



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NICHOLASA EMILIOUJA,
predstavljeni 5. oktobra 2023¹

Zadeva C-283/21

VA
proti
Deutsche Rentenversicherung Bund,
ob udeležbi
RB

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (višje sodišče za spore s področja socialnega varstva v zvezni deželi Severno Porenje - Vestfalija, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Socialna varnost delavcev migrantov – Koordinacija sistemov socialne varnosti – Uredba (ES) št. 987/2009 – Člen 44(2) – Področje uporabe – Dajatve za invalidnost – Izračun – Upoštevanje ‚dobe za vzgojo otrok‘, dopolnjene v drugih državah članicah – Pogoji – Člen 21 PDEU – Prosto gibanje državljanov“

I. Uvod

1. Državljeni Unije lahko vse življenje delajo in živijo v različnih državah članicah. Prav tako se lahko odločijo za „prekinitve dela“ in se posvetijo vzgoji otrok. Oseba lahko svojo poklicno pot začne v eni državi članici (v nadaljevanju: država članica A), nato zaradi vzgoje otrok v drugi državi članici (v nadaljevanju: država članica B) začasno prekine delo, pozneje pa svojo poklicno pot nadaljuje v državi članici A. Ali se v takem položaju v skladu s pravom Unije zahteva, da mora država članica A, ki odloča o dodelitvi pokojnine zadevni osebi, za „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, uporabiti lastno zakonodajo in to dobo upoštevati tako, kot da bi bila dopolnjena na njenem ozemlju?

¹ Jezik izvornika: angleščina.

2. To vprašanje je bilo v središču zadev, v katerih so bile izdane sodbe Elsen², Kauer³ in Reichel-Albert⁴, v katerih je šlo za uporabo Uredbe (EGS) št. 1408/71⁵, ki je bila razveljavljena in nadomeščena z uredbama (ES) št. 883/2004⁶ in št. 987/2009⁷, nedavno pa je bilo obravnavano tudi v sodbi Pensionsversicherungsanstalt (Doba za vzgojo otrok v tujini),⁸ ki se je tako kot obravnavana zadeva nanašala na položaj, ki ga urejata ti novejši uredbi.

3. Sodišče je v sodbi Pensionsversicherungsanstalt ugotovilo, da je zakonodajalec Unije zdaj sicer sprejel posebno določbo, v skladu s katero mora država članica A upoštevati „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, in sicer člen 44(2) Uredbe št. 987/2009, vendar to ne pomeni, da se ta določba uporablja izključno. Zato je rešitev, ki jo je Sodišče izoblikovalo v sodni praksi, ki se je nanašala na uporabo Uredbe št. 1408/71, to je v času, preden je zakonodajalec Unije sprejel kakršno koli določbo o tem vidiku, še vedno upoštevna. Sodišče je na podlagi tega razsodilo, da mora država članica A v položaju, v katerem pogoji iz člena 44(2) Uredbe št. 987/2009 niso izpolnjeni, kar pomeni, da se zadevna oseba na to določbo ne more sklicevati, za „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, na podlagi člena 21 PDEU, ki zagotavlja varstvo pravice državljanov Unije do prostega gibanja, še vedno uporabiti lastno zakonodajo in to dobo obravnavati tako, kot da bi bila dopolnjena na njenem ozemlju, če med to dobo in „zavarovalno dobo“, ki jo je zadevna oseba dopolnila v tej državi članici, obstaja „zadostna povezava“. To bi veljalo, če bi ta oseba tako pred prenosom prebivališča v državo članico B kot tudi po tem delala in plačevala prispevke izključno v državi članici A.⁹

4. Položaj v postopku v glavni stvari pa je nekoliko drugačen. VA, tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je dobe, ki jih je, kolikor razumem, mogoče enačiti z „zavarovalnimi dobami“, v Nemčiji dopolnila tako pred vzgojo otrok na Nizozemskem kot tudi po tem. Vendar je prispevke v nemški sistem obveznega pokojninskega zavarovanja začela plačevati šele več let po tem, ko se je prenehala ukvarjati z vzgojo otrok.

5. V teh okoliščinah se bistvo vprašanja, ki se postavlja v obravnavani zadevi, nanaša na to, ali je merilo „zadostne povezave“, ki ga je Sodišče izoblikovalo v sodni praksi, izpolnjeno v položaju, v katerem zadevna oseba pred prekinitvijo dela zaradi vzgoje otrok v državi članici B ni plačevala prispevkov v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja države članice A. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, menim, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno. Po mojem mnenju namreč ta okoliščina sama po sebi dejansko ne nasprotuje vzpostavitvi „zadostne povezave“ med „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, in „zavarovalnimi dobami“, dopolnjenimi v državi članici A.

² Sodba z dne 23. novembra 2000 (C-135/99, EU:C:2000:647, v nadaljevanju: sodba Elsen).

³ Sodba z dne 7. februarja 2002 (C-28/00, EU:C:2002:82, v nadaljevanju: sodba Kauer).

⁴ Sodba z dne 19. julija 2012 (C-522/10, EU:C:2012:475, v nadaljevanju: sodba Reichel-Albert).

⁵ Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35).

⁶ 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).

⁷ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL 2009, L 284, str. 1).

⁸ Sodba z dne 7. julija 2022, (C-576/20, EU:C:2022:525, v nadaljevanju: sodba Pensionsversicherungsanstalt).

⁹ Prav tam (točka 63).

II. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

1. Uredba št. 883/2004

6. Naslov II Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Določitev zakonodaje, ki se uporablja“, vsebuje med drugim člen 11, ki določa:

„1. Za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice. Ta zakonodaja se določi v skladu s tem naslovom.

[...]

3. V skladu s členi od 12 do 16 velja:

(a) za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici[,] zakonodaja te države članice;

[...]

(e) za vsako drugo osebo, za katero se pododstavki (a) do (d) ne uporabljajo, zakonodaja države članice stalnega prebivališča, brez poseganja v druge določbe te uredbe, ki ji jamčijo dajatve po zakonodaji ene ali več drugih držav članic.

[...]“

2. Uredba št. 987/2009

7. Uredba št. 987/2009 določa podrobna pravila za izvajanje Uredbe št. 883/2004 v skladu s členom 89 zadnjenavedene uredbe.

8. V uvodni izjavi 14 Uredbe št. 987/2009 je navedeno:

„Za določitev zakonodaje, ki naj se uporablja pri upoštevanju dob, ki jih je zavarovana oseba namenila vzgoji otrok v različnih državah članicah, so potrebna nekatera posebna merila in postopki.“

9. Člen 44 te uredbe določa:

„1. Za namene tega člena ‚doba za vzgojo otrok‘ pomeni katero koli dobo, ki je v okviru pokojninske zakonodaje države članice všteta doba ali ki izključno zaradi vzgoje otroka zagotavlja dodatek k pokojnini, ne glede na uporabljen način izračuna teh dob ter ne glede na to, ali se všteta med vzgojo otroka ali pa se priznajo za nazaj.

2. Če na podlagi zakonodaje države članice, ki je pristojna v skladu z naslovom II [Uredbe št. 883/2004], ni upoštevana doba za vzgojo otrok, je nosilec države članice, katere zakonodaja je v skladu z naslovom II [Uredbe št. 883/2004] veljala za zadevno osebo, ker je ta opravljala

dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe na dan, ko se je doba za vzgojo zadevnega otroka začela upoštevati, še naprej pristojen za upoštevanje te dobe kot dobe za vzgojo otrok po lastni zakonodaji, kakor da je bil otrok vzgajan na njegovem ozemlju.

[...]“

B. Nacionalno pravo

10. Člen 56 Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (knjiga VI zakonika o socialnem varstvu, v nadaljevanju: SGB VI), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 28. novembra 2018 (BGBl. I., str. 2016), določa:

„(1) Doba za vzgojo otroka je doba, namenjena vzgoji otroka v prvih treh letih njegovega življenja. Doba za vzgojo otroka se prizna enemu od njegovih staršev, če

1. se doba za vzgojo otroka pripiše temu od staršev,
2. je vzgoja otroka potekala na ozemlju Zvezne republike Nemčije ali se obravnava kot taka in
3. tako priznanje za tega od staršev ni izključeno.

[...]

