



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 27. septembra 2012¹

Zadeva C-379/11

Caves Krier Frères S.à.r.l.
proti
Directeur de l'Administration de l'emploi

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour Administrative (Veliko vojvodstvo Luksemburg))

„Prosto gibanje delavcev — Člena 21 PDEU in 45 PDEU — Nacionalna zakonodaja — Povračilo prispevkov za socialno varnost s strani države članice delodajalcem, ki zaposlijo brezposelne osebe, starejše od 45 let, ki so prijavljene pri pristojnih organih te države — Omejitev — Upravičenost“

1. V Luksemburgu so delodajalci, ki zaposlijo delavce, starejše od 45 let, upravičeni do prejemanja subvencije za zaposlovanje.² Subvencija se delodajalcu prizna kot povračilo plačanih prispevkov za socialno varnost za zaposlenega delavca. Vendar mora biti zadevni delavec pri zavodu za zaposlovanje v Luksemburgu³ prijavljen kot iskalec zaposlitve. Cour Administrative (upravno pritožbeno sodišče) (Luksemburg) sprašuje, ali je tak pogoj združljiv s členoma 21 PDEU in 45 PDEU, ki se nanašata na pravico državljanov do prostega gibanja in prebivanja ter na prosto gibanje delavcev znotraj EU.

Zakonodaja

Pravo EU

Določbe Pogodbe

2. V skladu s členom 21 PDEU ima vsak državljan Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.

3. Člen 45 PDEU določa:

„1. V Uniji se zagotovi prosto gibanje delavcev.

2. Prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.“

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Glej točko 9 spodaj.

3 — Administration de l'emploi (v nadaljevanju: ADEM).

4. Odstavka 1 in 2 člena 45 PDEU dajeta državam članicam možnost, da uvedejo omejitve, utemeljene z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem, kot določa odstavek 3 tega člena.

Uredba št. 1408/71

5. Uredba št. 1408/71⁴ ureja socialnovarstveno zakonodajo držav članic za zaščito pravic iz socialne varnosti oseb, ki se gibljejo znotraj EU.⁵ Zajema vse delavce, vključno z obmejnimi.⁶ Določa, da imajo osebe s stalnim prebivališčem na ozemlju EU enake obveznosti in pravice iz socialne varnosti po zakonodaji katere koli države članice kot državljani te države.⁷ Zakonodaja v zvezi z dajatvami za brezposelnost je vključena na seznam področij, urejenih s to uredbo (člen 4(1)(g)). Te dajatve pa niso zgolj denarne, temveč vključujejo tudi pomoč pri iskanju nove zaposlitve, ki jih zavodi za zaposlovanje držav članic ponujajo delavcem, ki so tem zavodom na voljo.⁸

6. Določbe naslova II Uredbe št. 1408/71 („Določitev zakonodaje, ki se uporablja“) sestavljajo popoln in enoten sistem kolizijskih pravil, katerih cilj je zagotoviti, da se za delavce, ki se gibljejo znotraj Unije, uporablja sistem socialne varnosti le ene države članice.⁹ Tako člen 13 določa:

„1. Ob upoštevanju člena 14c za osebe, za katere velja ta uredba, velja zakonodaja zgolj 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;

[...]“

7. Poglavje 6 pod naslovom III vsebuje posebne določbe o dajatvah za brezposelnost. Člen 71 določa pravila, ki se uporabljajo za brezposelno osebo, ki je bila prej zaposlena in je med zadnjo zaposlitvijo stalno prebivala na ozemlju države članice, ki ni pristojna država. Vsebuje razna pravila o tem, ali je brezposelna oseba obmejni delavec (člen 71(1)(a)) ali zaposlena oseba, ki „ni obmejni delavec“ (člen 71(1)(b)). V zvezi z obmejnimi delavci člen 71(1)(a) določa izjemo od splošnega pravila iz člena 13(2)(a). V njem je določeno:

„1. Brezposelna oseba, ki je bila prej zaposlena in je med zadnjo zaposlitvijo stalno prebivala na ozemlju države članice, ki ni pristojna država, prejema dajatve v skladu z naslednjimi določbami:[¹⁰]

4 — Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti. Ob začetku tega postopka je veljala različica iz Priloge A, del I, k Uredbi Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 o spremembah in posodobitvah Uredbe (EGS) št. 1408/71 in Uredbe (EGS) št. 547/72 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe (EGS) št. 1408/71 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3). Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o uskladitvi sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72) je s 1. majem 2010, ko se je začela izvajati z Uredbo (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 (UL 2009 L 284, str. 1), razveljavila in nadomestila Uredbo št. 1408/71. Člen 90 Uredbe št. 883/2004 določa, da Uredba št. 1408/71 kljub temu ostane v veljavi in pravno učinkuje za določene namene, ki v tem postopku niso upoštevni.

5 — Glej uvodne izjave od prve do pete Uredbe št. 1408/71.

6 — Člen 1(a). Obmejni delavec je v členu 1(b) opredeljen kot vsaka zaposlena ali samozaposlena oseba, ki opravlja poklic na ozemlju ene države članice in stalno prebiva na ozemlju druge države članice, v katero se praviloma vrača vsak dan ali najmanj enkrat na teden.

7 — Člen 3(1).

