



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MACIEJA SZPUNARJA,  
predstavljeni 16. decembra 2021<sup>1</sup>

**Zadeva C-411/20**

**S**

**proti**

**Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Finanzgericht Bremen (finančno sodišče v Bremnu, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Prosto gibanje oseb – Državljanstvo Unije – Enako obravnavanje – Ekonomsko neaktiven državljan države članice, ki na ozemlju druge države članice prebiva manj kot tri mesece – Izključitev te osebe iz prejemanja družinskih dajatev – Uredba (ES) št. 883/2004 – Člen 4 – Enako obravnavanje – Direktiva 2004/38/ES – Člen 6 – Prebivanje do treh mesecev – Člen 24(2) – Odstopanje od enakega obravnavanja – Pojem „socialna pomoč““

## I. Uvod

1. Ali lahko država članica državljan Evropske unije, ki je državljan druge države članice, izključi iz prejemanja otroških dodatkov v prvih treh mesecih prebivanja v tej državi članici, če v tem obdobju ne prejema nacionalnih dohodkov, medtem ko je državljan navedene države članice, ki bi se vrnil v to državo članico po tem, ko je prebival v drugi državi članici na podlagi prava Unije, do teh dodatkov upravičen takoj po vrnitvi, ne da bi prejemal take dohodke?

2. Tako vprašanje je predložitveno sodišče postavilo v okviru spora med bolgarsko državljanke S in Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (sklad za družinske dodatke za Spodnjo Saško in Bremen Zveznega zavoda za zaposlovanje, Nemčija, v nadaljevanju: Familienkasse), ker ji je ta zavrnil dodelitev otroškega dodatka.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

3. V tem okviru se Sodišču predlaga, naj razloži člen 24 Direktive 2004/38/ES<sup>2</sup> in člen 4 Uredbe (ES) št. 883/2004<sup>3</sup> ter odloči, ali se to vprašanje v celoti umešča v sodno prakso, ki je bila vzpostavljena s sodbami Dano<sup>4</sup>, Alimanovic<sup>5</sup> ter García-Nieto in drugi<sup>6</sup>.

4. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil, zakaj menim, da izključitev ekonomsko neaktivnih državljanov drugih držav članic iz prejemanja otroških dodatkov, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ne spada v okvir te sodne prakse.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

5. Poleg nekaterih določb primarnega prava, in sicer člena 21(1) PDEU in člena 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), so v tej zadevi upoštevni člen 1(z), člen 3(1)(j), člen 4, člen 11(1) in (3) ter člen 70, od (1) do (4), Uredbe št. 883/2004 ter člen 6, člen 7(1)(b), člen 14(1) in člen 24 Direktive 2004/38.

### B. Nemško pravo

6. Člen 62 Einkommensteuergesetz (zakon o dohodnini, v nadaljevanju: EStG) v različici, ki se uporablja za okoliščine v sporu o glavni stvari, določa:

„1. <sup>1</sup>V zvezi z otroki v smislu člena 63 je do otroškega dodatka na podlagi tega zakona upravičena vsaka oseba:

1. ki ima na nacionalnem ozemlju stalno ali običajno prebivališče

[...]

<sup>2</sup>Pogoj za upravičenost do otroškega dodatka iz odstavka 1 je, da se upravičenec identificira z identifikacijsko številko, ki mu je bila dodeljena. [...] Naknadna dodelitev identifikacijske številke ima retroaktivni učinek na mesece, v katerih so izpolnjeni pogoji iz prvega stavka.

(1a) <sup>1</sup>Če državljan države članice Evropske unije ali druge države, za katero se uporablja Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru, prijavi stalno ali običajno prebivališče na nacionalnem ozemlju, v prvih treh mesecih po prijavi stalnega ali običajnega prebivališča ni upravičen do otroškega dodatka. <sup>2</sup>To pravilo se ne uporablja, če dokaže, da prejema nacionalne dohodke v smislu člena 2(1), prvi stavek, točke od 1 do 4, z izjemo dohodkov iz člena 19(1), prvi stavek, točka 2. <sup>3</sup>Po preteku obdobja iz prvega stavka je upravičen do otroškega dodatka, razen če niso izpolnjeni pogoji iz člena 2(2) ali (3) [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern

<sup>2</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

<sup>3</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72).

<sup>4</sup> Sodba z dne 11. novembra 2014 (C-333/13, v nadaljevanju: sodba Dano, EU:C:2014:2358).

<sup>5</sup> Sodba z dne 15. septembra 2015 (C-67/14, v nadaljevanju: sodba Alimanovic, EU:C:2015:597).

<sup>6</sup> Sodba z dne 25. februarja 2016 (C-299/14, v nadaljevanju: sodba García-Nieto in drugi, EU:C:2016:114).

(zakon o prostem gibanju državljanov Unije)] ali če so izpolnjeni le pogoji iz člena 2(2)(1a) zakona o prostem gibanju državljanov Unije, ne da bi bili prej izpolnjeni drugi pogoji iz člena 2(2) zakona o prostem gibanju državljanov Unije. <sup>4</sup>Preverjanje, ali so pogoji za upravičenost do družinskih dodatkov iz drugega stavka izpolnjeni in niso podane okoliščine iz tretjega stavka, je opravi sklad za družinske dodatke na podlagi lastne pristojnosti. [...] <sup>5</sup>Če v takem primeru sklad za družinske dodatke zavrne zahtevo za otroški dodatek, mora o svoji odločitvi obvestiti pristojni organ za priseljevanje. <sup>6</sup>Če je vlagatelj zahteve z uporabo ponarejenih ali prenarejenih dokumentov ali z zavajanjem prikazal, da izpolnjuje pogoje za upravičenost do družinskih dodatkov, sklad za družinske dodatke o tem nemudoma obvesti pristojni organ za priseljevanje.

[...]“.

### **III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

7. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, S, njen mož V in njuni trije otroci, rojeni v letih 2003, 2005 in 2010, so bolgarski državljani.

8. S je maja 2015 pri Familienkasse prvič vložila zahtevo za otroški dodatek za svoje tri otroke.

9. Familienkasse je z odločbo z dne 13. maja 2015 tej zahtevi ugodil in je od maja 2015 za te tri otroke redno izplačeval ta dodatek.

10. Organ, pristojen za registracije, je 25. aprila 2016 po uradni dolžnosti izbrisal prebivališče osebe S in njenih treh otrok na njihovem naslovu v Bremerhavnu (Nemčija) z obrazložitvijo, da je zadevno stanovanje prazno. Po tem izbrisu je Familienkasse od 3. junija 2016 S prenehal izplačevati otroški dodatek ter je z odločbo z istega dne umaknil svojo odločbo o dodelitvi tega otroškega dodatka od maja 2016 naprej in je od nje zahteval, naj povrne izplačan otroški dodatek za ta zadnji mesec.

11. S je decembra 2017 pri Familienkasse Nordrhein-Westfalen Nord (sklad za družinske dodatke za Severno Porenje-Vestfalijo, Nemčija) vložila zahtevo za otroški dodatek za dva od svojih otrok, in sicer za N in A, pri čemer je navedla naslov v Herneju (Nemčija). Več dopisov, ki jih je ta organ poslal na ta naslov, je bilo vrnjenih z navedbo „neznan naslovnik“, ki jo je dodal izvajalec poštних storitev.

12. Navedeni organ je z odločbo z dne 1. avgusta 2018, vročeno z objavo, to zahtevo zavrnil z obrazložitvijo, v bistvu, da S nima stalnega ali običajnega prebivališča v Nemčiji.

13. S je 28. oktobra 2019 pri Familienkasse znova vložila zahtevo za otroški dodatek za svoje tri otroke.

14. Familienkasse je z odločbo z dne 27. decembra 2019 to zahtevo zavrnil za obdobje od avgusta 2019. Familienkasse je ugotovil, da S in V ter njuni otroci prebivajo v Nemčiji od 19. avgusta 2019, ko so vstopili na ozemlje te države članice iz Bolgarije in se naselili v stanovanje v Bremerhavnu. Familienkasse je namreč presodil, da S v prvih treh mesecih po tem, ko je pridobila prebivališče v Nemčiji, ni prejela nacionalnih dohodkov, tako da ne izpolnjuje pogojev iz člena 62(1a) EStG, na podlagi katerih bi bila upravičena do otroškega dodatka za to obdobje.

15. Familienkasse je z odločbo z dne 6. aprila 2020 zavrnil pritožbo S in potrdil zavrnilno odločbo. Dodal je, da S v zadevnem obdobju ni opravljala pridobitne dejavnosti, in ugotovil, da je bila pridobitna dejavnost, ki jo je V opravljal od 5. novembra do 12. decembra 2019, zanemarljiva.

16. S je 10. maja 2020 pri predložitvenem sodišču vložila tožbo, v kateri je predlagala, naj se razglasi ničnost zavrnitve njene zahteve za otroški dodatek in naj se Familienkasse naloži, da mora izplačati otroški dodatek za njene tri otroke za obdobje od avgusta do vključno oktobra 2019.

17. Finanzgericht Bremen (finančno sodišče v Bremnu, Nemčija) je s sklepom z dne 13. julija 2020 postopek v zvezi z otroškim dodatkom za sporno obdobje, in sicer od avgusta do oktobra 2019, ločilo od preostalega postopka.

18. Na prvem mestu, predložitveno sodišče pojasnjuje, da otroški dodatki spadajo pod pojem „družinske dajatve“ v smislu člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004 v povezavi s členom 1(z) te Uredbe<sup>7</sup>. Otroški dodatki, ki se financirajo iz davkov, se upravičencem namreč dodelijo na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, ne glede na dohodke staršev in brez kakršne koli diskrecijske in posamične presoje osebnih potreb vlagatelja zahteve. Imajo dva cilja, in sicer omogočiti ustavno zahtevano davčno oprostitvev minimalnega zneska, ki je potreben za *preživljanje otroka*, in če niso potrebni za ta namen, socialno podpirati družine.

19. Na drugem mestu, to sodišče v bistvu ugotavlja, da člen 62(1)(a) EStG, ki izhaja iz zakonodajne spremembe iz julija 2019, različno obravnava državljana druge države članice, ki ima stalno ali običajno prebivališče v Nemčiji, in nemškega državljana, ki po bivanju v drugi državi članici stalno ali običajno prebivališče vzpostavi na nemškem ozemlju. V zvezi s tem pojasnjuje, da se v skladu s to določbo državljani druge države članice, kot je S, zavrne dodelitev otroškega dodatka v prvih treh mesecih prebivanja, kadar ne dokaže, da prejema nacionalne dohodke iz opravljanja pridobitne dejavnosti, medtem ko se nemškemu državljani dodelijo tudi, če ne opravlja take dejavnosti.