(3) Šteje se, da je vzgoja potekala na ozemlju Zvezne republike Nemčije, če je tisti od staršev, ki je vzgajal otroka, skupaj z otrokom običajno prebival na tem ozemlju. Doba za vzgojo se obravnava kot vzgoja, ki je potekala na ozemlju Zvezne republike Nemčije, če je tisti od staršev, ki je vzgajal otroka, skupaj z otrokom običajno prebival v tujini in je med vzgojo otroka ali tik pred njegovim rojstvom zaradi opravljanja dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe na tem ozemlju plačeval obvezne prispevke [...]

[...]

(5) Doba za vzgojo otroka se začne ob koncu meseca otrokovega rojstva in se konča čez 36 koledarskih mesecev [...]“

11. Člen 249(1) SGB VI, kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 23. junija 2014 (BGBl. I., str. 787), določa:

„Za otroka, rojenega pred 1. januarjem 1992, se doba za vzgojo otroka konča 24 mesecev po koncu meseca otrokovega rojstva [...]“

III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje

12. VA, tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je nemška državljanka, rojena leta 1958. Od leta 1962 do leta 2010 je živila v mestu Vaals (Nizozemska), ki je od mesta Aachen (Nemčija) oddaljeno približno 5 km.¹⁰ Med prebivanjem na Nizozemskem je obiskovala šolo v Aachnu, avgusta 1975 pa se je začela tam usposablјati za državno priznано vzgojiteljico.

13. VA je začela 1. avgusta 1978 opravljati enoletno pripravništvo v vrtcu v Aachnu. V običajnih okoliščinah bi se to leto štelo za obdobje zaposlitve v Nemčiji, za katero se plačuje obvezno zavarovanje. Ker pa ni bilo na voljo dovolj plačanih delovnih mest, je pripravništvo opravila brez plačila in posledično ni bila vključena v tako zavarovanje. Zato prispevkov v nemški sistem obveznega pokojninskega zavarovanja ni plačevala.

14. VA je po koncu pripravništva avgusta 1979 nadaljevala z usposabljanjem za državno priznано vzgojiteljico v Aachnu in pridobila Fachhochschulreife (diploma višje strokovne šole), pri čemer je vseskozi živila na Nizozemskem. Po končanem usposabljanju julija 1980 ni ne v Nemčiji ne na Nizozemskem opravljala nobene poklicne dejavnosti.

15. VA je nato rodila dva otroka. VA ob rojstvu otrok v nemški sistem obveznega pokojninskega zavarovanja še vedno ni plačevala nobenih prispevkov. Svoja otroka je vzgajala na Nizozemskem.

16. Od septembra 1993 do avgusta 1995 ter nato od aprila 1999 do oktobra 2012 je bila VA zaposlena v Nemčiji. Ker se je v skladu z nemškim pravom štelo, da je delo opravljala „v neznatnem obsegu“, ni bila vključena v sistem obveznega zavarovanja.

17. VA se je leta 2010 preselila v Nemčijo. Od oktobra 2012 dalje je opravljala pridobitno dejavnost in je bila vključena v sistem obveznega zavarovanja. Takrat je začela plačevati prispevke v nemški sistem obveznega pokojninskega zavarovanja.

18. VA od marca 2018 prejema nemško pokojnino zaradi popolne nezmožnosti pridobivanja zaslužka. Deutsche Rentenversicherung Bund (zvezni zavod za pokojninsko zavarovanje, Nemčija), ki je tožena stranka v postopku v glavni stvari, je pri izračunu višine te pokojnine štel, da je treba pri dodelitvi te pokojnine poleg dob, v katerih je VA plačevala prispevke v nemški sistem obveznega pokojninskega zavarovanja (od leta 2012 dalje), kot upoštevne priznati tudi dobe, v katerih se je strokovno usposablјala v Nemčiji (od avgusta 1975 do julija 1978 in od avgusta 1979 do julija 1980), ter „dobo za vzgojo otrok“, ki je trajala od 1. aprila do 1. junija 1999 in v času katere je VA svoja otroka vzgajala na Nizozemskem, medtem ko je bila zaposlena v Nemčiji (pri čemer pa ni bila vključena v sistem obveznega zavarovanja).

19. VA trdi, da zvezni zavod za pokojninsko zavarovanje „dobe za vzgojo otrok“, ki jo je na Nizozemskem dopolnila od 15. novembra 1986 do 31. marca 1999 in v kateri ni opravljala poklicne dejavnosti (v nadaljevanju: sporna doba), ni priznal kot upoštevne dobe. To zavrnitev priznanja je izpodbijala pred prvostopenjskim sodiščem. Vendar njeno izpodbijanje ni bilo uspešno.

20. VA je zoper odločbo prvostopenjskega sodišča vložila pritožbo pri Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (višje sodišče za spore s področja socialnega varstva v zvezni deželi Severno Porenje - Vestfalija, Nemčija).

¹⁰ Predložitveno sodišče navaja, da je VA od leta 1962 do leta 1975 občasno živila na Nizozemskem. Tam naj bi začela stalno prebivati leta 1975.

21. To sodišče navaja, da sporne dobe na podlagi člena 56(3), prvi stavek, SGB VI ni mogoče priznati, ker vzgoja otrok VA v tem času ni potekala v Nemčiji. Sporna doba naj prav tako ne bi spadala na področje uporabe člena 56(3), drugi stavek, SGB VI, saj bi bilo to mogoče le, če bi imela VA s svojim otrokom običajno prebivališče v tujini in če bi med to dobo ali neposredno pred nastopom te dobe v Nemčiji plačevala obvezne prispevke iz naslova dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe, ki jo je opravljala v tujini (in sicer na Nizozemskem). To sodišče tudi poudarja, da pogoji iz člena 44(2) Uredbe št. 987/2009 niso izpolnjeni, ker VA ob rojstvu otrok, ko je sporna doba začela teči, ni bila zaposlena ali samozaposlena v Nemčiji.

22. Predložitevno sodišče se ne glede na navedeno sprašuje, ali mora zvezni zavod za pokojninsko zavarovanje na podlagi sodb Sodišča, med katerimi je tudi sodba Reichel-Albert, za dodelitev pokojnine VA sporno dobo dejansko upoštevati, saj obstajajo nekateri dejavniki, zaradi katerih je na podlagi člena 21 PDEU mogoče domnevati, da obstaja „zadostna povezava“. V zvezi s tem na eni strani ugotavlja, da se položaj VA razlikuje od položaja, v katerem je bila izdana navedena sodba; VA naj namreč pred rojstvom otrok *sploh* ne bi bila vključena v nemški sistem obveznega zavarovanja. Zato naj v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja te države članice ne bi plačevala prispevkov. Poleg tega naj svojega prebivališča ne bi zgolj prenesla v drugo državo članico (Nizozemsko); dejansko naj bi tam stalno prebivala.

23. Na drugi strani pa poudarja, da so vse dobe zaposlitve, ki jih je opravila VA, povezane z Nemčijo, da se je VA izobraževala izključno v Nemčiji, da bi bila na podlagi enoletnega pripravništva, ki ga je opravila v Nemčiji, vključena v sistem obveznega zavarovanja, če bi bilo v času dejanskega stanja na voljo zadostno število plačanih delovnih mest, in da so druga leta, v katerih se je VA strokovno usposabljala, vpisana kot „pokojninske dobe“. Poleg tega naj bi otroci VA obiskovali šolo v Nemčiji in z družino naj bi prebivala na Nizozemskem zelo blizu nemške meje.

24. Predložitevno sodišče se glede na navedeno sprašuje, ali je to, da se sporna doba na podlagi nacionalnega prava ne upošteva, združljivo s členom 21 PDEU.