8 — Sodba z dne 12. junija 1986 v zadevi Miethe (1/85, Recueil, str. 1837, točka 16).

9 — Sodba z dne 13. marca 1997 v zadevi Huijbrechts (C-131/95, Recueil, str. I-1409, točka 17 in navedena sodna praksa).

10 — Pristojna država je država članica, na območju katere je pristojni nosilec (člen 1(q)). Izraz „nosilec“ je v členu 1(n) opredeljen kot ustanova ali organ, ki je odgovoren za uporabo celotne zakonodaje socialne varnosti ali njenega dela. Pristojni nosilec je določen v skladu s členom 1(o): med drugim vključuje nosilca, pri katerem je oseba zavarovana ob oddaji vloge za dajatve.

- (a)(i) Obmejni delavec, ki je delno ali občasno brezposeln v podjetju, ki ga zaposluje, prejema dajatve v skladu z določbami zakonodaje pristojne države, kot če bi stalno prebival na ozemlju te države; dajatve mu zagotavlja pristojni nosilec.
- (ii) Obmejni delavec, ki je popolnoma brezposeln, prejema dajatve v skladu z določbami zakonodaje države članice, na ozemlju katere stalno prebiva, kot če bi med njegovo zadnjo zaposlitvijo zanj veljala ta zakonodaja; te dajatve mu zagotavlja nosilec v kraju stalnega bivališča na svoje lastne stroške.

[...]“

8. Delavec, ki „ni obmejni delavec“ in je tako zajet s členom 71(1)(b), lahko izbira: za dajatve za brezposelnost se lahko prijavi pri pristojnih organih države, v kateri je bil nazadnje zaposlen, ali pa te dajatve zahteva v državi, v kateri stalno prebiva.¹¹

Nacionalno pravo

9. Zadevna nacionalna določba je prvi pododstavek člena L.541-1 Code du travail (v nadaljevanju: zakonik o delovnih razmerjih). Ta določa, da se povračilo prispevkov za socialno varnost (v nadaljevanju: subvencija za zaposlovanje) opravi pod temi pogoji:

„Če delodajalec v zasebnem sektorju zaposli brezposelno osebo, mu sklad za zaposlovanje povrne delodajalčev in delavčev del prispevkov za socialno varnost, ne glede na to, ali je delavec pred tem prejemal dajatve za brezposelnost, vendar pod pogojem, da je starejši od 45 let in da je bil pri zavodu za zaposlovanje [ADEM] prijavljen kot iskalec zaposlitve vsaj en mesec.“

10. Tretji pododstavek člena L.541-1 določa, da se pogoj prijave ne uporablja za iskalce zaposlitve, starejše od 40 let, ki so prizadeti zaradi načrta ohranjanja delovnih mest (v nadaljevanju: načrt odpuščanja presežnih delavcev), kot določa člen L.513-3 zakonika o delovnih razmerjih.¹²

11. Člen L.622-6(1) določa: „Vse brezposelne osebe, ki iščejo zaposlitev, se morajo prijaviti kot iskalci zaposlitve pri [ADEM].“

Dejstva, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

12. M. Krier se je rodila 30. julija 1955. Je luksemburška državljanka, ki z družino živi v Nemčiji. Caves Krier Frères S.à.r.l. (v nadaljevanju: Caves Krier), luksemburško podjetje, je 1. maja 2008 M. Krier, ki je bila takrat stara 52 let, zaposlila za nedoločen čas. M. Krier je vedno delala v Luksemburgu, čeprav je bila tik pred tem, ko je začela delati pri družbi Caves Krier, brezposelna, ker jo je prejšnji delodajalec odpustil kot presežno delavko. Takrat se je M. Krier pri nemških organih prijavila kot brezposelna in je zato prejemala dajatve za brezposelnost v državi, v kateri stalno prebiva.

13. Družba Caves Krier je 2. septembra 2008 pri ADEM vložila vlogo za subvencijo za zaposlovanje, ker je zaposlila M. Krier. Direktor ADEM je z odločbo z dne 4. septembra 2008 to vlogo zavrnil z utemeljitvijo, da se M. Krier pri ADEM ni prijavila kot iskalka zaposlitve, kot zahteva zadevna nacionalna določba. Družba Caves Krier je 11. januarja 2010 na Tribunal administratif (prvostopenjsko upravno sodišče) vložila tožbo za razglasitev ničnosti navedene odločbe.

11 — Glej na primer sodbo z dne 29. junija 1995 v zadevi Van Gestel (C-454/93, Recueil, str. I-1707, točka 23).

12 — Člen L.513-1 zakonika o delovnih razmerjih od socialnih partnerjev zahteva, da sestavijo načrt o odpuščanju presežnih delavcev, kadar se naenkrat odpusti pet ali več oseb.

14. Tribunal administratif je s sodbo z dne 14. julija 2010 tožbo družbe Caves Krier zavrnilo. Odločilo je, da položaj brezposelne osebe, ki stalno prebiva v Luksemburgu in ki se tako lahko prijavi pri ADEM kot brezposelna, ni primerljiv s položajem brezposelne osebe, ki ne prebiva stalno v Luksemburgu in ki se zato ne more prijaviti pri ADEM, temveč se mora, nasprotno, prijaviti pri zavodu za zaposlovanje v državi svojega stalnega prebivališča.