20. Glede tega predložitveno sodišče navaja, da je nemški zakonodajalec v predlogu zakona, s sprejetjem katerega je bil členu 62 EStG dodan odstavek 1a, navedel, da je zadevno različno obravnavanje skladno s pravom Unije, ker omogoča preprečiti pritok državljanov drugih držav članic, ki bi povzročil nesorazmerno breme za nemški sistem socialnega zavarovanja. Poleg tega predložitveno sodišče pojasnjuje, da bi po navedbah tega zakonodajalca to različno obravnavanje lahko temeljilo na členu 24(2) Direktive 2004/38, ker bi otroški dodatki, ki jih prejemajo državljani druge države članice, ki ne opravljajo pridobitne dejavnosti, imeli enak učinek kot socialnovarstveni prejemek. Navedeni zakonodajalec pa naj v tem osnutku zakona ne bi izrecno obravnaval morebitnega vpliva člena 4 Uredbe št. 883/2004. Nazadnje, nemški zakonodajalec naj bi ob sklicevanju na sodbo Komisija/Združeno kraljestvo<sup>8</sup> to različno obravnavanje utemeljil z nujnostjo zaščite financ države članice gostiteljice.

21. Na tretjem mestu, predložitveno sodišče vseeno ugotavlja, da o vprašanju, ali otroški dodatki spadajo v okvir pojma „socialna pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, pravni strokovnjaki še razpravljajo. Nekateri avtorji naj bi namreč trdili, da otroški dodatki pomenijo prejemke iz sistema socialne varnosti v pravem pomenu besede, ker za njihovo dodelitev ne veljajo

<sup>7</sup> Člen 1(z) Uredbe št. 883/2004 določa, da „[v] tej uredbi [...] ‚družinska dajatve‘ pomeni vse storitve ali denarne dajatve, namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I“. Člen 3(1)(j) te uredbe določa, da se uredba uporablja za vso zakonodajo v zvezi s področji socialne varnosti, ki se nanašajo na družinske dajatve.

<sup>8</sup> Sodba z dne 14. junija 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

pogoji, vezani na premoženjsko stanje. Predložitveno sodišče dodaja tudi, da čeprav je na podlagi Uredbe št. 883/2004 država članica pristojna za določitev pogojev za dodeljevanje družinskih dajatev državljanom drugih držav članic, ki prebivajo na njenem ozemlju, ne da bi opravljali pridobitno dejavnost, člen 4 te uredbe kljub temu določa obveznost enakega obravnavanja in navedena uredba ne vsebuje nobene določbe, ki bi omogočala različno obravnavanje, kakršno je to v obravnavani zadevi.

22. V teh okoliščinah je Finanzgericht Bremen (finančno sodišče v Bremnu) s sklepom z dne 20. avgusta 2020, ki je na Sodišče prispel 2. septembra 2020, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 24 [Direktive 2004/38/ES] in člen 4 [Uredbe št. 883/2004] razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero državljan druge države članice, ki v zadevni državi vzpostavi stalno ali običajno prebivališče in ne dokaže, da ima nacionalne dohodke iz kmetijstva, gozdarstva, poslovne dejavnosti, samozaposlitve ali zaposlitve, za prve tri mesece od vzpostavitve stalnega ali običajnega prebivališča ni upravičen do družinskih dajatev v smislu člena 3(1)(j) v povezavi s členom 1(z) Uredbe [št. 883/2004], medtem ko je državljan zadevne države članice v enakem položaju do družinskih dajatev v smislu člena 3(1)(j) v povezavi s členom 1(z) Uredbe [št. 883/2004] upravičen brez dokazila o nacionalnih dohodkih iz kmetijstva, gozdarstva, poslovne dejavnosti, samozaposlitve ali zaposlitve?“

23. Pisna stališča so predložili S, nemška, češka in poljska vlada ter Evropska komisija. Obravnave ni bilo. Stranke so pisno odgovorile na vprašanja Sodišča.

#### **IV. Uvodna pojasnila**

24. Glede dvomov Komisije o statusu iskalke zaposlitve tožeče stranke v postopku v glavni stvari želim pojasniti, da predložitveno sodišče navaja, da S v zadevnem obdobju ni opravljala pridobitne dejavnosti in da je bila pridobitna dejavnost, ki jo je v obdobju od 5. novembra do 12. decembra 2019 opravljal njen mož, zanemarljiva.

25. V vsakem primeru je treba ugotoviti, da zadevnega otroškega dodatka ni mogoče opredeliti za „denarno dajatev“ za olajšanje dostopa do zaposlitve na trgu dela države članice in da zato vprašanja za predhodno odločanje ni treba preučiti, kot predlaga Komisija, glede na člen 4 Uredbe št. 883/2004 in na člen 45 PDEU<sup>9</sup>, temveč le glede na to prvo določbo.

#### **V. Analiza**

26. Predložitveno sodišče z edinim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 24 Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, ki določa, da je državljan Unije, ki je državljan druge države članice, do prejemanja otroškega dodatka v prvih treh mesecih prebivanja v tej državi članici upravičen le, če v tem obdobju prejema nacionalne dohodke, medtem ko je državljan navedene države članice, ki bi se vrnil v to državo članico po tem, ko je v skladu s pravom Unije prebival v drugi državi članici, do teh dodatkov upravičen takoj po vrnitvi neodvisno od dohodkov.

<sup>9</sup> Sodba Alimanovic, točke od 40 do 43 in 46.

27. Da bi Sodišču ponudil koristen odgovor na to vprašanje, bom na prvem mestu preučil, ali položaj tožeče stranke v postopku v glavni stvari in njenih otrok spada na področje uporabe člena 24(2) Direktive 2004/38 (razdelek A). Ker – kot je razvidno iz mojega razlogovanja v nadaljevanju – menim, da ni tako, bom na drugem mestu preučil, ali je nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari v skladu z načelom prepovedi diskriminacije, ki je določeno v členu 18 PDEU ter konkretizirano v členu 24(1) te direktive in členu 4 Uredbe št. 883/2004 (razdelek B).

## **A. Uporabljenost člena 24(2) Direktive 2004/38**

28. Uvodoma je treba opozoriti, da bi morali skladu s členom 24(1) Direktive 2004/38 „vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe“. Člen 24(2) te direktive določa, da „[z] odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), [...] drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin“.

29. Kot sem navedel, se v obravnavani zadevi postavlja vprašanje, ali položaj iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe odstopanja iz člena 24(2) Direktive 2004/38. Sodišče je to določbo že imelo priložnost razlagati v zadevah, v katerih so bile izdane sodbe Dano, Alimanovic, García-Nieto in drugi ter Jobcenter Krefeld<sup>10</sup>.

30. Za presojo, ali se vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, umešča v to vejo sodne prakse, se mi zdi koristno najprej predstaviti spoznanja iz teh sodb.

### **1. Okvir sodne prakse**

#### **a) Sodbe Dano, Alimanovic ter García-Nieto in drugi**

31. Sodišče je v sodbah Dano, Alimanovic ter García-Nieto in drugi opredelilo pogoje, pod katerimi lahko država članica gostiteljica ekonomsko neaktivnega državljan Unije, ki je državljan druge države članice, na področju socialne pomoči odstopa od pravice do enakega obravnavanja iz člena 24(1) Direktive 2004/38 in člena 4 Uredbe št. 883/2004, ki jo ima tak državljan Unije. Zadeve, v katerih so bile izdane te sodbe, so se namreč nanašale na to, da so nemški organi državljanom drugih držav članic zavrnilo dodelitev „prejemkov temeljnega varstva“, določenih v nemški zakonodaji, zlasti „prejemkov za kritje stroškov preživljanja“.

32. V zadevi, v kateri je bila izdana sodba Dano, E. Dano ni nikoli delala v Nemčiji, ni bilo indicev, da išče zaposlitev, svojo pravico do prostega gibanja pa je izvajala „zgolj z namenom, da bi prejela socialno pomoč“ v Nemčiji<sup>11</sup>, kjer je s svojim majhnim sinom prebivala *več kot tri mesece*. Sodišče je razsodilo, da se E. Dano in njen sin, ker nimata zadostnih sredstev in torej ne moreta uveljavljati pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici na podlagi Direktive 2004/38, ne moreta sklicevati na načelo prepovedi diskriminacije iz člena 24(1) te direktive.<sup>12</sup> Pojasnilo je – v zvezi s čimer je sledilo sklepni predlogom generalnega pravobranilca M. Watheleta<sup>13</sup> – da bi, če bi se

<sup>10</sup> Sodba z dne 6. oktobra 2020 (C-181/19, v nadaljevanju: Jobcenter Krefeld, EU:C:2020:794).

<sup>11</sup> Sodba Dano, točka 78.

<sup>12</sup> Sodba Dano, točki 69 in 81.

<sup>13</sup> Glej sklepne predloge v zadevi Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, točka 107).

zadevni državi članici v takih okoliščinah odvzela možnost zavrtni dodelitev socialnih prejemkov državljanom Unije, to „pomenilo, da bi osebe, ki ob prihodu na ozemlje druge države članice ne bi imele dovolj sredstev za preživljanje, samodejno pridobile ta sredstva s podelitvijo posebnega denarnega prejemka, za katero se ne plačujejo prispevki in katere namen je upravičencem zagotoviti kritje stroškov preživljanja“.<sup>14</sup> Sodišče je navedlo, da enaka ugotovitev velja glede člena 4 Uredbe št. 883/2004, ker se v njem navedene dajatve na podlagi tega člena dodelijo izključno v državi članici, v kateri zainteresirana oseba prebiva, in v skladu z zakonodajo te države članice<sup>15</sup> ter torej s pravom Unije.