25. V teh okoliščinah je Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (višje sodišče za spore s področja socialnega varstva v zvezni deželi Severno Porenje - Vestfalija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se na podlagi določb Nizozemske – kot na podlagi zakonodaje v skladu z naslovom II Osnovne uredbe [Uredba št. 883/2004] pristojne države članice – doba za vzgojo otrok v smislu člena 44(2) [Uredbe št. 987/2009] upošteva tako, da je doba vzgoje otrok na Nizozemskem kot čista doba prebivanja podlaga za pravico do pokojnine?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

Ali je treba [člen] 44(2) [Uredbe št. 987/2009] – ob nadaljnjem razvoju sodb Sodišča [Elsen in Reichel-Albert] – razlagati široko, tako da mora pristojna država članica dobo za vzgojo otrok upoštevati tudi tedaj, če ima oseba, ki vzgaja, pred in po vzgoji otrok sicer le v sistemu te države [članice] pokojninske pravice zaradi izobraževanja ali opravljanja dejavnosti zaposlene osebe, vendar neposredno pred ali po vzgoji otrok ni plačevala prispevkov v ta sistem?“

26. Predlog za sprejetje predhodne odločbe z dne 23. aprila 2021 je bil pri Sodišču vložen 4. maja 2021. Pisna stališča so predložile nemška, češka in nizozemska vlada ter Evropska komisija. Te zainteresirane stranke, razen češke vlade, so bile zastopane na obravnavi, ki je potekala 11. maja 2023.

IV. Analiza

27. Pristojni nosilci v državah članicah se pri izračunu pokojnine¹¹ običajno oprejo na število „zavarovalnih dob“ ali „dob stalnega prebivanja“, ki jih dopolni zadevna oseba¹². Glede na splošni cilj uredb št. 883/2004 in št. 987/2009, ki je „oblikovati le sistem koordinacije“ in posledično spoštovati posebne značilnosti nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti,¹³ je jasno, da je za sprejetje odločitve o tem, kaj se šteje kot „zavarovalna doba“ ali „doba stalnega prebivanja“ oziroma kaj je mogoče enačiti s takima dobama, pristojna posamezna država članica,¹⁴ vendar mora njena zakonodaja spoštovati določbe PDEU, ki urejajo prosto gibanje oseb, zlasti člen 21 PDEU¹⁵.

28. Nekatere države članice – vendar ne vse – so določile, da je treba „dobo za vzgojo otrok“ enačiti z „zavarovalno dobo“ ali „dobo stalnega prebivanja“, kar pomeni, da se ta doba upošteva pri dodelitvi pokojnine.

29. V tem okviru člen 44(2) Uredbe št. 987/2009 uvaja posebno pravilo, katerega namen je zagotoviti, da se v položaju, v katerem je oseba delala in vzgajala otroke v različnih državah članicah, določijo pogoji, pod katerimi mora država članica A (država članica, v kateri je ta oseba delala) za „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, uporabiti lastno zakonodajo in na podlagi katerih se v takem primeru zahteva, da se ta doba obravnava tako, kot da bi bila dopolnjena v državi članici A.¹⁶ Pristojnost države članice A je subsidiarna glede na pristojnost države članice B. Obveznost države članice A, da za „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, uporabi svojo zakonodajo, namreč velja samo, če zakonodaja države članice B ne že omogoča upoštevanja dobe za vzgojo otrok.

30. Vendar cilj člena 44(2) Uredbe št. 987/2009, kot pojasnjuje češka vlada, ni zagotoviti, da se za položaj upravičenca uporabi najugodnejša zakonodaja ali da se državam članicam naloži obveznost, v skladu s katero morajo „dobo za vzgojo otrok“ na podlagi nacionalne zakonodaje upoštevati kot upošteveno „zavarovalno dobo“ ali „dobo stalnega prebivanja“. Ta določba je namreč namenjena preprečevanju položajev, v katerih taka doba na podlagi zakonodaje države članice ne bi bila priznana zgolj zato, ker se je izvajala v drugi državi članici. V tem smislu ta določba tako odraža splošno načelo enakega obravnavanja, kodificiranju katerega je namenjen člen 5 Uredbe št. 883/2004¹⁷ in ki izhaja neposredno iz člena 21 PDEU.

¹¹ V členu 1(w) Uredbe št. 883/2004 je pojem „pokojnina“ opredeljen tako, da pomeni „pokojnine[,] pa tudi pavšalne dajatve, ki jih lahko nadomeščajo[,] in izplačila, ki predstavljajo povračila prispevkov ter zvišanja zaradi revalorizacije ali dopolnilne dodatke v skladu z določbami naslova III“. To vključuje tudi dodeljevanje dajatev za invalidnost, kakršne so te, do katerih naj bi bila v obravnavani zadevi po lastnih navedbah upravičena VA (glej poglavje 4, naslovljeno „Dajatve za invalidnost“). Glej tudi člen 3(1)(c) te uredbe, v katerem je pojasnjeno, da se ta instrument ne uporablja le za dajatve za starost, ampak tudi za dajatve za invalidnost.

¹² Glej v tem primeru člen 45 Uredbe št. 883/2004, v katerem je pojasnjeno, da lahko zakonodaja države članice pridobitev, ohranitev ali ponovno pridobitev pravice do dajatev za invalidnost pogojuje z dopolnitvijo zavarovalnih dob ali dob prebivanja.

¹³ Glej med drugim uvodno izjavo 4 Uredbe št. 883/2004.

¹⁴ Za opredelitev pojmov „zavarovalna doba“ in „doba stalnega prebivanja“ glej člen 1(t) in (v) Uredbe št. 883/2004. Oba pojma sta opredeljena s sklicevanjem na „zakonodaj[o], po kateri so dopolnjene ali se štejejo za dopolnjene“.

¹⁵ Glej sodbo Pensionsversicherungsanstalt (točka 49 in navedena sodna praksa).

¹⁶ To konkretno pomeni, da se „dobe za vzgojo otrok“, dopolnjene v eni ali več drugih državah članicah, v zakonodaji države članice, če ta zakonodaja praviloma omogoča, da se „doba za vzgojo otrok“ upošteva pri dodelitvi pokojnine, ne smejo obravnavati drugače kot dobe, dopolnjene na nacionalni ravni.

¹⁷ Glej v tem smislu tudi uvodno izjavo 5 zadnjenavedene uredbe.

31. Kot sem pojasnil v sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevi Pensionsversicherungsanstalt,¹⁸ je odgovor na vprašanje, ali se zakonodaja države članice A v skladu s členom 44(2) Uredbe št. 987/2009 uporablja za „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, odvisen od tega, ali so kumulativno izpolnjeni naslednji trije pogoji:

- na podlagi zakonodaje države članice B se doba za vzgojo otrok ne upošteva;
- za zadevno osebo je predhodno veljala zakonodaja države članice A, ker je v tej državi članici opravljala dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe; in
- zaradi navedene dejavnosti je za to osebo še naprej veljala zakonodaja države članice A na dan, ko se je v skladu z zakonodajo te države članice za zadevnega otroka začela upoštevati „doba za vzgojo otroka“.¹⁹

32. Na podlagi elementov iz spisa in pojasnil predložitvenega sodišča sklepam, da VA ne izpolnjuje drugega in tretjega pogoja, ki sem ju navedel v prejšnji točki teh sklepnih predlogov, ker ni opravljala dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici A (Nemčija) in v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja v Nemčiji pred rojstvom otroka zato ni plačevala prispevkov, čeprav je v tej državi članici dejansko zaključila strokovno usposabljanje in opravljala enoletno prakso v vrtcu.

33. Vendar ugotavljam, da je Sodišče v sodbi Pensionsversicherungsanstalt razsodilo, da člen 44(2) Uredbe št. 987/2009 „upoštevanja dobe za vzgojo otrok [...] ne ureja izključno“.²⁰ Zadevna oseba v navedeni zadevi ravno tako ni izpolnjevala tretjega pogoja (je pa izpolnjevala drugi pogoj) iz točke 31 teh sklepnih predlogov. Sodišče je ugotovilo, kot sem že navedel v točki 3 teh sklepnih predlogov, da se ta oseba v takih okoliščinah sicer ni mogla sklicevati na člen 44(2) Uredbe št. 987/2009, vendar je morala država članica A za „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, vseeno uporabiti lastno zakonodajo in to dobo upoštevati, kot da je bila dopolnjena na njenem ozemlju. Pri tej ugotovitvi se je oprlo na člen 21 PDEU in dejstvo, da je med to dobo in „zavarovalnimi dobami“ (v tem primeru je šlo za dobe zaposlitve ali samozaposlitve), dopolnjenimi v državi članici A, obstajala „zadostna povezava“.²¹

34. Ob upoštevanju navedene sodbe je treba razumeti, da predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je merilo „zadostne povezave“, ki ga Sodišče v sodni praksi ni izoblikovalo na podlagi člena 44(2) Uredbe št. 987/2009, ampak na podlagi člena 21 PDEU, izpolnjeno v zadevi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari. Dvomi, ki jih je predložitveno sodišče navedlo v zvezi s tem vidikom, izhajajo iz dejstva, da VA za razliko od tožečih strank v zadevah, v katerih so bile izdane sodbe Elsen, Kauer, Reichel-Albert in Pensionsversicherungsanstalt, v katerih je Sodišče ugotovilo, da taka „zadostna povezava“ obstaja, v nemški sistem obveznega pokojninskega zavarovanja *sploh* ni plačevala prispevkov, prav tako pa na podlagi zakonodaje te države članice ni mogoče šteti, da je VA v Nemčiji opravljala dejavnost „zaposlene“ ali „samozaposlene“ osebe, preden je na Nizozemskem začela vzgajati svoja otroka.