15. Družba Caves Krier se je 12. avgusta 2010 zoper to sodbo pritožila na Cour administrative.

16. To sodišče meni, da se glede pogojev za subvencijo za zaposlovanje iz zadevne nacionalne določbe in predvsem glede pogoja prijave, poraja vprašanje prava EU.¹³ Sodišče navaja, da „ni sporno, da se samo tisti, ki imajo stalno prebivališče na območju Luksemburga, lahko prijavijo pri ADEM, medtem ko se tisti, ki ga nimajo, ne morejo, kar praktično pomeni, da je subvencija za zaposlovanje prihranjena za delodajalce, ki zaposlujejo brezposelne osebe, ki imajo stalno prebivališče v Luksemburgu“.

17. Predložitveno sodišče je poudarilo, da država, ki v prejšnjih postopkih pred njim ni bila zastopana, ni imela priložnosti dokazati, da takšna omejitev glede stalnega prebivališča temelji na objektivnem upoštevanju javnega interesa ne glede na državljanstvo zadevnih oseb in sorazmerno z legitimnim ciljem zadevne nacionalne določbe. Nacionalno sodišče meni, da samo teh določb ne more upravičiti. Zato je prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je člen L.541-1, prvi pododstavek, luksemburškega zakonika o delovnih razmerjih v delu, ki pravico do povračila prispevkov za socialno varnost, ki jo imajo delodajalci v zasebnem sektorju, in sicer deleža delodajalca in deleža zavarovanca, za brezposelne osebe, ki so jih zaposlili in so starejše od 45 let, ne glede na to, ali so prejemale nadomestilo, pogojuje s tem, da so bile brezposelne osebe najmanj en mesec prijavljene kot iskalke zaposlitve na zavodu za zaposlovanje Administration de l'emploi v Luksemburgu, medtem ko do tega ukrepa niso upravičeni delodajalci, ki zaposlijo brezposelne osebe, ki so kot iskalke zaposlitve prijavljene pri ustreznih tujih organih, v skladu s pravom Unije, zlasti s členoma 21 in 45 Pogodbe o delovanju Evropske unije?“

18. Pisna stališča so predložile družba Caves Krier, luksemburška, češka, avstrijska in poljska vlada ter Komisija.

19. Družba Caves Krier, Luksemburg, Češka republika in Komisija so na obravnavi 21. junija 2012 ustno podali stališča.

Presoja

Uvodne ugotovitve

20. Avstrija trdi, da vprašanje nacionalnega sodišča ni dopustno iz naslednjih razlogov. Prvič, predlog za sprejetje predhodne odločbe naj ne bi bil jasen, kajti v njem ni navedeno, ali zadevna nacionalna določba vsebuje pogoj stalnega prebivališča ali zahtevo glede prijave. Avstrija zato trdi, da nacionalno sodišče ni opredelilo dejanskega in pravnega okvira vprašanja, kar Sodišču onemogoča koristen odgovor.¹⁴ Drugič, nacionalno sodišče se sklicuje na dejstvo, da se zahteva glede prijave ne uporablja za delavce, ki so presežni v skladu z načrtom za presežne delavce.¹⁵ Poleg tega naj nacionalno sodišče

13 — Pred tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe je Cour administrative pri Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) predlagalo in pridobilo predhodno odločbo o skladnosti zadevne nacionalne določbe s členom 10a(1) luksemburške ustave.

14 — Avstrija se sklicuje na sodbo z dne 23. marca 2006 v zadevi Enirisorse, (C-237/04, ZOdl., str. I-2843, točke od 17 do 19).

15 — Glej točko 10 zgoraj.

v predložitveni odločbi ne bi navedlo ustreznih določb nacionalnega prava. Tretjič, Avstrija – ob podpori Češke republike – trdi, da je vprašanje, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, hipotetično, ker zadevna nacionalna določba M. Krier dejansko ni preprečila uveljavljanja pravice do prostega gibanja in zaposlitve v Luksemburgu.

21. Menim, da je vprašanje dopustno.

22. Prvič, mislim, da je nacionalno sodišče dovolj jasno opredelilo glavne elemente nacionalnega pravnega okvira in izvor spora na nacionalni ravni, da lahko Sodišče ugotovi o čem je treba odločiti, in preuči postavljeno vprašanje za predhodno odločanje. Poleg tega so imele stranke priložnost, da v stališčih obravnavajo vprašanja, ki se pojavljajo, in da v skladu s tem tudi podajo svoje trditve. Zato menim, da Sodišče o predlogu za sprejetje predhodne odločbe lahko odloči.

23. Drugič, nihče ne zatrjuje, da je M. Krier presežna delavka v skladu s socialnim načrtom in tako oproščena zahteve glede prijave v skladu s členom L.541-1, tretji pododstavek, zakonika o delovnih razmerjih. Zato ni treba preverjati, ali je to v nasprotju s členom 21 PDEU ali 45 PDEU.

24. Tretjič, pri navedbi, da je vprašanje nacionalnega sodišča hipotetično, je treba upoštevati naslednje.

25. Ni sporno, da je M. Krier obmejna delavka in da je upravičena do uveljavljanja pravice do prostega gibanja iz člena 45 PDEU. To pravico je uresničila s tem, da se je odločila stalno prebivati zunaj Luksemburga, svoje izvirne države, čeprav je tam zaposlena.