33. V zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Alimanovic<sup>16</sup>, je N. Alimanovic, ki je v Nemčiji prebivala *več kot tri mesece*, vložila zahtevo za socialno pomoč zase in za svojo hčer. Obe sta bili manj kot eno leto zaposleni v okviru kratkotrajnih zaposlitev ali ukrepov za spodbujanje zaposlovanja, ki so trajali manj kot eno leto, in na dan, ko jima je bila zavrtna dodelitev zadevne pomoči, nista več imeli statusa iskalca zaposlitve na podlagi člena 7(3)(c) Direktive 2004/38.<sup>17</sup> Sodišče je pojasnilo, da čeprav bi lahko po mnenju predložitvenega sodišča N. Alimanovic in njena hči uveljavljali svojo pravico do prebivanja na podlagi člena 14(4)(b) te direktive, je treba poudariti, da bi se lahko država članica gostiteljica sklicevala na odstopanje iz člena 24(2) te direktive, da jima ne bi dodelila zahtevane socialne pomoči.<sup>18</sup> Sodišče je pojasnilo, da ta možnost odstopanja temelji na večstopenjskem sistemu ohranjanja statusa delavca, namenjenem varovanju pravice do prebivanja in dostopa do socialnih prejemkov. Sodišče je tako presodilo, da Direktiva 2004/38 s tem, da uvaja ta sistem, „upoštevata različne dejavnike v zvezi s posamičnim položajem vsakega prosilca za socialne prejemke in, med drugim, trajanje opravljanja poklicne dejavnosti“; zato v okviru izvajanja tega odstopanja državi članici gostiteljici ni treba opraviti posamične preučitve niti zato, da bi se upošteval individualni položaj zadevne osebe, niti zato, da bi se ugotovilo, ali zadevni državljan Unije med prebivanjem pomeni nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči.<sup>19</sup>

34. V zadevi, v kateri je bila izrečena sodba García-Nieto in drugi, so bile tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki so v Nemčiji prebivale *manj kot tri mesece*, iskalci zaposlitve.<sup>20</sup> Sodišče je odločilo, da je iz besedila člena 24(2) Direktive 2004/38 izrecno razvidno, da lahko država članica gostiteljica drugim osebam – razen delavcem, samozaposlenim osebam in osebam, ki ohranijo tak status – zavrne dodelitev socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja.<sup>21</sup>

35. V teh treh sodbah je Sodišče torej razsodilo, da člen 24 Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 ne nasprotujeta ureditvi države članice, na podlagi katere so državljanji drugih držav članic izključeni od prejemanja socialne pomoči, če ti državljanji nimajo pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici na podlagi te direktive<sup>22</sup> ali imajo pravico do prebivanja v tej državi članici za obdobje treh mesecev na podlagi člena 6(1) navedene direktive<sup>23</sup> ali pravico do prebivanja, ki temelji samo na členu 14(4)(b) te direktive<sup>24</sup>, medtem ko so te dajatve zagotovljene

<sup>14</sup> Sodba Dano, točka 79.

<sup>15</sup> Sodba Dano, točka 83.

<sup>16</sup> Točki 29 in 34.

<sup>17</sup> Sodba Alimanovic, točki 27 in 55.

<sup>18</sup> Sodba Alimanovic, točki 56 in 57.

<sup>19</sup> Sodba Alimanovic, točka 60.

<sup>20</sup> J. Peña Cuevas je s sinom vstopil v Nemčijo, da bi se pridružil J. García-Nieto, ki je pred tem vstopila v Nemčijo z njuno hčerjo, se prijavila kot iskalka zaposlitve ter nato opravljala poklic kuhinjske pomočnice. Sodba García-Nieto in drugi, točki 28 in 29.

<sup>21</sup> Sodba García-Nieto in drugi, točka 44.

<sup>22</sup> Sodba Dano, točka 84 in izrek.

<sup>23</sup> Sodba García-Nieto in drugi, točka 53 in izrek.

<sup>24</sup> Sodba Alimanovic, točka 63 in izrek.

državljanom te države članice, ki so v enakem položaju. Po mnenju Sodišča bi bilo namreč to, da bi se tem osebam priznala pravica do socialnih prejemkov pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane te države, v nasprotju s ciljem, da se ohrani finančno ravnovesje *systema socialne pomoči* držav članic, in sicer tako, da se prepreči, da bi osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, kot izhaja iz uvodne izjave 10 Direktive 2004/38.<sup>25</sup>

### ***b) Sodba Jobcenter Krefeld***

36. Položaj, obravnavan v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Jobcenter Krefeld, ki se je nanašal na poljskega državljana, ki je s svojima mladoletnima hčerama prebival v Nemčiji, se precej razlikuje od položajev, obravnavanih v treh zgoraj navedenih zadevah. JD, državljani Unije, je v državi članici gostiteljici, preden je postal brezposeln, delal in šolal svoja otroka, zato je imel pravico do prebivanja na podlagi člena 10 Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji.

37. Sodišče je menilo, da se položaj državljana Unije, kot je JD, glede na cilj ohranjanja finančnega ravnovesja sistema socialne pomoči držav članic bistveno razlikuje od položaja tožečih strank v zadevah, v katerih so bile izdane sodbe Dano (neobstoj pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38), Alimanovic (pravica do prebivanja, ki temelji zgolj na členu 14(4)(b) Direktive 2004/38 na podlagi iskanja zaposlitve) ter García-Nieto in drugi (pravica do prebivanja na podlagi člena 6(1) te direktive).<sup>26</sup> Sodišče je v obrazložitvi te ugotovitve opozorilo, da pravica do prebivanja, ki je otrokom (nekdanjega) delavca migranta priznana za zagotovitev njihove pravice do dostopa do izobraževanja in iz katere je izvedena pravica tistega od staršev, ki ima pravico do varstva in vzgoje teh otrok, prvotno izhaja iz statusa delavca tega starša. Ko pa je ta pravica enkrat pridobljena, postane samostojna in lahko po izgubi tega statusa še traja.<sup>27</sup> Sodišče je nato odločilo, da imajo osebe, ki imajo tako pravico do prebivanja, tudi pravico, določeno v Uredbi št. 492/2011,<sup>28</sup> da se jih na področju dodelitve socialnih ugodnosti obravnava enako kot domače državljane, in to tudi, kadar se ne morejo več sklicevati na status delavca, ki so ga pridobile na podlagi prvotne pravice do prebivanja.<sup>29</sup>

38. Nekateri elementi sodne prakse, ki izhaja iz sodb Dano, Alimanovic, García-Nieto in drugi ter Jobcenter Krefeld se mi zdijo koristni za analizo vprašanja predložitvenega sodišča v tej zadevi, zlasti elementi, ki se nanašajo na pojem „socialna pomoč“. Zato se postavlja to vprašanje: ali je spoznanja iz te sodne prakse mogoče prenesti v zadevo v postopku v glavni stvari? O tem dvomim.

<sup>25</sup> Glej sodbe Dano, točka 74, Alimanovic, točka 50, ter García-Nieto in drugi, točka 39.

<sup>26</sup> Sodba Jobcenter Krefeld, točki 67 in 68.

<sup>27</sup> Sodba Jobcenter Krefeld, točka 50. Sodišče je v točki 52 te sodbe poudarilo, da se s tako razlago omogoča, da se oseba, ki namerava s svojo družino zapustiti izvorno državo članico, da bi delala v drugi državi članici, izogne tveganju, da biče bi izgubila zaposlitev, morala prekiniti šolanje svojih otrok in se vrniti v svojo izvorno državo, ker ne bi mogla prejemati socialnih prejemkov, ki jih določa nacionalno pravo in ki bi jim omogočale, da bi ona in njeni otroci imeli zadostna sredstva za preživljanje.

<sup>28</sup> Glej člen 7(1) in (2) Uredbe št. 492/2011.

<sup>29</sup> Sodba Jobcenter Krefeld, točka 54. Poleg tega, kot je bilo poudarjeno v pravni teoriji s sklicevanjem na točki 64 in 65 te sodbe, člen 24(2) Direktive 2004/38 „ne kodificira v celoti pogojev, pod katerimi imajo državljani Unije, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja, pravico do enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice, odstopanje od tega načela iz te določbe pa se uporablja le v primerih, ko pravica do prebivanja temelji na tej direktivi“: Lenaerts, K., in Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne“, *Cahiers de droit européen*, št. 2, 2021, str. od 307 do 417, zlasti str. 327. V zvezi s tem je treba spomniti, kot je poudaril generalni pravobranilec J. Richard de la Tour v sklepnih predlogih v zadevi The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:515, točka 75 in opomba 62), da lahko pravica do prebivanja temelji na drugi določbi prava Unije (glej sodbo Jobcenter Krefeld, točka 90 in izrek), pa tudi na ugodnejši določbi nacionalnega prava (glej zlasti sodbi z dne 7. septembra 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), in z dne 14. junija 2016, Komisija/Združeno kraljestvo (C-308/14, EU:C:2016:436)).

## 2. Posebnosti obravnavane zadeve

39. Skupna točka položaja v sporu o glavni stvari in položajev v zadevah, v katerih so bile izdane sodbe Dano, Alimanovic, García-Nieto in drugi ter Jobcenter Krefeld, je, da državljan Unije v obdobju, za katero je nacionalni organ zavrnil njegovo zahtevo za družinske dodatke, v državi članici gostiteljici ni prejemal nacionalnih dohodkov. Poleg tega, tako kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba García Nieto in drugi, prebivanje S in njenih otrok v državi članici gostiteljici temelji na členu 6(1) Direktive 2004/38.

40. Vendar so drugače kot tožeča stranka v postopku v glavni stvari zadevni državljani Unije v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi Dano in Alimanovic, v državi članici gostiteljici prebivali *več kot tri mesece*, njihovo prebivanje pa je načeloma temeljilo na členu 7 Direktive 2004/38.<sup>30</sup> Še pomembneje, kot bom dokazal v nadaljevanju, se obravnavana zadeva ne nanaša na „socialno pomoč“, kot je veljalo v zadevah, v katerih so bile izdane sodbe Dano, Alimanovic ter García-Nieto in drugi, ampak na *otroške dodatke*.<sup>31</sup>

41. V teh okoliščinah moram izraziti dvom glede možnosti države članice gostiteljice, da se glede na okoliščine obravnavane zadeve sklicuje na omejitve, določene v členu 24(2) Direktive 2004/38. Pred obravnavo tega vprašanja je treba ugotoviti, ali imajo S in njeni otroci pravico do enakega obravnavanja iz člena 24(1) te direktive, in sicer preveriti, ali S v tej državi članici prebiva zakonito.<sup>32</sup>

## 3. Pravica do prebivanja iz člena 6 Direktive 2004/38

### a) Uvodna pojasnila

42. Sodišče je večkrat opozorilo, da je namen državljanstva Unije postati temeljni status državljanov držav članic.<sup>33</sup> V skladu s členom 21(1) PDEU ima vsak državljan Unije pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev. Kot določa člen 1 Direktive 2004/38, je namen te direktive med drugim določiti pogoje za uresničevanje te pravice in njene omejitve.<sup>34</sup> Te omejitve in pogoji vključujejo tiste iz člena 3(1) te direktive, ki se nanašajo na osebno področje uporabe te direktive,<sup>35</sup> in nesporno tiste iz člena 6 navedene direktive.