¹⁸ C-576/20, EU:C:2022:75, točka 32.

¹⁹ Mimogrede opozarjam, da člen 44(3) Uredbe št. 987/2009 določa, da se obveznost iz odstavka 2 istega člena ne uporablja, če zaradi opravljanja dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe za zadevno osebo velja ali začne veljati zakonodaja *druge* države članice.

²⁰ Glej sodbo Pensionsversicherungsanstalt (točka 55).

²¹ Prav tam (točka 66).

35. V nadaljevanju bom predstavil razloge, zaradi katerih menim, da ta okoliščina sama po sebi ne pomeni, da državi članici A (Nemčija) ni treba izpolniti obveznosti, v skladu s katero mora za „doba za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B (Nizozemska), uporabiti lastno zakonodajo. Preden pa se posvetim obravnavi tega vidika, bom odgovoril na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na razlago prvega pogoja, navedenega v točki 31 teh sklepnih predlogov, v skladu s katerim se za to, da bi za državo članico A veljala taka obveznost, „doba za vzgojo otrok“ na podlagi zakonodaje države članice B ne sme upoštevati. V zvezi s tem ugotavljam, da Komisija trdi, da to vprašanje v obravnavani zadevi sploh ni upoštevno, saj drugi in tretji pogoj iz člena 44(2) Uredbe št. 987/2009 v nobenem primeru nista izpolnjena. Strinjam se, da se VA v postopku v glavni stvari na to določbo ne more sklicevati. Vendar to po mojem mnenju ne pomeni, da vprašanje, ali država članica B (v tem primeru Nizozemska) spornih dob ne upošteva, ni upoštevno. Menim namreč, da se v položaju, v katerem se uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009 uporabljata *ratione temporis* (kot je to v obravnavanem primeru), prvi pogoj iz člena 44(2) Uredbe št. 987/2009 smiselno uporablja, če vprašanja, ali se „doba za vzgojo otrok“ upošteva, ne ureja ta določba, ampak zanj velja merilo „zadostne povezave“, ki ga je Sodišče izoblikovalo na podlagi člena 21 PDEU.

A. Prvo vprašanje: kdaj je „doba za vzgojo otrok“ na podlagi zakonodaje države članice B „upoštevana“ ?

36. Predložitevno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je prvi pogoj, ki sem ga navedel v točki 31 teh sklepnih predlogov, izpolnjen, če razlog, zaradi katerega je taka doba za vzgojo otrok po zakonodaji države članice B (v obravnavani zadevi Nizozemska) podlaga za nastanek pravic do pokojnine, ni v tem, da se ta doba enači z „zavarovalno dobo“, ampak v tem, da se šteje kot „doba stalnega prebivanja“.

37. Na samem začetku naj zelo jasno izpostavim naslednja vidika. Na prvem mestu bi rad pojasnil, kot sem navedel že zgoraj v točki 35, zakaj se ta pogoj, ki je določen v členu 44(2) Uredbe št. 987/2009, smiselno uporablja, če se zadevna oseba v svojem zahtevku ne more sklicevati na to določbo, ampak se mora opreti na člen 21 PDEI in na merilo „zadostne povezave“, ki ga je Sodišče izoblikovalo v sodbah Elsen, Kauer, Reichel-Albert in Pensionsversicherungsanstalt.

38. V zvezi s tem opozarjam, najprej, da je eno od temeljnih načel uredb št. 883/2004 in št. 987/2009, kot sem pojasnil v sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevi Pensionsversicherungsanstalt,²² da za osebo, za katero se uporabljata ti uredbi, „velja zakonodaja ene same države članice“²³.

39. Po mojem mnenju je treba to temeljno načelo spoštovati ne le v okviru uporabe člena 44(2) Uredbe št. 987/2009, ampak tudi pri uporabi merila „zadostne povezave“ na podlagi člena 21 PDEU. V nasprotnem primeru bi lahko namreč oseba, ki otroke vzgaja v tujini, na podlagi tega merila dosegla, da bi se upoštevna „doba za vzgojo otrok“ upoštevala tako v državi v državi članici A kot tudi v državi članici B (dvojno upoštevanje), ali imela možnost „proste izbire“ med zakonodajo države članice A in države članice B, na podlagi katere bi se odločila za zakonodajo, ki je zanj ugodnejša, saj se bi se za njen položaj lahko uporabljali obe zakonodaji. To bi

²² C-576/20, EU:C:2022:75, točki 64 in 65.

²³ Glej člen 11(1) Uredbe št. 883/2004. Sistem koordinacije, vzpostavljen s to uredbo in z Uredbo št. 987/2009, ima namreč dvojni cilj, in sicer na eni strani preprečiti, da bi osebe, ki spadajo na področje uporabe Uredbe št. 883/2004, ostale brez zaščite na področju socialne varnosti, ker ne bi bilo zakonodaje, ki bi se lahko uporabila zanje, in na drugi strani preprečiti hkratno uporabo več nacionalnih zakonodaj in zaplete, ki bi zaradi tega lahko nastali (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Dajatev za rehabilitacijo), C-135/19, EU:C:2020:177, točka 46).

pomenilo, da za merilo „zadostne povezave“, tako kot za člen 44(2) Uredbe št. 987/2009, ne bi bilo mogoče šteti, da uvaja zgolj subsidiarno pristojnost države članice A.²⁴ Namesto tega bi bilo treba šteti, da se s tem merilom uvaja dvojna pristojnost (tako države članice A kot tudi države članice B).

40. Dalje, opozarjam, da člen 21(1) PDEU določa, da ima „[v]sak 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*“.²⁵ Zato se nagibam k zavrnitvi razlage te določbe, ki bi bila v nasprotju s splošno logiko ali z enim od glavnih načel, na katerem temeljita navedeni uredbi.²⁶

41. V zvezi s tem prav tako opozarjam, da je člen 21 PDEU sicer namenjen zlasti zagotavljanju, da državljani, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja, niso diskriminirani in, kot je razsodilo Sodišče, da jih ovire za to svoboščino ne odvrčajo od uresničevanja te pravice, ni pa namen te določbe zagotoviti, da bi bili ti državljani zaradi uresničevanja te pravice v ugodnejšem položaju. Če bi bila oseba, ki je uresničila pravico do prostega gibanja, upravičena do tega, da se „doba za vzgojo otrok“, ki jo je dopolnila v tujini, upošteva tako v državi članici A kot tudi v državi članici B, ali imela možnost „proste izbire“ zakonodaje, ki naj se uporabi za tako dobo, in se na zakonodajo države članice A ne bi mogla sklicevati le, če zakonodaja države članice B ne omogoča upoštevanja „dobe za vzgojo otrok“, potem je jasno, da bi bila taka oseba v ugodnejšem položaju v primerjavi z osebo, katere življenje je bilo omejeno na ozemlje ene same države članice. Tak rezultat bi presegal to, kar se zahteva s členom 21 PDEU.