26. V skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalne določbe, ki državljanu ene države članice onemogočajo ali ga odvrčajo od tega, da zapusti državo izvora zaradi izvrševanja pravice do prostega gibanja, pomenijo oviro za to svoboščino, čeprav veljajo ne glede na državljanstvo zadevnega delavca.¹⁶

27. Pri preučitvi vprašanja nacionalnega sodišča je zato treba ugotoviti, ali je M. Krier prikrajšana, ker stalno prebiva v Nemčiji in se zato ne more prijaviti pri ADEM. Posledica položaja M. Krier je, da njen delodajalec, družba Caves Krier, ne more dobiti subvencije za zaposlovanje na podlagi tega, da jo je zaposlil.

28. Sodišče je že odločilo, da mora pravico delavcev do zaposlitve nujno dopolnjevati tudi pravica delodajalca, da jih zaposli v skladu s pravili o prostem gibanju delavcev, da bi bila ta pravica resnično učinkovita.¹⁷

29. Zato menim, da vprašanje nacionalnega sodišča ni hipotetično. Sporno je predvsem to, ali je družba Caves Krier kot delodajalec M. Krier prikrajšana, ker ji za zaposlitev M. Krier ni bila priznana subvencija za zaposlovanje starejših delavcev. To ni hipotetično vprašanje, povzročilo je namreč pravi spor na nacionalni ravni, ki zahteva rešitev. Poleg tega se to, kar je pri tem sporno, nanaša na pravico M. Krier kot obmejne delavke, ki stalno prebiva v eni državi članici, zaposlena pa je v drugi. Vprašanje je, ali zadevna nacionalna določba pomeni oviro za izvrševanje teh pravic, ki postavlja osebe, kot je M. Krier, v slabši položaj.¹⁸

30. Nazadnje, kljub temu menim, da je treba podati le razlago člena 45 PDEU. Člen 21 PDEU določa pravico vsakega državljanu EU do prostega gibanja in prebivanja na območju držav članic. V členu 45 PDEU je glede prostega gibanja delavcev še podrobneje izražena. Ker postopek v glavni stvari spada v okvir te določbe, se mi ne zdi potrebno odločati posebej o razlagi člena 21 PDEU.¹⁹

16 — Sodba z dne 16. marca 2010 v zadevi Olympique Lyonnais (C-325/08, ZOdl., str. I-2177, točki 33 in 34 ter navedena sodna praksa).

17 — Sodba z dne 11. januarja 2007 v zadevi ITC (C-208/05, ZOdl., str. I-181, točka 23).

18 — Glej točke od 37 do 39 spodaj.

19 — V opombi 17 navedena sodba ITC, točke od 63 do 65 in navedena sodna praksa.

Obstoj omejitve svobodnega gibanja delavcev

Narava zadevnih omejitev

31. Nacionalno sodišče v vprašanju subvencijo za zaposlovanje opredeljuje kot odvisno od pogoja, da je brezposelna oseba, ki se zaposluje, prijavljena kot iskalec zaposlitve pri zavodu za zaposlovanje ADEM. Zatam še pojasnjuje, da „ni sporno, da se lahko pri tej upravi prijavijo le osebe, ki stalno prebivajo na ozemlju Luksemburga, brezposelne osebe, ki ne prebivajo stalno na tem ozemlju, pa ne, tako da je subvencija za zaposlovanje dejansko namenjena le delodajalcem, ki zaposlijo brezposelne osebe, ki stalno prebivajo na ozemlju Luksemburga“.

32. Luksemburg se z razlago nacionalnega sodišča o zadevni nacionalni določbi ne strinja. Trdi, da prijava pri ADEM ni omejena zgolj na delavce, ki stalno prebivajo v Luksemburgu. Luksemburg poleg tega trdi, da so vsi državljani EU upravičeni do prijave pri ADEM. Navaja, da za prijavo ni nikakršne zahteve glede državljanstva. Tako bi se brezposeln delavec, kot je M. Krier, ki živi v Nemčiji in je tam prijavljena kot brezposelna ter zato tam prejema dajatve za brezposelnost, lahko prijavil tudi pri ADEM v Luksemburgu, da bi iskal zaposlitev v tej državi. Luksemburg navaja, da torej ni nobenih omejitev pravice iz člena 45 PDEU.

33. Družba Caves Krier in Komisija se strinjata z razlago nacionalnega sodišča in menita, da zadevna nacionalna določba učinkuje tako, da za prijavo pri ADEM postavlja zahtevo glede stalnega prebivališča.

34. Iz zadevne nacionalne določbe nikakor ni razvidno, ali je takšna zahteva glede stalnega prebivališča res podana. Vendar pa opažam, da se je na treh stopnjah sodišča v Luksemburgu²⁰ ta ukrep razlagal tako, da se izpolnitev takšnega pogoja stalnega prebivališča res zahteva.