<sup>30</sup> Glej točki 32 in 33 teh sklepnih predlogov. Člen 7(1)(b) Direktive 2004/38 določa, da imajo „[v]si državljani Unije [...] pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če [...] imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme *sistema socialne pomoči* v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici“. Moj poudarek.

<sup>31</sup> Drugače kot v tej zadevi so bile predmet teh treh sodb posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, ki so urejene s členom 70(2) Uredbe št. 883/2004, ki spadajo na področje uporabe člena 4 navedene uredbe (sodba Dano, točka 55) in ki so se štele za *socialno pomoč* v smislu Direktive 2004/38.

<sup>32</sup> Glej v zvezi s tem sodbo García-Nieto in drugi, točka 40.

<sup>33</sup> Glej zlasti sodbo z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31).

<sup>34</sup> Glej zlasti sodbo z dne 6. oktobra 2021, A (Prehod meja na rekreacijskem plovilu) (C-35/20, EU:C:2021:813, točki 49 in 50).

<sup>35</sup> V skladu s členom 3(1) Direktive 2004/38 spadajo na področje uporabe te direktive in so upravičenci do pravic, ki jih ta podeljuje, državljani Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, ki ni država, katere državljani so, in njihovi družinski člani, kot so opredeljeni v točki 2 člena 2 navedene direktive. Glej v zvezi s tem zlasti sodbo z dne 10. septembra 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, točka 54 in navedena sodna praksa).

## b) Zakonitost prebivanja na podlagi člena 6 Direktive 2004/38

43. V zvezi z osebnim področjem uporabe člena 24 Direktive 2004/38 naj spomnim, da je Sodišče v sodbah Dano, Alimanovic ter García-Nieto in drugi odločilo, da državljan Unije, kar zadeva dostop do „socialne pomoči“, lahko zahteva, da se ga v skladu s členom 24(1) te direktive obravnava enako kot državljane države članice gostiteljice le, če na ozemlju države članice prebiva *ob spoštovanju pogojev iz navedene direktive*.<sup>36</sup> Ta zahteva je torej predhodni pogoj za uživanje pravice do enakega obravnavanja iz te določbe.

44. Komisija v pisnih stališčih trdi, da čeprav imajo državljani Unije v prvih treh mesecih na podlagi člena 6 Direktive 2004/38 pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, je lahko to prebivanje „zakonito“ le, če so izpolnjeni pogoji iz člena 7(1) te direktive. To trditev je pojasnila v pisnem odgovoru na vprašanje Sodišča v zvezi s tem in navedla, da „pravica do prebivanja državljan Unije iz druge države članice v prvih treh mesecih [...] še ni ‚pravica do zakonitega prebivanja v smislu člena 7(1) [te direktive]‘“.<sup>37</sup>

45. Ne strinjam se s stališčem Komisije in menim, da lahko uporabljeni izrazi povzročijo zmedo.

46. Na prvem mestu, naj spomnim, da imajo na podlagi člena 6(1) Direktive 2004/38 „[d]ržavljan Unije [...] pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev *brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti*, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list“.<sup>38</sup> Ta pravica do prebivanja se torej prizna vsem državljanom Unije ne glede na to, ali so ekonomsko aktivni ali neaktivni. Člen 14(1) te direktive navedeno pravico do prebivanja ohranja, dokler državljan Unije in njegovi družinski člani ne postanejo nesorazmerno breme *sistema socialne pomoči* v državi članici gostiteljici. Tako glede na zakonitost pravice do prebivanja iz člena 6 navedene direktive v splošnem okviru te direktive<sup>39</sup> ni mogoče zanikati, kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, da lahko S in njeni otroci, svojo pravico do (zakonitega) prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice utemeljijo s členom 6(1) te direktive in da zato na podlagi člena 24(1) te direktive uživajo pravico, da se jih v okviru uporabe Pogodbe obravnava enako kot državljane te države članice.

47. Na drugem mestu, to, da Komisija izraz „pravica do zakonitega prebivanja“ razlaga tako, da se nanaša le na pravico do prebivanja iz člena 7(1) Direktive 2004/38, in ne na pravico iz člena 6 te direktive, bi lahko povzročilo zmedo, zlasti pri nacionalnih organih države članice gostiteljice, čemur se je treba izogniti. Ta izraz namreč ustvarja vtis, da pravica do prebivanja iz člena 6 Direktive 2004/38 ni pravica do zakonitega prebivanja na podlagi te direktive. Vendar ni tako. Pristop Komisije ne izhaja niti iz sistematike niti iz besedila te direktive. To stališče prav tako ne izhaja iz cilja, ki ga uresničuje ta direktiva, ki je, kot je razvidno iz ustaljene sodne prakse, olajšati uresničevanje temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s členom 21(1) PDEU neposredno podeljena državljanom Unije, in to pravico krepiti.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Sodbe Dano, točka 69; Alimanovic, točka 49, ter García-Nieto in drugi, točka 38.

<sup>37</sup> Moj poudarek.

<sup>38</sup> Moj poudarek.

<sup>39</sup> Naj v zvezi s splošnim okvirom Direktive 2004/38 spomnim, da je ta predvidela „postopni sistem za pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, ki v bistvu prevzema stopnje in pogoje iz različnih instrumentov prava Unije in sodne prakse, ki so obstajali pred to direktivo, ter pripelje do pravice do stalnega prebivališča“. Glej zlasti sodbo z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točki 38 in 39).

<sup>40</sup> Sodba z dne 2. oktobra 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, točka 47 in navedena sodna praksa).

48. Poleg tega se Komisija v utemeljitev svojega argumenta sklicuje na točki 68 in 75 sodbe Komisija/Združeno kraljestvo<sup>41</sup>. Vendar je treba ugotoviti, da se splošno sklicevanje Sodišča v teh točkah na „pogoje za pridobitev pravice do zakonitega prebivanja v državi članici gostiteljici“<sup>42</sup> ne nanaša samo na pogoje za pridobitev pravice do prebivanja, daljše od treh mesecev, določene v členu 7 Direktive 2004/38, ampak tudi na pogoje za pridobitev pravice do prebivanja v obdobju do treh mesecev.<sup>43</sup> Naj še enkrat spomnim, da postopni sistem za pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, vzpostavljen s to direktivo, pomeni, da lahko državljani Unije in njegovi družinski člani preidejo eno ali več faz uresničevanja svoje pravice do prostega gibanja v državi članici gostiteljici, če izpolnjujejo pogoje iz navedene direktive, ki se razlikujejo glede na trajanje prebivanja.

49. Ob tem pojasnilu in ob upoštevanju, da je očitno, da se S lahko sklicuje na pravico do zakonitega prebivanja na podlagi člena 6(1) Direktive 2004/38 v obdobju, za katero je bil zavržen njeno zahtevo za *otroški dodatek*, to je v prvih treh mesecih njenega prebivanja v Nemčiji, bom zdaj obravnaval stvarno področje uporabe člena 24 te direktive in torej pojem „socialna pomoč“, kot ga je opredelilo Sodišče v svoji sodni praksi, da bi ugotovil, ali se člen 24(2) navedene direktive uporablja za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.

#### **4. Ali zadevni otroški dodatki spadajo v okvir pojma „socialna pomoč“ v smislu Direktive 2004/38?**

##### **a) Pojem „socialna pomoč“**

50. Iz stališč S, nemške, češke in poljske vlade ter Komisije je razvidno, da po njihovem mnenju zadevni otroški dodatki ne spadajo v okvir pojma „socialna pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38. Poleg tega češka in poljska vlada ter Komisija trdijo, da se ta določba v obravnavani zadevi ne uporablja. Zato se postavlja vprašanje, ali je zadevne otroške dodatke mogoče opredeliti za „socialno pomoč“ v smislu te direktive.

51. Na prvem mestu, opozarjam, da je Sodišče pojem „socialna pomoč“ opredelilo kot vse sisteme pomoči javnih organov, ne glede na nacionalno, regionalno ali lokalno raven, za katere se lahko obrne posameznik, ki nima zadostnih sredstev za kritje svojih osnovnih potreb ali osnovnih potreb svojih družinskih članov in za katerega torej obstaja tveganje, da bo med prebivanjem postal breme za javne finance države članice gostiteljice, kar bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jo ta država članica lahko dodeli.<sup>44</sup> Poleg tega je Sodišče navedlo še, da je treba prejemke za kritje stroškov preživetja, katerih namen je, da se z njimi njihovim upravičencem zagotovijo minimalna sredstva za preživljanje, da se jim omogoči človeka dostojno življenje, šteti za „socialno pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Sodba z dne 14. junija 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

<sup>42</sup> Sodba z dne 14. junija 2016, Komisija/Združeno kraljestvo (C-308/14, EU:C:2016:436, točki 68 in 75): „načeloma nič ne nasprotuje temu, [...] da se zahteva, da mora biti za dodelitev socialnih prejemkov delovno neaktivnim državljanom Unije izpolnjen vsebinski pogoj, da ti državljani izpolnjujejo zahteve za to, da imajo *pravico do zakonitega prebivanja v državi članici gostiteljici*“. Moj poudarek.

<sup>43</sup> V zvezi s tem naj spomnim, da se Sodišče v točki 68 navedene sodbe Komisija/Združeno kraljestvo sklicuje na točko 44 sodbe z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), in na točko 83 sodbe Dano. Iz teh točk je razvidno, da gre za „*pravico do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38* [v državi članici gostiteljici]“. Moj poudarek. Zato so različne vrste pravic do prebivanja, določene v členih 6, 7 in 16 te direktive, vse pravice do zakonitega prebivanja na podlagi te direktive.

<sup>44</sup> Sodbe z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 61), Dano, točka 63, Alimanovic, točka 44, ter García-Nieto in drugi, točka 38.

<sup>45</sup> Sodba Jobcenter Krefeld (točka 57 in navedena sodna praksa).

