, da se mora predložitveno sodišče opredeliti o tem, ali dejstvo, da se delavec, ki je v položaju tožeče stranke v postopku v glavni stvari, vsak delovni dan vrača domov v zadevno državo članico, upošteveno pri ugotavljanju, ali tak delavec izpolnjuje pogoje za odobritev zadevne družinske dajatve v tej državi na podlagi njene nacionalne zakonodaje.

Stroški

38 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člen 13(2)(a) Uredbe Sveta št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, kot je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 in spremenjena z Uredbo (ES) št. 647/2005 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. aprila 2005,**

ne nasprotuje temu, da delavec migrant, za katerega velja sistem socialne varnosti države članice zaposlitve, prejema družinske dajatve v državi članici stalnega prebivališča na podlagi nacionalne zakonodaje te države.

- 2. Predložitveno sodišče se mora opredeliti o tem, ali dejstvo, da se delavec, ki je v položaju tožeče stranke v postopku v glavni stvari, vsak delovni dan vrača domov v zadevno državo članico, upoštevno pri ugotavljanju, ali tak delavec izpolnjuje pogoje za odobritev zadevne družinske dajatve v tej državi na podlagi njene nacionalne zakonodaje.**

Podpisi