35. Glede razlage določb nacionalnega prava mora Sodišče svojo ugotovitev načeloma opreti na opis v predložitvenem sklepu. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišče ni pristojno za razlago notranjega prava države članice.²¹ V postopku predhodnega odločanja sta vlogi Sodišča in predložitvenega sodišča jasno ločeni in izključno zadnje je pristojno za razlago nacionalne zakonodaje.²²

36. Zato menim, da mora vsakršna presoja o tem, ali je predhodna zahteva glede stalnega prebivališča za prijavo iskalca zaposlitve v nasprotju s členom 45 PDEU, kadar je takšna prijava pogoj za to, da potencialni delodajalec dobi subvencijo za zaposlitev, temeljiti na zadevni nacionalni določbi, kakor jo razlaga nacionalno sodišče, ki vloga predlog za sprejetje predhodne odločbe – to je, kot da vključuje zahtevo glede stalnega prebivališča.

Zahteva glede stalnega prebivališča

37. Če je za zadevno nacionalno določbo stalno prebivališče v Luksemburgu pogoj za prijavo pri ADEM in če je prijava pri ADEM pogoj za subvencijo za zaposlovanje, bo luksemburški delodajalec, ki želi zaposliti brezposelno osebo, starejšo od 45 let, prej zaposlil osebo, ki ima stalno prebivališče v Luksemburgu in za katero bo načeloma dobil subvencijo,²³ kot pa obmejnega delavca, za katerega je ne bo dobil.

20 — Tribunal administratif, Cour constitutionnelle, ko je odločalo o vprašanju, ki mu je bilo predloženo v predhodno odločanje (glej opombo 13), in predložitveno sodišče (Cour administrative). Dodala bi, da skoraj vse javno dostopne informacije na spletnem mestu ADEM kažejo na to (glej www.adem.public.lu/demandeur/placement/index.html).

21 — Sodba z dne 17. marca 2011 v združenih zadevah Naftiliaki Etaireia Thasou in Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-128/10 in C-129/10, ZOdl., str. I-1885, točka 40 in navedena sodna praksa).

22 — Sodba z dne 17. julija 2008 v zadevi Corporación Dermoeestética (C-500/06, ZOdl., str. I-5785, točka 21).

23 — Člen L.622-6(1) zakonika o delovnih razmerjih, ki se uporablja za vse osebe s stalnim prebivališčem v Luksemburgu, zavezuje brezposelne osebe, ki iščejo zaposlitev, da se prijavijo pri ADEM kot iskalci zaposlitve (glej točko 11 zgoraj).

38. Tako brezposelne osebe, starejše od 45 let, ki stalno prebivajo zunaj Luksemburga, po vsej verjetnosti težje najdejo zaposlitev v tej državi. Takšen pogoj jih tako verjetno odvrča od prebivanja v sosednjih državah.

39. Zato menim, da zahteva glede stalnega prebivališča, kot je ta v postopku v glavni stvari, pomeni omejitev svobode gibanja delavcev znotraj EU, zagotovljene s členom 45 PDEU.

40. Nacionalno sodišče sprašuje, ali je lahko zahteva glede stalnega prebivališča kljub temu upravičena. Poudarja, da luksemburška vlada, ki ni stranka v postopku v glavni stvari, ni imela priložnosti dokazati, da je takšna ovira upravičena za namene člena 45 PDEU, in da samo ne more utemeljiti upravičenosti tega ukrepa.

41. V skladu z ustaljeno sodno prakso se ukrep, ki ovira prosto gibanje delavcev, lahko dovoli le, če se z njim sledi legitimnemu cilju, ki je v skladu s Pogodbo in ga upravičujejo nujni razlogi v splošnem interesu. Tudi če je tako, mora uporaba takega ukrepa zagotavljati uresničitev zadevnega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno, da se ta cilj doseže.²⁴

42. Tako mora država članica, katere organi sprejmejo ukrep o odstopanju od temeljnih svoboščin, pokazati, da je ta ukrep primeren za zagotovitev zastavljenega cilja in da ne presega tega, kar je potrebno za njegovo dosego. Tako bi utemeljitev, na katero se sklicuje država članica, morala spremljati presoja primernosti in sorazmernosti ukrepa, ki ga je sprejela ta država, ter jasni elementi, ki lahko podprejo njeno utemeljitev.²⁵

43. V postopku predhodnega odločanja (drugače kot pri tožbi zaradi kršitve iz člena 258 PDEU) mora nacionalno sodišče, in ne Sodišče, odločiti, ali je zadevni nacionalni ukrep utemeljen.²⁶ Vloga Sodišča je, da nacionalno sodišče usmeri. Vendar pa je to težko, zlasti kadar je opis pravnega in dejanskega okvira v nekaterih pogledih nepopoln (vendar ne toliko, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ne bi bil dopusten²⁷) in zato Sodišču preprečuje, da na zastavljeno vprašanje odgovori z želeno natančnostjo. Zato Sodišče na nekatere vidike vprašanja morda ne more odgovoriti.²⁸

44. Pred obravnavo je Sodišče pozvalo Luksemburg, naj se opredeli glede vprašanja utemeljenosti, ki ga v pisnih stališčih ni obravnavalo. Kljub izrecnemu pozivu (na obravnavi) za pomoč pri vprašanju utemeljenosti Luksemburg v zvezi s tem ni predložil nobenih argumentov.

45. Ker ni nobenih informacij o tem, ali pogoj stalnega prebivališča, kot je ta v tej zadevi, sledi legitimnemu cilju, menim, da Sodišče ne more podati mnenja o tem, ali je ta pogoj sorazmeren s ciljem. Pri preučitvi tega vprašanja pa so lahko ti preudarki nacionalnemu sodišču vseeno v pomoč.