42. Nazadnje, ugotavljam, da vse države članice, ki so imele v sodbah Elsen, Kauer in Reichel-Albert, nedavno pa tudi v sodbi Pensionsversicherungsanstalt, vlogo „države članice B“ (Francija, Belgija in Madžarska), v skladu z lastno zakonodajo niso upoštevale upoštevni „dob za vzgojo otrok“. Zato je Sodišče merilo „zadostne povezave“ doslej uporabilo le v okviru, v katerem je bilo jasno, da država članica B upoštevne „dobe za vzgojo otrok“ ni upoštevala.²⁷

43. Iz navedenih preudarkov je po mojem mnenju razvidno, da „zadostne povezave“ med „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, in „zavarovalnimi dobami“, dopoljenimi v državi članici A, ni mogoče vzpostaviti, razen če je jasno, da država članica B upoštevne „dobe za vzgojo otrok“ v skladu z lastno zakonodajo ne upošteva. Za ta pogoj, ki ga je zakonodajalec Unije izrecno vključil v besedilo člena 44(2) Uredbe št. 987/2009, je treba v okviru, v katerem morajo države članice spoštovati tako navedeno določbo kot tudi merilo „zadostne povezave“, ki ga je Sodišče izoblikovalo na podlagi člena 21 PDEU, šteti, da se v primeru sklicevanja na to merilo smiselno uporablja.

²⁴ Prav tam, točka 46.

²⁵ Moj poudarek.

²⁶ Kot bom pojasnil v nadaljevanju, to seveda ne posega v dejstvo, da skladnost nacionalne določbe z določbo sekundarnega prava Unije (kot je v tem primeru člen 44(2) Uredbe št. 987/2009) nima nujno za posledico, da te ureditve ne bilo treba presojati z vidika določb PDEU (glej v zvezi s tem sodbo z dne 11. aprila 2013, Jeltens in drugi, C-443/11, EU:C:2013:224, točka 41 in navedena sodna praksa).

²⁷ Ker Sodišče v sodbah Elsen, Kauer, Reichel-Albert in Pensionversicherungsanstalt ni izrecno navedlo, da zakonodaja države članice B ne predvideva upoštevanja upoštevni „dob za vzgojo otrok“, bi bilo mogoče te sodbe razumeti tudi tako, da bi se morala za take dobe uporabljati zakonodaja države članice A, pri čemer je *uporaba zakonodaje države članice B izključena* (v podporo tej razlagi glej sodbi Elsen (točka 28) in Kauer (točki 30 in 31)). Vendar menim, da bi bila taka razlaga napačna, vsaj v položaju, v katerem se uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009 uporabljata *ratione temporis* (v sodbah Elsen, Kauer, Reichel-Albert pa ni bilo tako). To bi namreč pomenilo, da bi se lahko oseba na podlagi merila „zadostne povezave“ sklicevala le na zakonodajo države članice A, medtem ko bi se lahko ista oseba na podlagi člena 44(2) Uredbe št. 987/2009 sklicevala na zakonodajo države članice B in, če se „doba za vzgojo otrok“ na podlagi te zakonodaje ne upošteva, na zakonodajo države članice A (ta oseba bi v bistvu imela dvojno „priložnost“, da bi dosegla upoštevanje te dobe). Po mojem mnenju se državljanom Unije z merilom „zadostne povezave“, ki je bilo izoblikovano na podlagi člena 21 PDEU, ne bi smela zagotavljati nižja raven varstva kot z navedeno določbo.

44. Ne glede na navedeno pa moram na drugem mestu pojasniti, da je v položaju, v katerem so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 44(2) Uredbe št. 987/2009, mogoče šteti, da država članica B v skladu z lastno zakonodajo upošteva „doba za vzgojo otrok“, čeprav se ta doba enači z „doba stalnega prebivanja“, in ne z „zavarovalno dobo“. Člen 44(1) Uredbe št. 987/2009 namreč določa, da „doba za vzgojo otrok“ pomeni „katero koli dobo, ki je v okviru pokojninske zakonodaje države članice všteta doba ali ki izključno zaradi vzgoje otroka zagotavlja dodatek k pokojnini, ne glede na uporabljen način izračuna teh dob [...]“.

45. Iz te široke opredelitve izhaja, da je treba za ugotovitev, ali je „doba za vzgojo otrok“ na podlagi zakonodaje države članice B upoštevana v smislu člena 44(2) te uredbe, preveriti le, ali je ta doba v okviru pokojninske zakonodaje zadevne države všteta (oziroma ali se šteje, da zagotavlja dodatek k pokojnini). Kako natančno se ta doba všteta, vključno z vprašanjem, ali se všteta kot „zavarovalna doba“ ali kot „doba stalnega prebivanja“, pri tem ni pomembno.

46. Po mojem mnenju in v skladu z logiko, ki sem jo pojasnil v točkah 39 in 40 teh sklepnih predlogov, se ta opredelitev smiselno uporablja v okviru uporabe merila „zadostne povezave“, ki je bilo izoblikovano na podlagi člena 21 PDEU. V nasprotnem primeru bi bila namreč oseba upravičena do dvakratnega upoštevanja iste dobe, ki jo je namenila vzgoji otrok (in sicer na podlagi zakonodaje države članice A in države članice B), če bi država članica B tako dobo upoštevala le kot „doba stalnega prebivanja“, in ne kot „zavarovalno dobo“.²⁸ Tak rezultat bi bil v nasprotju s splošno logiko uredb št. 883/2004 in št. 987/2009 in bi presegal to, kar se zahteva s členom 21 PDEU. Obenem bi lahko tak rezultat posegal v pravico državljanov Unije do uresničevanja svobode gibanja, ker ti državljani – v nasprotnem primeru – ne bi mogli doseči, da bi se doba, ki so jo namenili vzgoji otrok v državi članici B, upoštevala v državi članici A, če bi se taka doba na podlagi zakonodaje te države članice štela za „doba stalnega prebivanja“, ne pa za „zavarovalno dobo“. V zvezi s tem opozarjam, da iz sodbe, ki jo je Sodišče izreklo v zadevi Pensionsversicherungsanstalt, izhaja, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 44 Uredbe št. 987/2009 konkretiziral le nekatere obveznosti v zvezi z upoštevanjem „dobe za vzgojo otrok“, ki izhajajo iz člena 21 PDEU. Ker pa je obseg teh obveznosti širši od obsega obveznosti, določenih v navedenem aktu sekundarnega prava, se mi zdi, da opredelitev pojma „doba za vzgojo otrok“, ki se uporablja v okviru člena 21 PDEU, ne more biti ožja od opredelitve, ki se uporablja v okviru 44 Uredbe št. 987/2009.

47. V postopku v glavni stvari mora predložitveno sodišče preveriti, ali se „doba za vzgojo otrok“ že upošteva na podlagi zakonodaje države članice B (Nizozemske). Opozarjam, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, da se spor o glavni stvari nanaša na pravico VA do dajatev za invalidnost, ne pa na pravico do starostne pokojnine.²⁹ Nizozemska vlada je na obravnavi pojasnila, da njena nacionalna zakonodaja ne dopušča, da bi se dajatve za invalidnost dodelile samozaposlenim osebam, kakršna je VA, in da je „doba za vzgojo otrok“ izenačena z „doba stalnega prebivanja“ le v okviru dodelitve druge vrste pokojnine, in sicer starostne pokojnine.

²⁸ V takem primeru bi se štelo, da država članica B po svoji zakonodaji *ne* omogoča, da bi se „doba za vzgojo otrok“ upoštevala. Država članica A bi morala torej za dobo, namenjeno vzgoji otrok v državi članici B, uporabiti lastno zakonodajo ob uporabi merila „zadostne povezave“. Vendar bi se ta doba na podlagi zakonodaje države članice B v praksi še vedno priznavala kot „doba stalnega prebivanja“.

²⁹ Ugotavljam, da nemška vlada trdi, da je za to, da bi se za „doba za vzgojo otrok“ lahko štelo, da se „upošteva“ na podlagi zakonodaje države članice B, pomembno le to, da se zadevna doba na podlagi te zakonodaje priznava pri dodeljevanju katere koli vrste (bodisi starostne bodisi invalidske) pokojnine. S tem se ne strinjam. Menim, da je treba preučiti, ali se ta doba priznava v okviru določene vrste zadevne pokojnine.