52. Na drugem mestu, ugotavljam, da naj bi se glede na navedbe predložitvenega sodišča, navedene v točki 18 teh sklepnih predlogov, v postopku v glavni stvari ti otroški dodatki financirali iz davkov in se upravičencem dodelili na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, *ki naj bi bil neodvisen od dohodkov staršev* in v okviru katerega naj se ne bi upošteval individualni položaj osebnih potreb vlagatelja zahteve. Iz teh navedb je razvidno tudi, da v skladu s pravno teorijo otroški dodatki pomenijo *prejemke iz sistema socialne varnosti* v pravem pomenu besede, če za njihovo dodelitev *ne velja pogoj glede sredstev*. Drugače rečeno, kot je razvidno tudi iz stališča nemške vlade,<sup>46</sup> naj dodelitev teh prejemkov ne bi bila odvisna ne od dohodka staršev ne od osebnih potreb vlagateljev zahtev in *naj tudi ne bi bila namenjena zagotavljanju sredstev za preživljanje* vlagatelja zahteve in njegove družine. Če je namreč namen teh dodatkov omogočiti davčno oprostitvev minimalnega zneska, ki je potreben za preživljanje otroka, naj bi bili, kot jasno navaja predložitveno sodišče, namenjeni tudi socialnopravni podpori družine.

53. V zvezi s tem je treba po mojem mnenju poudariti, da je glede na sodno prakso Sodišča prejemke, ki se dodeljujejo samodejno družinam, ki izpolnjujejo določena objektivna merila, ki se med drugim nanašajo na njihovo velikost, njihove dohodke in njihova kapitalska sredstva, ne glede na posamično in diskrecijsko presojo osebnih potreb, in so namenjeni plačevanju družinskih izdatkov, treba šteti za *prejemke iz sistema socialne varnosti*.<sup>47</sup> Če se torej ta merila uporabijo za zadevne otroške dodatke, jih je treba ob upoštevanju preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, opredeliti za „dajatve iz sistema socialne varnosti“ v smislu člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004 v povezavi s členom 1(z) te uredbe<sup>48</sup>.

54. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da zadevnih otroških dodatkov ni mogoče opredeliti za „socialno pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38 in da se zato ta določba za položaj iz postopka v glavni stvari ne uporablja.

#### **b) Pristop nemške vlade**

55. Nemška vlada vseeno meni, da je treba *ratio legis* člena 24(2) Direktive 2004/38 uporabiti za zadevne otroške dodatke. Ti dodatki naj bi bili z vidika svojih učinkov podobne socialni pomoči, ko gre za ekonomsko neaktivne osebe.

56. S tem stališčem se ne strinjam.

57. Na prvem mestu, naj spomnim, da je položaj S in njenih otrok položaj državljana Unije, ki svojo pravico do prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice utemeljuje s členom 6 Direktive 2004/38. Res je, da je Sodišče presodilo, da je, ker države članice od državljanov Unije ne morejo zahtevati, da imajo dovolj sredstev za kritje stroškov preživljanja in osebno zavarovalno kritje za primer bolezni, kadar na njihovem ozemlju prebivajo največ tri mesece, upravičeno, da se državam članicam v tem obdobju ne nalaga obveznosti prevzema odgovornosti zanje.<sup>49</sup> Vendar je treba poudariti, da se ta trditev nanaša na cilj ohranjanja finančnega ravnovesja *sistema socialne*

<sup>46</sup> Tudi nemška vlada priznava, da otroški dodatki iz postopka v glavni stvari ne spadajo v okvir socialne pomoči v strogem smislu člena 24 Direktive 2004/38, temveč v okvir člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004 v povezavi s členom 1(z) te uredbe. Ta vlada navaja, da so ti prejemki podobni denarni dajatvi, namenjeni pokrivanju družinskih izdatkov, ki se izplača *ne glede na potrebo po pomoči*.

<sup>47</sup> Sodba z dne 14. junija 2016 Komisija/Združeno kraljestvo (C-308/14, EU:C:2016:436, točka 60). Glej tudi sodbo z dne 15. julija 2021, A (Javna zdravstvena oskrba) (C-535/19, EU:C:2021:595, točka 29 in navedena sodna praksa).

<sup>48</sup> Glej opredelitev pojma „družinske dajatve“ iz člena 1(z) Uredbe št. 883/2004 v opombi 7 teh sklepnih predlogov.

<sup>49</sup> Sodba García-Nieto in drugi, točka 45. Glej v zvezi s tem sklepe predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Danó (C-333/13, EU:C:2014:341, točka 70).

*pomoči* držav članic, ki ga uresničuje Direktiva 2004/38 (uvodna izjava 10), s tem ciljem pa je usklajeno odstopanje iz člena 24(2) te direktive. Iz te določbe je jasno razvidno, da *se nanaša samo na „socialno pomoč“*.

58. Zato bi bila zavrnitev zahtevanega otroškega *dodatka* na podlagi člena 24(2) Direktive 2004/38, kot je to storila nemška vlada, v nasprotju z besedilom te določbe. Namen zakonodajalca Unije namreč ni bil izključiti prejemkov *iz sistema socialne varnosti*, temveč preprečiti, da bi državljani Unije, ki je državljani druge države članice, postal nesorazmerno breme *sistema socialne pomoči* v državi članici gostiteljici. Poleg tega je razlaga nemške vlade v nasprotju s splošnim pojmovanjem, na katerem temelji večstopenjski sistem, uveden z Direktivo 2004/38, glede pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici, ker pravica do prebivanja iz člena 6 te direktive na podlagi člena 14 te direktive ne traja, dokler državljani in njegovi družinski člani ne postanejo *nesorazmerno breme sistema socialne varnosti*, temveč traja, dokler ne postanejo *nesorazmerno breme sistema socialne pomoči* države članice gostiteljice.

59. Na drugem mestu, poudarjam, da ker sodna praksa, ki izhaja iz sodb Dano in Alimanovic, temelji na povezavi med načelom prepovedi diskriminacije državljanov Unije in pogoji za prebivanje iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38, in sicer zlasti pogojem glede razpolaganja z zadostnimi sredstvi,<sup>50</sup> ne vidim, kako bi bilo mogoče, kot predlaga nemška vlada, prenesti to sodno prakso v okvir pravice do prebivanja iz člena 6(1) te direktive, ki ne določa takega pogoja. Poleg tega je treba spomniti, kot je to storil generalni pravobranilec H. Saugmandsgaard Øe, da „pravo Unije temelji na vrednotah solidarnosti, ki so se od uvedbe državljanstva Unije še okrepile“.<sup>51</sup>

60. Glede na navedeno menim, da sporni otroški dodatki ne spadajo v okvir pojma „socialna pomoč“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38, kot ga je opredelilo Sodišče. Zato se država članica gostiteljica ne more opirati na to določbo, da bi glede dodelitve teh dodatkov odstopila od pravice do enakega obravnavanja iz člena 24(1) te direktive, ki jo imajo državljani Unije.

<sup>50</sup> V zvezi s tem opozarjam, da sodna praksa, ki izhaja iz sodb Dano, Alimanovic ter García-Nieto in drugi, temelji na odstopanju, ki ga je zakonodajalec Unije v členu 24(2) Direktive 2004/38 določil glede „socialne pomoči“. Vendar je bilo v teh sodbah zadevne državljanke Unije mogoče izvzeti iz prejetja teh prejemkov, ker so v državi prebivali *več kot tri mesece, ne da bi izpolnjevali pogoje za prebivanje iz člena 7(1)(b) te direktive* (sodba Dano, točki 75 in 76), ali le s pravico do prebivanja na podlagi člena 14(4)(b) navedene direktive (sodba Alimanovic, točke od 57 do 58), ali pa so prebivali *manj kot tri mesece*, vendar so zaprosili za *socialno pomoč* (kot v zgoraj navedeni sodbi García-Nieto in drugi).

<sup>51</sup> Sklepni predlogi v zadevi A (Javna zdravstvena oskrba) (C-535/19, EU:C:2021:114, točka 153).

## **B. Skladnost zakonodaje iz postopka v glavni stvari s pravico do enakega obravnavanja iz člena 24(1) Direktive 2004/38 in člena 4 Uredbe št. 883/2004**

### **1. Povezava med členom 24(1) Direktive 2004/38 in členom 4 Uredbe št. 883/2004**

61. Kot sem navedel, menim, da je treba sklepati, da je prebivanje S in njenih otrok, ki so državljani Unije, skladno s pravom Unije, če zakonito prebivajo v Nemčiji na podlagi člena 6 Direktive 2004/38.<sup>52</sup> Zato imajo na podlagi člena 24(1) te direktive na področju uporabe Pogodbe pravico do enakega obravnavanja kot državljani te države članice.

62. V teh okoliščinah iz tega sledi, da se zato, ker S in njeni otroci niso zaprosili za socialno pomoč, temveč za prejemke iz sistema socialne varnosti (otroški dodatek), lahko uporabi člen 24(1) Direktive 2004/38<sup>53</sup> in da se odstopanje od načela enakega obravnavanja iz člena 24(2) te direktive ne uporablja.<sup>54</sup>

63. Predložitveno sodišče v bistvu ugotavlja, da se v skladu s členom 62(1a) EStG *državljanu druge države članice*, kot je S, zavrne dodelitev otroškega dodatka v prvih treh mesecih prebivanja, če ne dokaže, da prejema dohodke iz opravljanja pridobitne dejavnosti (nacionalni dohodki), medtem ko *nemški državljan* ta dodatek prejema tudi, če ne opravlja take dejavnosti.<sup>55</sup> To sodišče zato meni, da zadevna nacionalna določba uvaja neenako obravnavanje na podlagi državljanstva.

64. Glede tega češka in poljska vlada menita, da zadevna nacionalna določba pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je prepovedana s členom 24(1) Direktive 2004/38 in členom 4 Uredbe št. 883/2004 ter ki je ni mogoče upravičiti s sklicevanjem na izjemo iz člena 24(2) Direktive 2004/38.<sup>56</sup>

65. Zdaj se torej postavlja vprašanje, ali neenako obravnavanje, kot ga je ugotovilo predložitveno sodišče, pomeni diskriminacijo, ki je prepovedana s členom 24(1) Direktive 2004/38 in/ali členom 4 Uredbe št. 883/2004.