46. Če je stalno prebivališče absoluten pogoj za prijavo, je učinek zagotovo tak, da osebi, ki je v enakem položaju kot M. Krier, onemogoča prijavo pri pristojnih organih. Zato delodajalec, ki takšno osebo zaposli, samodejno ni upravičen do subvencije za zaposlovanje. Pogoj stalnega prebivališča, kot ga opisuje nacionalno sodišče, ima torej tako velik odvrčalni učinek, da verjetno ni sorazmeren, tudi če lahko nacionalni organi dokažejo, da sledi legitimnemu cilju.²⁹

24 — V opombi 16 navedena sodba *Olympique Lyonnais*, točka 38 in navedena sodna praksa.

25 — Sodba z dne 13. aprila 2010 v zadevi *Bressol* in drugi (C-73/08, ZOdL, str. I-2735, str. 71); glej tudi sodbo z dne 14. junija 2012 v zadevi *Komisija proti Nizozemski* (C-542/09, točka 81).

26 — V opombi 25 navedena sodba *Bressol* in drugi, točka 74.

27 — Glej točko 22 zgoraj.

28 — Sodba z dne 30. marca 2000 v zadevi *JämO* (C-236/98, Recueil, str. I-2189, točka 34).

29 — Glej sodbo z dne 11. julija 2002 v zadevi *D'Hoop* (C-224/98, Recueil, str. I-6191, točka 39).

47. Zato menim, da je takšen pogoj stalnega prebivališča v nasprotju s členom 45 PDEU, če določa, ali bo bodoči delodajalec brezposelne osebe, starejše od 45 let, za katere velja ta pogoj, upravičen do subvencije za zaposlovanje.

Zahteva glede prijave

48. Ker nacionalno sodišče navaja, da želi mnenje glede vprašanja, ali je pogoj *stalnega prebivališča* za prijavo v nasprotju s členom 45 PDEU, ni treba presoditi, ali zgolj pogoj prijave pomeni oviro. Vendar ker Luksemburg vztraja, da zadevna nacionalna določba ne vsebuje pogoja stalnega prebivališča, in ker so države članice, ki so predložile stališča, šteje to določbo za pogoj prijave, bom to stališče obravnavala podredno.

49. Uredba št. 1408/71 ni neposredno upoštevana. Subvencija za zaposlovanje ni prejemek socialne varnosti, ki bi bil zajet v tem predpisu. Poleg tega vloga M. Krier za dajatve za brezposelnost ni predmet postopka v glavni stvari. Kljub temu pa Avstrija trdi, da Uredba št. 1408/71 ponuja izhodišče za presojo socialne ugodnosti, namreč subvencije za zaposlitev v tej zadevi.³⁰ Poljska meni, da ker je M. Krier obmejna delavka, iz sodne prakse v zvezi s členom 71 Uredbe št. 1408/71, zlasti iz sodbe Miethe³¹, izhaja, da lahko izbira, ali se za dajatve za brezposelnost prijavi v Nemčiji, državi stalnega bivališča, ali v Luksemburgu, državi zadnje zaposlitve. Ker se je odločila prijaviti v državi stalnega bivališča, in ne v Luksemburgu, pogoja prijave, ki ga vsebuje zadevna nacionalna določba, ne izpolnjuje zaradi lastne izbire, in ne zaradi samega ukrepa. Komisija trdi, da se je M. Krier na podlagi Uredbe št. 1408/71 upravičena prijaviti v Nemčiji in v Luksemburgu, vendar ji pogoji zadevne nacionalne določbe to preprečujejo.

50. Prijava pri ADEM na splošno kaže med drugim na to, da zadevna oseba išče zaposlitev in da je pripravljena sprejeti ponudbe za zaposlitev ter upravičena do dostopa do služb ADEM za posredovanje zaposlitev. Če oseba izpolnjuje pogoje, lahko prijava pri ADEM prinese tudi dajatve za brezposelnost. Vendar je prijava pri ADEM ljudem dostopna ne glede na to, ali jim ta hkrati izplačuje dajatve za brezposelnost.

51. Člen 13(2) Uredbe št. 1408/71 določa uporabo nacionalnih določb pri zahtevi delavca za dajatve za brezposelnost.³² Vendar pa ne postavlja pogojev, ki bi ustvarjali pravico ali obveznost vključenosti v sistem socialne varnosti.³³ Na splošno je za dajatve za brezposelnost pristojna država, v kateri je bila brezposelna oseba nazadnje zaposlena.³⁴ Načeloma je to država članica, ki je odgovorna za plačevanje teh dajatev in zagotavljanje pomožnih nedenarnih ugodnosti, kot je pomoč pri iskanju nove zaposlitve.

52. Vendar člen 71(1)(a) pri obmejnih delavcih omogoča izjemo od tega načela. Iz člena je 71(1)(a)(ii) jasno razvidno, da obmejni delavec, ki je povsem brezposeln, ni upravičen do dajatev za brezposelnost v državi, v kateri je bil nazadnje zaposlen, tudi če je tam plačeval prispevke, temveč lahko za te dajatve zaprosi v državi članici, v kateri stalno prebiva.³⁵

30 — Avstrija in Komisija se v pisnih stališčih sklicujeta na določbe Uredbe št. 881/2004. Ker ta v upoštevnem času še ni veljala (glej opombo 4), se v teh sklepnih predlogih sklicujem na Uredbo št. 1408/71.