Poleg tega je navedla, da se postopek v glavni stvari nanaša zgolj na dodelitev dajatev za invalidnost, zato je treba šteti, da se doba za vzgojo otrok na podlagi zakonodaje te države članice *ne* upošteva.³⁰

48. Ker sem z navedenimi pojasnila odgovoril na prvo vprašanje predložitvenega sodišča, se bom v nadaljevanju posvetil obravnavi vprašanja, ali je merilo „zadostne povezave“, ki ga je Sodišče uporabilo v sodbah Elsen, Kauer in Reichel-Albert, nedavno pa tudi v sodbi Pensionsversicherungsanstalt, v obravnavani zadevi upoštevno.

B. Drugo vprašanje: kaj je „zadostna povezava“?

49. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali obveznost upoštevanja „dobe za vzgojo otrok“, ki jo mora v skladu s členom 21 PDEU izpolniti država članica A (v tem primeru Nemčija), velja tudi, če je zadevna oseba, kot je to v postopku v glavni stvari, zaradi opravljanja dejavnosti „zaposlene“ ali „samozaposlene“ osebe v sistem te države članice plačevala prispevke šele *po tem*, ko je svoja otroka vzgajala v eni ali več drugih državah članicah, medtem ko *pred* rojstvom otrok prispevkov sploh ni plačevala. Predložitveno sodišče se v tem okviru izrecno sklicuje na sodbe Elsen, Kauer in Reichel-Albert, v katerih je Sodišče zasnovalo in izoblikovalo merilo „zadostne povezave“.

50. V nadaljevanju bom na eni strani pojasnil, zakaj se je treba v okviru, v katerem se uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009 uporabljata *ratione temporis*, po mojem mnenju upreti pretiranemu razširjanju obsega „zadostne povezave“, na drugi strani pa predstavil razloge, zaradi katerih menim, da lahko taka povezava obstaja, čeprav oseba na podlagi opravljanja dejavnosti „zaposlene“ ali „samozaposlene“ osebe v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja države članice A pred selitvijo v državo članico B, v kateri je vzgajala svoja otroka, ni plačevala prispevkov.

1. Merilo „zadostne povezave“ po sodbi Pensionsversicherungsanstalt

51. Kot sem pojasnil v sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevi Pensionsversicherungsanstalt,³¹ se mi zdi, da se je zakonodajalec Unije pri sprejemanju člena 44(2) Uredbe št. 987/2009 zavestno odločil, da se ne bo skliceval na merilo „zadostne povezave“, ki ga je Sodišče izoblikovalo v okviru prej veljavne ureditve (to je v okviru, v katerem se je Uredba št. 1408/71 uporabljala *ratione temporis*). Ker je bila navedena določba sprejeta po izreku sodb Elsen in Kauer (ne pa tudi po izreku sodbe Reichel-Albert), bi jo namreč zakonodajalec Unije, če bi to želel, lahko sprejel *expressis verbis* in to merilo tako v celoti vključil v sekundarno zakonodajo Unije. Vendar tega ni storil, morda tudi zato, ker to merilo v primerjavi s tremi pogoji, določenimi v členu 44(2) Uredbe št. 987/2009, samo po sebi ni tako jasno (in je oblikovano bolj nedoločno) in ker je bila ta določba namenjena uvedbi (omejene in jasno začrtane) izjeme od pravil o pristojnosti iz naslova II Uredbe št. 883/2004.³²

³⁰ Zaradi celovitosti obravnave poudarjam, da nizozemska vlada trdi, da država članica, ki je pristojna na podlagi naslova II Uredbe št. 883/2004, ni Nizozemska, ampak Nemčija, saj je invalidnost nastala med tem, ko je VA živela in delala v Nemčiji. Ta razlaga je po mojem mnenju očitno napačna. Da bi se določilo, katera zakonodaja se uporablja za določeno dobo (kakršna je v tem primeru „doba za vzgojo otrok“), je treba namreč upoštevati položaj zadevne osebe v tem obdobju, in ne dan, na katerega je ta oseba pridobila pravico do pokojnine.

³¹ C-576/20, EU:C:2022:75, točke od 60 do 63.

³² Prav tam, točki 64 in 65.

52. Prav zaradi teh, pa tudi nekaterih dodatnih razlogov,³³ ugotavljam, da se je treba, čeprav je Sodišče v nasprotju z mojim predlogom³⁴ odločilo, da je merilo „zadostne povezave“ še vedno upoštevno v položaju, v katerem se uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009 (ne pa Uredba št. 1408/71) uporabljata *ratione temporis*, upreti želji po neskončnem širjenju nabora položajev, zajetih z „zadostno povezavo“, pri čemer podlaga za to ne bi bili navedeni uredbi, ampak člen 21 PDEU.

53. K temu pojavu bi lahko prispevalo več dejavnikov. Prvič, kot sem pravkar pojasnil, odgovor na vprašanje, kaj „zadostna povezava“ pravzaprav pomeni, ni jasen. Merilo „zadostne povezave“ je že po svoji naravi nedoločno in odvisno od tega, kaj je mogoče v posameznem primeru šteti za upoštevne okoliščine. V sodbah Elsen, Kauer, Reichel-Albert in Pensionsversicherungsanstalt so bili izpostavljeni različni dejavniki, vključno s tem, da so tožeče stranke delale izključno v državi članici A ali da so prispevke plačevale izključno v tej državi, pri čemer pa nobeden od teh dejavnikov ni bil posebej obravnavan kot odločilen.³⁵ Drugič, Sodišče je doslej vselej ugotovilo, da „zadostna povezava“ obstaja, nikoli pa ni ugotovilo, da taka povezava ne obstaja. Iz prejšnjih sodb, v katerih je uporabilo to merilo, je namreč razvidno, da se Sodišče bolj nagiba k razširitvi kot pa k omejitvi števila položajev, v katerih se lahko od države članice A zahteva, naj za „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, uporabi lastno zakonodajo. Na primer, čeprav je bilo tako v sodbi Elsen kot tudi v sodbi Kauer ugotovljeno, da je za tožečo stranko do trenutka, v katerem je začela teči „doba za vzgojo otrok“, dopolnjena v tujini, še naprej veljala zakonodaja države članice A,³⁶ pa taka ugotovitev ni bila podana v zvezi tožečima strankama v sodbah Reichel-Albert in Pensionsversicherungsanstalt,³⁷ vendar je Sodišče kljub temu odločilo, da „zadostna povezava“ obstaja.

54. Glede na navedeno sploh ni presenetljivo, da je predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navedlo celo vrsto okoliščin (kot so dejstvo, da so vse dobe zaposlitve, ki jih je dopolnila VA, povezane z Nemčijo, da se je VA izobraževala izključno v Nemčiji ali da je na Nizozemskem prebivala le nekaj kilometrov od nemške meje in da so njeni otroci obiskovali šolo v Nemčiji), ki so lahko upoštevne za ugotovitev obstoja „zadostne povezave“.³⁸

55. V naslednjih oddelkih bom skušal pojasniti obseg merila „zadostne povezave“. Najprej bom podrobno predstavil (a) preudarke, ki po mojem mnenju *niso* upoštevni za ugotovitev obstoja take povezave, nato pa bom obravnaval (b) preudarke, za katere menim, da so odločilni.

³³ Ki so povezani zlasti z dejstvom, da bi se lahko po izreku sodbe Pensionsversicherungsanstalt ugotovilo, da je zakonodaja države članice, ki v celoti odraža vsebino člena 44(2) Uredbe št. 987/2009, v nasprotju s členom 21 PDEU, če ta zakonodaja ne dopušča, da bi se „doba za vzgojo otrok“ upoštevala v drugih položajih (ker je take položaje težko predvideti, saj merilo „zadostne povezave“ samo po sebi ni jasno).

³⁴ Glej sklepne predloge, ki sem jih predstavil v zadevi Pensionsversicherungsanstalt.

³⁵ Sodišče je na primer v sodbi Elsen razsodilo, da zaradi obstoja „tesne povezave“ med temi dobami in obdobji dejavnosti, ki jih je U. Elsen dopolnila v Nemčiji, ni mogoče šteti, da je U. Elsen prenehala opravljati vsakršno „poklicno dejavnost“ in da zato zanjo velja zakonodaja države članice, v kateri je imela stalno prebivališče (Francija). Nasprotno pa se mi v sodbi Reichel-Albert zdi, da so na ugotovitev Sodišča tako ali drugače vplivali različni preudarki. Prvič, D. Reichel-Albert je delala in plačevala prispevke izključno v eni državi članici (Nemčiji) tako pred kot tudi po začasnem prenosu prebivališča, ki ga je izključno iz družinskih razlogov prenesla v drugo državo članico (Belgijo), v kateri ni nikoli delala. Drugič, D. Reichel-Albert se je v Belgijo preselila izključno iz družinskih razlogov in neposredno iz Nemčije, kjer je bila zaposlena do enega meseca pred selitvijo.