<sup>52</sup> Glej točke od 46 do 49 teh sklepnih predlogov. Glede tega se mi zdi koristno poudariti, da pravica do prebivanja tožeče stranke v postopku v glavni stvari nikakor ne temelji na pravici do zakonitega prebivanja v skladu z nacionalnim pravom, ki ne bi izpolnjevala pogojev za prebivanje iz člena 7 Direktive 2004/38, kot je bilo zlasti v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 47), na katero se je Komisija sklicevala v pisnem odgovoru na vprašanja Sodišča, ali v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 15. julija 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, točka 81). V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče v točki 46 sodbe Ziolkowski in Szeja navedlo, da „mora pojem zakonitega prebivanja, ki izhaja iz izraza ‚ki zakonito prebivajo‘ iz člena 16(1) Direktive 2004/38, obsegati prebivanje, ki je v skladu s pogoji, določenimi v tej direktivi, *zlasti* s pogoji iz njenega člena 7(1)“ (moj poudarek). Zato je, kot sem že navedel, prebivanje lahko zakonito v smislu te direktive, če so izpolnjeni drugi pogoji iz te direktive, kot so zlasti pogoji iz njenega člena 6. Glej v zvezi s tem točke od 42 do 49 teh sklepnih predlogov.

<sup>53</sup> Ugotavljam, da je Sodišče v sodbi z dne 14. junija 2016, Komisija/Združeno kraljestvo (C-308/14, EU:C:2016:436, točki 66 in 68), ugotovilo, da se Direktiva 2004/38 uporablja za družinske dodatke, potem ko je v točki 61 pojasnilo, da so ti prejemki dejansko prejemki iz sistema socialne varnosti. Vendar je treba opozoriti, da se je ta zadeva nanašala na tožbo, katere namen je bil ugotoviti, ali Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ni izpolnilo obveznosti iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 s tem, da je dodelitev teh prejemkov pogojevalo z zakonitim prebivanjem na svojem ozemlju. Koristno se mi zdi poudariti, da se je Sodišče v tej sodbi neposredno sklicevalo na pravico do prebivanja iz člena 7(1) in člena 14(2) Direktive 2004/38 ter členov 12 in 13 te direktive (točke 81, 82 in 84). Na drugi strani pa nikakor ni omenilo člena 6 te direktive.

<sup>54</sup> Glej točke od 57 do 60 teh sklepnih predlogov.

<sup>55</sup> Glej točko 6 teh sklepnih predlogov.

<sup>56</sup> Češka vlada in Komisija menita, da je treba vprašanje, ali zadevna nacionalna določba pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva, preučiti samo glede na člen 4 Uredbe št. 883/2004.

## 2. *Obstoj neposredne diskriminacije, prepovedane s členom 4 Uredbe št. 883/2004*

66. Najprej naj spomnim, da člen 24(1) Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 konkretizirata načelo prepovedi diskriminacije, določeno v členu 18 PDEU. Glede tega se v okviru te zadeve postavlja vprašanje povezave med tema določbama.

67. Menim, da obstaja več razlogov za analizo neenakega obravnavanja iz postopka v glavni stvari samo z vidika člena 4 Uredbe št. 883/2004.

68. Prvič, kot sem navedel,<sup>57</sup> se država članica gostiteljica ne more sklicevati na odstopanje iz člena 24(2) Direktive 2004/38. Čeprav je res, da so osebe, kot so S in njeni otroci, zajete s členom 24(1) te direktive, ker imajo pravico do prebivanja na podlagi člena 6 te direktive, vseeno ostaja dejstvo, da te osebe, če zaprosijo za prejemke *iz sistema socialne varnosti*, spadajo tudi na področje uporabe člena 4 Uredbe št. 883/2004 in imajo pravico do enakega obravnavanja pod posebnimi pogoji, določenimi v zadnjeavedeni določbi.

69. Drugič, kar zadeva zlasti *prejemke iz sistema socialne varnosti*, ki ne sodijo pod odstopanje iz člena 24(2) Direktive 2004/38, ker sta v njem določena dva posebna pogoja, člen 4 Uredbe št. 883/2004 pomeni *lex specialis* glede na člen 24(1) te direktive. Člen 4 te uredbe namreč določa, da „[č]e v tej uredbi ni določeno drugače, imajo osebe, za katere se uporablja ta uredba, *enake pravice in obveznosti* po zakonodaji vsake države članice, kot državljani te države članice“ (moj poudarek).

70. Tretjič, glede na to, da Uredba št. 883/2004 ni ukrep za harmonizacijo nacionalnih sistemov socialne varnosti, temveč akt, katerega namen je koordinacija teh sistemov, države članice ohranijo pristojnost, da ob upoštevanju prava Unije v svoji zakonodaji določijo pogoje za dodelitev prejemkov iz sistema socialne varnosti.<sup>58</sup>

71. Čeprav je v obravnavani zadevi država članica, kot je Zvezna republika Nemčija, na podlagi Uredbe št. 883/2004 pristojna za odločanje o pogojih za dodelitev otroških dodatkov na svojem ozemlju, člen 4 te uredbe določa pravico do enakega obravnavanja in ne vsebuje nobenega odstopanja, ki bi upravičevalo različno obravnavanje, kot je to v postopku v glavni stvari. Zato se država članica ne more izogniti obveznosti zagotavljanja enakega obravnavanja državljanov drugih držav članic in svojih državljanov.

72. Poudariti je treba, da predložitveno sodišče izraža bojazen, da ni bil spoštovan člen 4 Uredbe št. 883/2004 in da zato zadevna zakonodaja pomeni neposredno diskriminacijo, pri čemer je odločilno merilo za razlikovanje državljanstvo.

73. Prepričan sem tudi, da različno obravnavanje obeh zadevnih položajev ni v skladu s členom 4 Uredbe št. 883/2004.<sup>59</sup> V teh okoliščinah menim, da zadevna nacionalna določba uvaja *neposredno diskriminacijo* na podlagi državljanstva, ki je, ker v Uredbi št. 883/2004 ni izrecno določeno odstopanje, ni mogoče upravičiti.

74. Zato argument Komisije, da glede dodelitve zadevnih dodatkov položaj državljanov Unije, kot je položaj S, ki v prvih treh mesecih prebivanja ne opravljajo pridobitne dejavnosti, in položaj nemških državljanov, ki se vrnejo v svojo državo ter v istem obdobju ne opravljajo take

<sup>57</sup> Glej točke od 29 do 60 teh sklepnih predlogov.

<sup>58</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 11. aprila 2013, Jeltens in drugi (C-443/11, EU:C:2013:224, točka 59).

<sup>59</sup> Poleg tega zadevna nacionalna določba ni v skladu s ciljem prostega gibanja, ki ga zagotavljata Direktiva 2004/38 in Uredba št. 883/2004.

dejavnosti, nista primerljiva, ni upoštevna.<sup>60</sup> Glede na to, da oseba S v državi članici gostiteljici prebiva zakonito, iz člena 4 Uredbe št. 883/2004 namreč izhaja, da so položaji državljanov drugih držav članic, za katere se uporablja ta uredba, in položaji državljanov države članice gostiteljice primerljivi; zato morajo imeti prvi „enake pravice in obveznosti“ kot drugi.

### **C. Vmesni sklep**

75. Ob upoštevanju vseh teh ugotovitev predlagam, naj se na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovori, da je treba člen 4 Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki določa, da je državljan Unije, ki je državljan druge države članice, upravičen do prejemanja otroških dodatkov v prvih treh mesecih prebivanja v tej državi članici, samo če v tem obdobju prejema nacionalne dohodke, medtem ko je državljan navedene države članice, ki se vrne v to državo članico po tem, ko je prebival v drugi državi članici na podlagi prava Unije, do teh dodatkov upravičen takoj po vrnitvi neodvisno od dohodkov.

### **D. Obstoj diskriminacije, ki je prepovedana s členom 24(1) Direktive 2004/38**

76. Če bo Sodišče sledilo mojemu predlogu v zvezi s preučitvijo zadevnega neenakega obravnavanja glede na člen 4 Uredbe št. 883/2004, ne bo treba odgovoriti na vprašanje predložitvenega sodišča z vidika člena 24(1) Direktive 2004/38.

77. Analiza, ki sledi, je torej opravljena podredno, če bi se Sodišče pri preučitvi neenakega obravnavanja odločilo za bolj večplastno rešitev.

78. Najprej bom zavrnil argumente Komisije, ki se nanašajo na to, da zadevni položaji niso primerljivi, nato pa preveril, ali je, kot trdi nemška vlada, to, da so nacionalni organi zavrnil zadevne otroške dodatke, upravičeno in sorazmerno.

#### ***1. Argumenti Komisije, ki se nanašajo na primerljivost zadevnih položajev***

79. Iz pisnega odgovora na vprašanje Sodišča, ki se nanaša zlasti na upravičitev različnega obravnavanja, ki ga je ugotovilo predložitveno sodišče, je razvidno, da po mnenju Komisije zadevna položaja nista primerljiva. V zvezi s tem trdi, da pravica do prebivanja, ki jo imajo na podlagi člena 6(1) Direktive 2004/38 državljani Unije v prvih treh mesecih prebivanja ali krajšem obdobju, še ni pravica do zakonitega prebivanja v smislu člena 7(1) te direktive. Šele s pridobitvijo pravice do zakonitega prebivanja v smislu zadnjenavedene določbe naj bi se imel državljan Unije možnost sklicevati se na prepoved diskriminacije v zvezi s socialno pomočjo.

80. Teh argumentov ni mogoče sprejeti.

81. Iz sodne prakse Sodišča je sicer res razvidno, da načeloma nič ne nasprotuje temu, da se zahteva, da mora biti za dodelitev socialnih prejemkov ekonomsko neaktivnim državljanom Unije izpolnjen vsebinski pogoj, da ti državljani izpolnjujejo zahteve za pridobitev pravice do zakonitega prebivanja v državi članici gostiteljici.<sup>61</sup> Vendar na podlagi preudarkov, navedenih v točkah od 43 do 49 teh sklepnih predlogov, menim, da če imata državljan druge države članice, ki prebiva

<sup>60</sup> Glej točko 79 teh sklepnih predlogov.

<sup>61</sup> Sodba z dne 14. junija 2016 Komisija/Združeno kraljestvo (C-308/14, EU:C:2016:436, točki 68 in 75).

v Nemčiji na podlagi člena 6 Direktive 2004/38, in nemški državljani, ki se vrne v to državo članico po bivanju v drugi državi članici, oba pravico do zakonitega prebivanja v tej državi članici, sta v položajih, ki sta vsaj primerljiva, če ne enaka<sup>62</sup>.

82. Tako je treba ugotoviti, da tudi če neenako obravnavanje, kot ga je ugotovilo predložitveno sodišče, pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ta ni arbitrarna in je lahko upravičena.<sup>63</sup> Zato bom sedaj preučil razlog za utemeljitev zadevnega neenakega obravnavanja, ki ga je navedla nemška vlada.