31 — Navedena v opombi 8.

32 — Glej točko 6 zgoraj.

33 — V opombi 9 navedena sodba Huijbrechts, točka 17 in navedena sodna praksa.

34 — V opombi 9 navedena sodba Huijbrechts, točka 21 in navedena sodna praksa.

35 — V opombi 8 navedena sodba Miethe, točke od 9 do 11. V navedenih točkah se jasno razlikuje med delavci, ki *niso* obmejni delavci in izkoristijo možnost izbire iz člena 71(1)(b), tako da so na voljo bodisi zavodu za zaposlovanje izbrane države članice, v kateri so bili nazadnje zaposleni, bodisi tistemu v državi članici, v kateri stalno prebivajo, ter obmejnimi delavci, zajetimi s členom 71(1)(a), ki te izbire nimajo. Pomen sodbe Miethe glede na Uredbo št. 883/2004 Sodišče trenutno preučuje v zadevi Jeltens (C-443/11).

53. V sodbi Miethe je Sodišče odločilo, da se lahko delavec, za katerega se uporablja člen 71(1)(a)(ii), v izjemnih primerih šteje tudi za osebo, ki „ni obmejni delavec“, kadar ima z državo, v kateri je bil nazadnje zaposlen, posebno tesne vezi in je tako zajet s členom 71(1)(b). Tak delavec lahko izbere, da dajatve za brezposelnost prejema v državi članici, v kateri je bil nazadnje zaposlen, namesto v državi članici, v kateri stalno prebiva.³⁶

54. Če bi položaj M. Krier urejal člen 71(1)(a) (zdi se, da je tako), ta ne bi mogla izbirati, kje se lahko prijavi za dajatve za brezposelnost. To je morala storiti v Nemčiji, državi stalnega prebivališča. Če bi se po drugi strani (izjemoma) štela za osebo, ki „ni obmejni delavec“, kar izhaja iz sodne prakse v zadevi Miethe, vendar bi se vseeno odločila prijaviti v Nemčiji, ne bi mogla kopičiti dajatev za brezposelnost v Luksemburgu in tej državi.³⁷ Če bi prejemale dajatve za brezposelnost v Nemčiji, bi morala biti pristojnim organom te države zato tudi na voljo za zaposlitev.

55. Vendar to ne pomeni, da Luksemburg pravice do prijave pri ADEM za pomoč pri iskanju zaposlitve v tej državi ne sme podeliti osebam, kot je M. Krier. Prav tako pravo EU brezposelnim obmejnimi delavcem ne preprečuje, da se s tem namenom prijavijo pri ADEM. Zato bi bili v takšnih okoliščinah delodajalci, ki bi takšne osebe zaposlili, upravičeni, da zaprosijo za subvencijo za zaposlovanje.

56. Res je, kot trdi luksemburška vlada, da pogoj prijave ne pomeni neposredne diskriminacije na podlagi državljanstva.

57. Tako bi bili (ob neobstoju zahteve po stalnem prebivališču) obmejni delavci, kot je M. Krier, načeloma upravičeni do prijave pri ADEM.

58. Ker se morajo brezposelni obmejni delavci v skladu s členom 71 Uredbe št. 1408/71 za pridobitev dajatev za brezposelnost prijaviti v državi članici, v kateri stalno prebivajo, se postavlja vprašanje, ali dodatna zahteva, da se prijavijo tudi pri pristojnih organih države zadnje zaposlitve, predstavlja omejitev v smislu člena 45 PDEU, če je za te osebe določena še dodatna zahteva, ki za delavce, ki stalno prebivajo v Luksemburgu, ne velja, saj se jim ni treba prijaviti pri dveh pristojnih organih, da bi njihov potencialni delodajalec dobil subvencijo za zaposlovanje.

59. Menim, da tak položaj, čeprav bi se (v tem primeru) obmejni delavci morali prijaviti v dveh državah članicah, ne bi pomenil omejitve njihove pravice do prostega gibanja.

60. Prvič, že po naravi svojega položaja so obmejni delavci navajeni urejanja zadev v državi članici, v kateri stalno prebivajo, in v državi članici, v kateri so zaposleni. Drugič, zelo verjetno je, da postopek prijave sestavlja izpolnitev obrazca, po možnosti po spletu, in lahko vključuje tudi razgovor. Zato ni verjetno, da bi bil tako administrativno obremenjujoč in/ali drag, da bi bil ovirajoč. Tretjič, v interesu obmejnega delavca je, da išče zaposlitev v državi članici, v kateri ima najboljše možnosti, da najde novo zaposlitev. Te osebe bo to verjetno spodbudilo, da se zato prijavijo tudi v državi članici, v kateri so bile nazadnje zaposlene.

61. Ob neobstoju zahteve glede stalnega prebivališča menim, da za pridobitev subvencije za zaposlovanje zahteva glede prijave v državi članici zadnje zaposlitve poleg prijave v državi stalnega prebivališča za obmejnega delavca ne pomeni tako velikega dodatnega bremena, da bi ovirala svobodo gibanja iz člena 45 PDEU.

36 — Sodba Miethe, točki 17 in 18.