³⁶ Glej sodbi Elsen (točka 26) in Kauer (točka 32).

³⁷ V obeh navedenih zadevah je namreč zakonodaja države članice A za tožeči stranki prenehala veljati več mesecev ali celo več kot eno leto pred nastopom take dobe.

³⁸ Glej točko 23 teh sklepnih predlogov.

a) Neupoštevni preudarki

56. Prvič, ker se je merilo „zadostne povezave“ izoblikovalo v zadevah, v katerih je Sodišče obravnavalo dve vprašanji – in sicer na eni strani vprašanje, ali bi morala država članica A za dobo za vzgojo otrok, dopolnjeno v državi članici B, uporabiti lastno zakonodajo, na drugi strani pa vprašanje, ali je bila zadevna doba v zakonodaji te države članice, če jo je bilo treba uporabiti, obravnavana tako, kot da bi bile dopolnjena na njenem ozemlju, in je bila ta zakonodaja posledično združljiva s členom 21 PDEU –³⁹ se je mogoče nagibati k mnenju, da je ta sodna praksa, ki je upoštevana za drugo vprašanje, upoštevana tudi za prvo vprašanje.

57. V zvezi s tem poudarjam, da je Sodišče v sodbi Pensionsversicherungsanstalt na primer opozorilo, da je treba za nacionalno ureditev, ki postavi svoje državljane v manj ugoden položaj samo zato, ker so izvajali pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, šteti, da vodi do neenakega obravnavanja, kar je v nasprotju z načeli, na katerih temelji status državljanov Unije pri uresničevanju svobode gibanja.⁴⁰ Strinjam se, da bi se upoštevana „doba za vzgojo otrok“, če bi VA svoja otroke vzgajala v Nemčiji, na podlagi veljavne nemške zakonodaje (to je na podlagi člena 56(3), prvi stavek, SGB VI) samodejno upoštevala. To pomeni, da je bila VA, tako kot tožeče stranke v postopkih, ki so privedli do izreka sodb v zadevah Elsen, Kauer, Reichel-Albert in Pensionsversicherungsanstalt, postavljena v slabši položaj samo zato, ker je svoja otroke vzgajala na Nizozemskem, ne pa v Nemčiji.

58. Vendar menim, da okoliščina, da je oseba, kot je VA v postopku v glavni stvari, v slabšem položaju zato, ker država članica A ne upošteva „dobe za vzgojo otrok“, ki jo je dopolnila v tujini, sama po sebi ni upoštevana pri iskanju odgovora na vprašanje, ali med „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, in „zavarovalnimi dobami“, ki jih je dopolnila v državi članici A, obstaja „zadostna povezava“. Pri tej okoliščini gre bolj za vprašanje, ali je zakonodaja države članice A združljiva s členom 21 PDEU.

59. Menim, da se ti vprašanji razlikujeta in ju ni mogoče združiti. To je Sodišče potrdilo v sodbi Pensionsversicherungsanstalt.⁴¹ Zato se zgolj na okoliščino, da je oseba, kot je VA, v slabšem položaju, ker država članica A ne upošteva „dobe za vzgojo otrok“, ki jo je dopolnila v državi članici B, ni mogoče sklicevati, da bi tako razširili nabor položajev, v katerih obstaja „zadostna povezava“.⁴²

60. Drugič, ugotavljam, da se je nemška vlada v večini trditev, ki jih je navedla na obravnavi, osredotočala na dejstvo, da je VA tesneje povezana z Nizozemsko kot pa Nemčijo. Ta vlada meni, da Nemčiji zato za „dobo za vzgojo otrok“, ki jo je VA dopolnila na Nizozemskem, ni treba uporabiti lastne zakonodaje.

³⁹ Kot sem namreč pojasnil v sklepnih predlogih v zadevi Pensionsversicherungsanstalt (C-576/20, EU:C:2022:75, točka 38), se je sodna praksa Sodišča, kot jo razumem, pred začetkom veljavnosti uredb št. 883/2004 in št. 987/2009 osredotočala na dvostopenjski pristop, ki je temeljil na uporabi zakonodaje države članice A za dobe za vzgojo otrok, dopolnjene v državi članici B, če je med temi dobami in dobami opravljanja poklicne dejavnosti, dopolnjenimi v državi članici A, obstajala „tesna povezava“ ali „zadostna povezava“ (prvi korak), ter obveznosti, ki izhajajo iz člena 21 PDEU in v skladu s katero morajo biti dobe za vzgojo otrok, dopolnjene v državi članici B, v taki zakonodaji obravnavane tako, kot da bi bile dopolnjene v državi članici A (kar pomeni, da morajo biti take dobe obravnavane enako) (drugi korak).

⁴⁰ Glej sodbi Pensionsversicherungsanstalt (točka 61) in Reichel-Albert (točka 42 in navedena sodna praksa).

⁴¹ Glej zlasti točki 63 in 64 te sodbe.

⁴² Naj dodam, da če bi bila edina merila, ki bi se uporabila vsakič, ko bi oseba na podlagi določb PDEU uresničevala pravico do prostega gibanja, povezana z vprašanjem, ali bi bila ta oseba morebiti postavljena v slabši položaj, če se ne bi mogla še naprej sklicevati na zakonodajo države članice, ki se je zanjo uporabljala pred tem, bi bila pravila, ki so del sistema koordinacije, vzpostavljenega z uredbama št. 883/2004 in 987/2009, v celoti brezpredmetna. Tak rezultat ne bi povzročil precejšnje mere negotovosti le za države članice, ampak tudi za same državljane Unije (in bi lahko zato na koncu ogrozil, ne pa olajšal uresničevanje njihove pravice do prostega gibanja, ki je varovana s temi določbami).

61. S to analizo se ne strinjam. Po mojem mnenju zgolj okoliščina, da je zadevna oseba v času upoštevne „dobe za vzgojo otrok“ povezana tudi s sistemom socialne varnosti države članice B (na primer zato, ker je v med trajanjem te dobe vključena v sistem obveznega zavarovanja v tej državi članici), ne nasprotuje temu, da bi se za to dobo uporabila zakonodaja države članice A. Kot sem pojasnil v odgovoru na prvo vprašanje, merilo „zadostne povezave“ *ni* namenjeno temu, da bi se –glede na sistem socialne varnosti, s katerim je tožeča stranka najtesneje povezana – določilo, katera zakonodaja se zanjo uporablja: zakonodaja države članice A ali zakonodaja države članice B. Namen tega merila je namreč uvesti subsidiarno pristojnost države članice A, ki ne posega v to, da se, če se „doba za vzgojo otrok“ upošteva na podlagi zakonodaje države članice B, uporablja le zakonodaja te države članice.

62. V zvezi s tem opozarjam, kot je na obravnavi izpostavila Komisija, da je Sodišče merilo „zadostne povezave“ najprej izoblikovalo v okviru sodbe Elsen, ki se je nanašala na obmejno delavko. Obmejni delavci so nujno povezani tako z državo članico, v kateri delajo, kot z državo članico, v kateri prebivajo. Zato je jasno, da zgolj dejstvo, da ima oseba povezave z državo članico B, ne nasprotuje temu, da bi imela ta oseba „zadostno povezavo“ tudi s sistemom socialne varnosti države članice A.

63. Tretjič, lahko bi zagovarjali stališče, da je mogoče „zadostno povezavo“ ugotoviti le, če je tožeča stranka vse življenje delala izključno v eni državi članici (državi članici A). Sodišče je namreč ta element izpostavilo v sodbah Elsen, Kauer, Reichel-Albert in Pensionsversicherungsanstalt.