## **2. Objektivna (ne)upravičenost zavrnitve iz postopka v glavni stvari**

### **a) Utemeljitev, ki jih navaja nemška vlada: cilj varstva javnih financ**

83. Nemška vlada trdi, da člen 62(1a) EStG ne uvaja neenakega obravnavanja med državljani drugih držav članic in nemškimi državljani. Vsekakor meni, zlasti na podlagi ugotovitev Sodišča v točki 80 sodbe Komisija/Združeno kraljestvo<sup>64</sup>, ki se nanašajo na družinske dodatke, da je izključitev iz pravice do prejemkov za ekonomsko neaktivne družine upravičena s tem, da je primerna, nujna in ustrezna za doseg cilja varstva javnih financ. Namen te določbe naj bi tako bil preprečiti neustrezno koriščenje prejemkov iz socialnega zavarovanja v Nemčiji glede na tveganje za javne finance, ki ga na eni strani pomeni povečanje števila zahtev za otroške dodatke, ki so vložili jih državljani drugih držav članic, med letoma 2010 in 2017, in na drugi strani večje število zlorab pri zahtevah za otroške dodatke. Povečanje števila zahtev naj bi namreč v letu 2020 znašalo 46,67 milijarde EUR, od česar naj bi bilo 21,28 % plačanih *tujim* državljanom. Poleg tega naj bi se število zaposlenih iz drugih držav članic v zadnjih letih močno povečalo, v nekaterih primerih pa tudi število otrok iz drugih držav članic, ki prejemajo otroške dodatke.<sup>65</sup> Poleg tega naj bi bilo povprečno število otrok v družini iz druge države članice višje od povprečnega števila otrok v nemški družini, zato naj bi bili finančni stroški dodatkov, izplačanih družinam tujih državljanov, za približno 15 % višji od stroškov dodatkov, izplačanih nemškim družinam.

84. Prvič, glede primernosti zadevne nacionalne določbe za doseg cilja varstva javnih financ nemška vlada trdi, da bi bilo z izključitvijo ekonomsko neaktivnih državljanov drugih držav članic od prejemanja otroških dodatkov v prvih treh mesecih prebivanja mogoče zmanjšati spodbudo za te državljane, da se nastanijo v Nemčiji. Poleg tega naj bi zahteva po opravljanju pridobitne dejavnosti privedla k zmanjšanju števila teh zahtev za dodatke.

85. Drugič, nemška vlada glede nujnosti zadevne nacionalne določbe trdi, da ni drugega načina za doseg cilja varstva javnih financ. Na eni strani naj bi zadevna izključitev veljala le za obdobje prvih treh mesecev prebivanja ter naj bi se nanašala le na delovno neaktivne osebe in iskalce zaposlitve. Na drugi strani naj bi tako izključitev spremljali ukrepi za temeljito preučitev dejstev, ki jo opravi uprava, v primeru utemeljenega dvoma pa naj bi sam sklad za družinske dodatke

<sup>62</sup> Očitno je, da nemški državljani prebivajo v svoji izvorni državi članici na podlagi svojega nacionalnega prava.

<sup>63</sup> V pravni teoriji je bilo zlasti poudarjeno, da „čeprav je bila večina zadev v zvezi z državljanstvom odločena na podlagi modela nediskriminacije/enakega obravnavanja, je splošnejši premik k pristopu omejevanja/dostopa do trga, ki ga opazimo drugje v sodni praksi Sodišča v zvezi s prostim gibanjem, mogoče opaziti tudi na področju državljanstva Unije“, glej Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2019 (6. izdaja), str. od 352 do 360, zlasti str. 357, in delo istega avtorja „Editorial Comments – Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty Help Close the Gap?“, *Common Market Law Review*, zvezek 45, 1, 2008, str. od 1 do 8. Glej tudi Nic Shuibhne, N., „What I Tell You Three Times Is True. Lawful Residence and Equal Treatment after Dano“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, zvezek 23, 6, 2016, str. od 908 do 936.

<sup>64</sup> Sodba z dne 14. junija 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

<sup>65</sup> Za ponazoritev tega nemška vlada navaja Bolgarijo, kjer je znesek družinskih prejemkov znatno nižji od zneska v Nemčiji.

v skladu s členom 62(1)(a) EStG v okviru zahteve za otroški dodatek preveril, ali so izpolnjeni pogoji, ki jih določa zakon o prostem gibanju državljanov Unije, kar naj bi omogočilo zgodnje odkrivanje in preprečevanje organiziranih zlorab prejemkov.

86. Tretjič, nemška vlada glede primernosti zadevne nacionalne določbe trdi, da ker država članica gostiteljica v skladu s členom 24(2) Direktive 2004/38 neaktivnim državljanom Unije ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči, ta država članica tudi ne more biti zavezana k plačilu drugih prejemkov, za katere se ne plačujejo prispevki, ki so sicer dodeljene ne glede na potrebo po pomoči, vendar se v primeru potrebe po socialni pomoči všttevajo v prejemke za kritje stroškov preživljanja in se financirajo iz davčnih prihodkov.

## **b) Presoja**

87. Najprej opozarjam, da je lahko neenako obravnavanje, ki je posledica določbe iz postopka v glavni stvari, na podlagi prava Unije upravičeno le, če temelji na objektivnih preudarkih v splošnem interesu, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerno s ciljem, ki ga legitimno uresničuje nacionalno pravo. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da je ukrep sorazmeren, kadar pri doseganju zastavljenega cilja ne presega tega, kar je potrebno za njegovo doseganje.<sup>66</sup> Čeprav mora o tem presoditi nacionalno sodišče, mu lahko Sodišče predloži elemente, ki mu omogočijo odločitev.

### *1) Obstoj dokazanih tveganj za javne finance*

88. Na prvem mestu, kar zadeva obstoj dokazanih tveganj za javne finance zaradi *povečanja števila zahtev za otroške dodatke, ki jih vložijo državljanji Unije*, ki so državljanji drugih držav članic, bi rad predstavil dva sklopa pripomb.

89. Prvič, menim, da trditve nemške vlade, da imajo družine iz drugih držav članic večje število otrok kot nemške družine, niso upoštevne.<sup>67</sup>

90. Drugič, ugotavljam, da nemška vlada navaja le, da naj bi se 21,28 % zneska otroških dodatkov za leto 2020 izplačalo otrokom *tujih* državljanov, to je otrokom državljanov Unije, ki so državljanji drugih držav članic, in otrokom državljanov tretjih držav. Vendar v obravnavani zadevi znesek, ki je bil izplačan zadnjenavedenim, ni upošteven. Kar zadeva državljanje Unije, ta vlada tudi ne navaja višine zneskov, ki so bili izplačani otrokom *ekonomsko neaktivnih* državljanov in zneskov, ki so bili izplačani otrokom *ekonomsko aktivnih* državljanov, pri čemer zadnjenavedeni zneski v obravnavani zadevi prav tako niso upoštevni.

91. Zato menim, da ni dokazano, da so povečanje izdatkov za zadevne otroške dodatke povzročili državljanji drugih držav članic (ali njihovi otroci). Po mojem mnenju namreč dejstvo, da se zviša postavka izdatkov, kot so otroški dodatki, samo po sebi ne more biti negativen kazalnik gospodarskega položaja države članice. Zdi se mi namreč pomembno opozoriti, da lahko izdatki za socialno varnost na splošno prispevajo k socialni koheziji in gospodarski dejavnosti, saj upravičencem omogočajo, da so aktivnejši in več prispevajo na trgu dela. Poleg tega bi bilo treba učinke na proračunske prihodke in na dolgoročno dinamiko gospodarstva presoditi v okviru vključevanja na trg dela na ravni Unije. Tako lahko sprejemanje državljanov drugih držav članic

<sup>66</sup> Glej po analogiji zlasti sodbo z dne 26. oktobra 2006, Tas-Hagen in Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, točka 33 in navedena sodna praksa).

<sup>67</sup> Glej dokument Eurostata, naslovljen „Fertility Statistics“, o statistiki plodnosti:  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics).

s povečanjem izdatkov za socialno varnost, zlasti na začetku, in po potrebi izdatkov za usposabljanje, pomeni tudi odzivanje države članice na potrebe gospodarstva, saj zagotavlja ustrezno delovno silo v nekaterih sektorjih, kjer je primanjkuje, in s tem prispeva k izboljšanju konkurenčnosti te države članice.<sup>68</sup>

92. Menim, da se je treba pri univerzalnih prejemkih iz socialne varnosti, ki se tako kot zadevni otroški dodatki nanašajo na otroke, opreti na natančne in točne podatke, da bi lahko ugotovili, da je neenako obravnavanje upravičeno. Če bi torej sprejeli, da splošni, nejasni in nenatančni finančni pomisleki lahko upravičijo različno obravnavanje državljanov drugih držav članic in lastnih državljanov, bi to pomenilo, da se uporaba in obseg tako temeljnega pravila Unije, kot je načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, lahko časovno in prostorsko spreminjata glede na stanje javnih financ držav članic,<sup>69</sup> in to ne da bi zadevna država članica predložila natančne in temeljite dokaze, da obstaja resnično tveganje za javne finance.<sup>70</sup>

93. Na drugem mestu, glede obstoja dokazanih tveganj za ohranjanje javnih financ zaradi *povečanega števila zlorab in goljufij, ki jih organizirano storijo državljani Unije*, ki so državljani drugih držav članic, bi želel spomniti na naslednje elemente.