37 — V opombi 11 navedena sodba Van Gestel, točka 23 in navedena sodna praksa.

62. Glede na to ugotovitev ni treba obravnavati vprašanja utemeljenosti. Vendar moram, zato da bi bile nacionalnemu sodišču dane vse potrebne informacije, na kratko obravnavati trditve, ki so bile podane glede tega.

63. Družba Caves Krier v pisnih stališčih navaja, da je namen subvencije za zaposlovanje spodbujanje delodajalcev, da zaposlijo dolgotrajno brezposelne starejše osebe in izboljšajo njihove možnosti za vrnitev med delovno silo.³⁸ Vendar zadevna nacionalna določba ne daje nobenih informacij o namenu pogoja prijave.

64. Avstrija, Češka republika, Luksemburg in Poljska menijo, da postavitve pogoja prijave spada v okvir diskrecijske pravice države članice na področju politike zaposlovanja, če pri tem s postavitvijo zahteve minimalnega obdobja prijavljenosti zagotavlja, da je upravičenec do pomoči povezan s trgov delovne sile zadevne države.

65. Sodišče je odločilo, da morajo države članice izbirati ukrepe, s katerimi se lahko uresničijo cilji, ki jim sledijo na področju zaposlovanja. Priznalo je, da imajo države članice pri izvajanju te pristojnosti široko pooblastilo za prosto presojo. Poleg tega je spodbujanje zaposlovanja legitimen cilj socialne politike.³⁹

66. Na splošno je prijavo pri ADEM razumno šteti za nujno, da se tako zagotovijo vsi podatki, ki jih ta potrebuje za seznanitev iskalcev zaposlitve s prostimi delovnimi mesti. Ni informacij o tem, zakaj morajo biti posameznikovi podatki v evidenci najmanj en mesec.

67. V zvezi s pridobitvijo subvencije za zaposlovanje tudi opozarjam, da se pogoj prijave ne uporablja za vse brezposelne osebe. Tako takrat, kadar je delavcu delovno razmerje odpovedano v okviru načrta za odpuščanje presežnih delavcev, ni zahteve glede prijave pri ADEM.⁴⁰

68. Tako iz zadevne nacionalne določbe ni razvidno, kaj je pravzaprav cilj niti zakaj je oblikovan tako. Zato presoje glede sorazmernosti ni mogoče nadaljevati.

Priznanje prijave v drugi državi članici

69. Komisija trdi, da je treba po pravu EU dejstva in dogodke, ki se zgodijo v drugi državi članici, obravnavati, kot da bi se zgodili na območju države članice, katere zakonodaja se uporablja (to označuje kot rezultat ali izpeljavo načela enakega obravnavanja).⁴¹ Komisija trdi, da iz te sodne prakse izhaja, da bi moral Luksemburg upoštevati, da je bila M. Krier prijavljena kot brezposelna v Nemčiji, in da bi moralo to zadostovati za izpolnitev zahteve glede prijave za namene pridobitve subvencije za zaposlovanje.

70. K stališču Komisije se ne nagibam.

38 — Družba Caves Krier se v zvezi s tem sklicuje na parlamentarni dokument št. 3798, str. 3, obdobje 1992–1993.

39 — V opombi 17 navedena sodba ITC, točka 39 in navedena sodna praksa.

40 — Glej točko 10 zgoraj.

41 — Komisija se sklicuje na sodbe z dne 15. oktobra 1969 v zadevi Württembergische Milchverwertung-Südmilch (15/69, Recueil, str. 363); z dne 4. oktobra 1991 v zadevi Paraschi (C-349/87, Recueil, str. I-4501) in z dne 22. novembra 1995 v zadevi Vougioukas (C-443/93, Recueil, str. I-4033).

71. Vsaka država članica sama določa pogoje in cilje prijave in ni nujno, da so ti v vseh državah enaki. Ker ni podatkov o tem, ali v drugih državah članicah obstaja zavod za zaposlovanje, ki je dovolj podoben ADEM, in o medsebojnem priznavanju zahtev glede prijave za pridobitev dajatev za brezposelnost med državami članicami,⁴² menim, da ni mogoče šteti, da brezposelna oseba zgolj s prijavo pri nacionalnih organih ene države članice izpolni pogoje za pridobitev teh dajatev tudi v drugi državi članici in da lahko tako svojemu novemu delodajalcu v tej državi zagotovi upravičenje do subvencije za zaposlovanje.

Predlog

72. Zato menim, da bi moralo Sodišče na vprašanje, ki ga je predložilo Cour administrative, odgovoriti:

Nacionalna določba, kot je prvi pododstavek člena L.541-1 Code du travail, je v nasprotju s členom 45 PDEU, če morajo brezposelne osebe, zato da bi se lahko prijavile pri pristojnih nacionalnih organih, izpolnjevati zahtevo glede stalnega prebivališča, in je dodelitev subvencije za zaposlovanje delodajalcu, ki zaposli posebno skupino brezposelnih oseb, odvisna od te prijave.

42 — Določb o medsebojnem priznavanju pogojev prijave v Uredbi št. 1408/71 ni. Opozarjam, da Uredba št. 883/2004 vsebuje določbo o izmenjavi informacij med pristojnimi organi držav članic, vendar ne spreminja ničesar glede medsebojnega priznavanja zahtev glede prijave.