94. Prvič, iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da je pojem „zloraba pravice“ avtonomen pojem prava Unije, v skladu s katerim je „[z]a dokaz, da gre za zlorabo, na eni strani potreben skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da cilj, ki mu ta predpis sledi, čeprav so bili spoštovani formalni pogoji, določeni v predpisu [Unije], ni bil dosežen. Na drugi strani mora obstajati subjektivni element, namreč namen pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa [Unije], tako da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev te koristi“.<sup>71</sup>

95. Drugič, Sodišče je poudarilo, da mora nacionalno sodišče v skladu z dokaznimi pravili nacionalnega prava, „*če to ne ogroža učinkovitosti prava [Unije]*“, ugotoviti obstoj teh dveh elementov, objektivnega in subjektivnega.<sup>72</sup> Opozorilo je tudi, da izvajanje nacionalnega predpisa, ki se nanaša na zlorabo pravice, ne sme ogroziti polnega učinka in enotne uporabe predpisov Unije v državah članicah; zlasti nacionalna sodišča ne smejo spreminjati obsega te določbe ali ogroziti ciljev, ki jim ta določba sledi, kadar presojuje izvajanje pravice, ki izhaja iz določbe prava Unije.<sup>73</sup>

96. V zvezi s tem menim, kot je presodilo Sodišče, da to, da se država članica – kot trdi nemška vlada – spopada z visokim številom primerov zlorabe pravic ali goljufije, ki jih na nepošten način storijo državljani drugih držav članic, ki prejemajo otroške dodatke, ne more upravičiti sprejetja nacionalne določbe, kot je ta v zadevi v glavni stvari, ki temelji na splošni prevenciji in ki izključuje vsako konkretno presojo ravnanja zadevne osebe.<sup>74</sup>

<sup>68</sup> Pojem „nesorazmerno breme“ je treba presoditi ob upoštevanju ne samo morebitnih dodatnih izdatkov na začetku, ampak tudi dolgoročnih gospodarskih učinkov. Glede tega je mogoče potegniti vzporednico z izdatki za usposabljanje, ki lahko v okviru prostega gibanja oseb na nekaterih področjih naraščajo, vendar so sestavni del gospodarske rasti in usklajevanja potreb po delovni sili s potrebami na trgu dela.

<sup>69</sup> Glej po analogiji zlasti sodbo z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi (C-20/12, EU:C:2013:411, točka 52 in navedena sodna praksa).

<sup>70</sup> Glej v zvezi s tem sodbo z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181, točka 71): „Taka objektivna, *podrobna in s številkami prikazana* analiza mora biti takšna, da je mogoče s *pomembnimi, sovpadajočimi in dokazljivimi podatki* dokazati, da dejansko obstaja nevarnost za javno zdravje.“ Moj poudarek.

<sup>71</sup> Glej zlasti sodbe z dne 14. decembra 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točki 52 in 53); z dne 16. oktobra 2012, Madžarska/Slovaška (C-364/10, EU:C:2012:630, točka 58 in navedena sodna praksa); z dne 12. marca 2014, O. in B. (C-456/12, EU:C:2014:135), in z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450).

<sup>72</sup> Sodbe z dne 14. decembra 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točke od 52 do 54), in z dne 16. oktobra 2012, Madžarska/Slovaška (C-364/10, EU:C:2012:630, točka 58). Moj poudarek.

<sup>73</sup> Glej zlasti sodbi z dne 12. marca 1996, Pafitis in drugi (C-441/93, EU:C:1996:92, točka 68), in z dne 12. maja 1998, Kefalas in drugi (C-367/96, EU:C:1998:222, točka 22).

<sup>74</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 55).

97. V obravnavani zadevi je jasno, da dokazov, ki jih je predložila nemška vlada, ni mogoče šteti za konkretne dokaze, ki se nanašajo na individualno ravnanje tožeče stranke v postopku v glavni stvari. Ti dokazi namreč ne izpolnjujejo objektivnega in subjektivnega pogoja, ki morata biti izpolnjena, da se v konkretnem primeru ugotovi obstoj zlorabe pravice, kot je razvidno iz točk 94 in 95 teh sklepnih predlogov. V zvezi s tem predložitveno sodišče ni ugotovilo, da je tožeča stranka v postopku v glavni stvari zlorabila pravico. Vsekakor ne navaja, da bi tožeča stranka v postopku v glavni stvari svojo pravico do prostega gibanja izvajala „zgolj z namenom, da bi prejela socialno podporo“ v Nemčiji.<sup>75</sup>

98. Treba je tudi spomniti, da splošna domneva goljufije ne more zadoščati za utemeljitev ukrepa, ki omejuje cilje Direktive 2004/38.<sup>76</sup> Če bi se priznalo, da Zvezna republika Nemčija izvaja lahko splošne ukrepe, bi bilo to enako, kot če bi državi članici dovolili, da zaobide pravico do prostega gibanja in enakega obravnavanja, kar bi povzročilo, da bi še druge države članice lahko določile take ukrepe in enostransko prenehale uporabljati, med drugim, člen 24(1) navedene direktive.<sup>77</sup> Zato ni mogoče šteti, da je S v Nemčijo prišla z namenom „socialnega turizma“ samo zato, da bi prejela otroške dodatke, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

99. Zato se mi zdi, da ni nobenega dvoma, da nemška vlada ni predložila dokazov o zlorabi pravice v zvezi s tožečo stranko v postopku v glavni stvari, saj v obravnavani zadevi ni mogoče jasno opredeliti nobenega, ne objektivnega ne subjektivnega elementa.

## 2) Sorazmernost nacionalne določbe iz postopka v glavni stvari

100. Če bi predložitveno sodišče kljub temu ugotovilo, da je nemška vlada dokazala obstoj dokazanih tveganj za javne finance, bom preučil, ali je mogoče nacionalno določbo iz postopka v glavni stvari ob upoštevanju informacij, ki jih je predložila ta vlada, šteti za primerno za to, da se zagotovi uresničitev cilja varstva javnih financ, in ali ne presega tega, kar je potrebno za doseganje navedenega cilja.

101. Na prvem mestu, glede primernosti nacionalne določbe, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, opozarjam, da položaj S in njenih otrok ni enak kot položaji, v katerih so bile izdane sodbe v zadevah Dano, Alimanovic ter García-Nieto in drugi.<sup>78</sup> Zato bi morale predložitveno sodišče preveriti, ali nacionalni organi v okviru dodelitve otroških dodatkov, kakršni so ti v postopku v glavni stvari, kar zadeva pravico do prebivanja do treh mesecev, izpolnjujejo zahteve iz člena 6 Direktive 2004/38, ker se pogoji iz člena 7 te direktive uporabljajo le pri prebivanju za več kot tri mesece. V tem okviru se mi zdi težko predstavlljivo, da bi bil pogoj prebivanja za določen čas zahtevan kot integracijska vez z državo članico gostiteljico, ker če bi ta določen čas prebivanja trajal več kot tri mesece, bi bil ta pogoj neposredno v nasprotju z naravo in pogoji pravice do prebivanja iz člena 6 navedene direktive ter potencialno v nasprotju s pogoji, določenimi v členu 7 te direktive za prebivanje za več kot tri mesece.

102. Na drugem mestu, glede sorazmernosti nacionalne določbe, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, se postavlja vprašanje, ali obstajajo manj omejevalni ukrepi za doseg cilja varstva javnih financ.

<sup>75</sup> Sodba Dano, točka 78.

<sup>76</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2012, Komisija/Belgija (C-577/10, EU:C:2012:814, točka 53 in navedena sodna praksa). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:345, točka 134).

<sup>77</sup> Glej moje sklepne predloge v zadevi McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:345, točka 139).

<sup>78</sup> Glej točko 39 in naslednje teh sklepnih predlogov.

103. V tem okviru za ohranitev koherentnosti Direktive 2004/38 logika, na kateri temeljijo sodbe Dano, Alimanovic ter García-Nieto in drugi, v skladu s katero državi članici gostiteljici ni treba opraviti posamične preučitve v okviru člena 24(2) Direktive 2004/38,<sup>79</sup> ni upoštevna za položaj oseb, kot so S in njeni otroci. Ker njihov položaj namreč ne spada na področje uporabe člena 24(2) Direktive 2004/38, se mi zdi presoja posamičnega položaja zadevnih oseb za dodelitev otroških dodatkov pod enakimi pogoji, kot veljajo za domače državljane, upoštevna za preverjanje, ali te osebe dejansko prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice<sup>80</sup> in torej niso več upravičene do otroških dodatkov v državi članici, katere državljani so.

104. Taka posamična preučitev bi torej omogočila, da se na eni strani prepreči sistematično izključevanje samo ekonomsko neaktivnih državljanov drugih držav članic iz prejemanja otroških dodatkov ob upoštevanju njihove temeljne pravice do prostega gibanja ter da se na drugi strani prepoznajo primeri zlorabe pravic in goljufije, ki jih storijo državljani drugih držav članic, tudi organizirano, da bi se zmanjšalo število vlagateljev zahtev za take dodatke in s tem zaščitile javne finance.

105. Na tretjem in zadnjem mestu, naj spomnim, da mora predložitveno sodišče, ker se zavrnitev, obravnavana v postopku v glavni stvari, nanaša na otroške dodatke, preveriti tudi, ali so nacionalni organi upoštevali temeljne pravice, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče, zlasti pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, določeno v členu 7 Listine, v povezavi z obveznostjo upoštevanja *koristi otroka*, ki je priznana v členu 24(2) Listine.<sup>81</sup>

106. Zato menim, da bi bilo, če bi Sodišče vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, obravnavalo z vidika člena 24(1) Direktive 2004/38, treba odgovoriti, da ta določba nasprotuje nacionalni določbi iz spora o glavni stvari, ki določa, da je državljan Unije, ki je državljan druge države članice, do prejemanja otroških dodatkov v prvih treh mesecih prebivanja v tej državi članici upravičen samo, če v tem obdobju prejema nacionalne dohodke, medtem ko je državljan navedene države članice, ki se v to državo članico vrne po tem, ko je v drugi državi članici prebival v skladu s pravom Unije, do teh dodatkov upravičen takoj po vrnitvi neodvisno od dohodkov.

## VI. Predlog

107. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Finanzgericht Bremen (finančno sodišče v Bremnu, Nemčija), odgovori:

Člen 4 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki določa, da je državljan Unije, ki je državljan druge države članice, do prejemanja otroških dodatkov v prvih treh mesecih prebivanja v tej državi članici upravičen samo, če v tem obdobju prejema nacionalne dohodke, medtem ko je državljan navedene države članice, ki se v to državo članico vrne po tem, ko je v drugi državi članici prebival v skladu s pravom Unije, do teh dodatkov upravičen takoj po vrnitvi neodvisno od dohodkov.

<sup>79</sup> Sodba Alimanovic, točka 59.

<sup>80</sup> Naj spomnim, da člen 11(1) Uredbe št. 883/2004 določa, da „[z]a osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice“. Člen 11(3)(a) in (e) te uredbe določa, da v skladu s členi od 12 do 16 za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici, velja zakonodaja te države članice, in da za vsako drugo osebo, za katero se pododstavki (a) do (d) ne uporabljajo, velja zakonodaja *države članice stalnega prebivališča*, brez poseganja v druge določbe te uredbe, ki ji jamčijo dajatve po zakonodaji ene ali več drugih držav članic.

<sup>81</sup> Sodba z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točka 66 in navedena sodna praksa).