64. Vendar se pri tem pristopu po mojem mnenju pojavita dve težavi. Tak pristop bi na prvem mestu pomenil, da so državljani Unije, ki so delali v več državah članicah in so v skladu z določbami PDEU zato uresničili pravico do prostega gibanja, v slabšem položaju. Oseba bi lahko na primer tako pred kot tudi neposredno po tem, ko je otroka vzgajala v državi članici B, delala le v državi članici A. Ali bi bilo treba taki osebi odvzeti možnost, da se v zvezi z „dobo za vzgojo otrok“, ki jo je dopolnila v državi članici B, sklicuje na zakonodajo države članice A zgolj zato, ker v nadaljevanju dela v državi članici C ali državi članici B, in ne več v državi članici A?

65. Na drugem mestu pa bi lahko tak pristop povzročil tudi nastanek nesorazmernih obveznosti za državo članico A. Predstavljajmo si, da zadevna oseba z državo članico A pred vzgojo otrok, ki je potekala v državi članici B, *splah* ni imela nobene povezave in je po tem delala le v državi članici A. Ali bi morala ta država članica za to „dobo za vzgojo otrok“, ki je bila dopolnjena v državi članici B, uporabiti lastno zakonodajo, čeprav je začela zadevna oseba na njenem ozemlju delati šele več let pozneje, in sicer zgolj zato, ker je mogoče v zvezi s to osebo šteti, da je delala izključno tam?

66. Nazadnje, obstoj „zadostne povezave“ po mojem mnenju ne more temeljiti, kot navaja predložitveno sodišče, le na okoliščini, da se je življenje zadevne osebe po rojstvu otrok „pretežno osredotočalo“ na pravni, gospodarski in socialni sistem države članice A (na primer zato, ker so njeni otroci obiskovali šolo v državi članici A ali ker prebiva le nekaj kilometrov od meje s to državo članico). To merilo je preveč negotovo in nepredvidljivo, prav tako pa ne bi prispevalo k večji jasnosti merila „zadostne povezave“.

67. Po predstavitvi teh pojasnil moram preučiti še preudarke, ki so odločilni za ugotovitev obstoja „zadostne povezave“.

b) Odločilni preudarki

68. Po mojem mnenju je očitno, da se dejavnik, ki je odločilen za ugotovitev obstoja „zadostne povezave“, nanaša na to, da je zadevna oseba „zavarovalne dobe“ v državi članici A dopolnila *pred* (a ne nujno po) tem, ko je otroke vzgajala v državi članici B (prvi pogoj). Dejstvo, da je zadevna oseba *po tem*, ko je v državi članici B dopolnila „dobo za vzgojo otrok“, začela ponovno delati v državi članici A, lahko po mojem mnenju podkrepi ugotovitev Sodišča glede obstoja „zadostne povezave“. Vendar to ni predpogoj za obstoj take povezave.

69. Če bi namreč morala zadevna oseba za to, da bi zanjo veljala zakonodaja države članice A, v tej državi članici *po tem*, ko je otroke vzgajala v državi članici B, ponovno delati ali dopolniti dodatne „zavarovalne dobe“, bi to preprosto poseglo v uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja v drugih državah članicah, ki jo ima na podlagi člena 21 PDEU (saj bi se od take osebe, razen če bi šlo za obmejno delavko, dejansko zahtevalo, da se vrne v državo članico A in dopolni te dodatne „zavarovalne dobe“).

70. Poleg tega menim, da „zavarovalnih dob“ v državi članici A sicer ni treba nujno dopolniti tik pred dobo, ki se nameni vzgoji otrok, vendar mora biti država članica A zadnja država članica, v kateri je zadevna oseba dopolnila „zavarovalne dobe“, preden je začela svoje otroke vzgajati v državi članici B (drugi pogoj). Če namreč oseba pred vzgojo otrok v državi članici B dopolni „zavarovalne dobe“ v državi članici A, nato pa še v državi članici C, potem je treba po mojem mnenju šteti, da je „doba za vzgojo otrok“, dopolnjena v tej državi članici, tesneje povezana z „zavarovalnimi dobami“, dopolnjenimi v državi članici C, kot pa z dobami, dopolnjenimi v državi članici A. V takem položaju se mora uporabiti zakonodaja države članice C, ne pa države članice A.⁴³

71. Naj dodam, da je ta drugi pogoj skladen s pravilom iz člena 44(3) Uredbe št. 987/2009, ki določa, da obveznost države članice A, da „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v državi članici B, upošteva na podlagi lastne zakonodaje, ne velja več, „če zaradi opravljanja dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe za zadevno osebo začne veljati zakonodaja druge države članice“.

72. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da mora merilo „zadostne povezave“ temeljiti na dveh bistvenih elementih. Prvič, zadevna oseba mora „zavarovalne dobe“ v državi članici A dopolniti *pred* (a ne nujno po) tem, ko je otroke vzgajala v državi članici B. Drugič, država članica A mora biti zadnja država članica, v kateri je zadevna oseba take „zavarovalne dobe“ dopolnila, preden je začela svoje otroke vzgajati v državi članici B.

2. Uporaba za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari

73. Sodišče je v izreku sodbe Pensionsversicherungsanstalt izrecno izpostavilo, da je zadevna oseba plačevala prispevke izključno v državi članici A tako pred prenosom svojega prebivališča v drugo državo članico, kjer je vzgajala svojega otroka, kot po njem. Na podlagi tega besedila se je mogoče vprašati, tako kot je to v obravnavani zadevi storilo predložitveno sodišče, ali je merilo „zadostne povezave“ izpolnjeno v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem je VA pred vzgojo svojih otrok v državi članici B (Nizozemski) dopolnila dobe, ki jih je, kolikor

⁴³ V zvezi s tem prav tako opozarjam, da je Sodišče glede člena 45 PDEU, ki se nanaša na prosto gibanje, že pojasnilo, da položaj, ki temelji na sklopu okoliščin, ki so preveč negotove in posredne, ne more vplivati na odločitev delavca, da uresničuje svojo pravico do prostega gibanja, in zanj ni mogoče šteti, da bi lahko oviral prosto gibanje delavcev (glej sodbo z dne 24. novembra 2022, MCM (Finančna pomoč za študij v tujini), C-638/20, EU:C:2022:916, točka 35 in navedena sodna praksa). Menim, da ti preudarki veljajo tudi v okviru uporabe člena 21 PDEU. Zato „doba za vzgojo otrok“ ne sme biti preveč oddaljena ali ločena od „zavarovalnih dob“, dopolnjenih v državi članici A.

razumem, mogoče enačiti z „zavarovalnimi dobami“ v državi članici A (Nemčiji), vendar je začela prispevke v sistem obveznega zavarovanja te države članice plačevati šele nekaj let po tem, ko se je prenehala ukvarjati z vzgojo otrok.

74. Menim, kot sem že navedel v točki 35 teh sklepnih predlogov, da ta okoliščina sama po sebi ne more prepričati, da bi se za sporno dobo uporabila zakonodaja države članice A (Nemčije).

75. V zvezi s tem moram priznati, da je načeloma smiselno, da je pravica osebe do pokojnine odvisna od dejstva, da je zadevna oseba plačevala prispevke v obvezni pokojninski sistem države članice, ki je pristojna za dodelitev take pokojnine. Zato lahko razumem razloge, zaradi katerih bi želele nekatere države članice čas, ki se šteje za „zavarovalno dobo“, omejiti na obdobja, v katerih je zadevna oseba zaradi opravljanja dejavnosti „zaposlene“ ali „samozaposlene“ osebe dejansko plačevala prispevke. Vendar to ne spremeni dejstva, da druge države članice, vključno z Nemčijo, omogočajo izenačitev nekaterih obdobj v življenju osebe, v katerih ta ni plačevala prispevkov in ni opravljala dejavnosti „zaposlene“ ali „samozaposlene“ osebe (kar posledično pomeni, da ni bila vključena v sistem obveznega zavarovanja), z „zavarovalnimi dobami“.

76. V zvezi s tem naj spomnim, da v skladu s členom 1(t) Uredbe št. 883/2004 izraz „zavarovalna doba“ ni omejen na „dobe plačevanja prispevkov, dobe zaposlitve ali samozaposlitve [...]“. Ta izraz se prav tako uporablja za „vsa obdobja, ki [...] jih imenovana zakonodaja obravnava kot enakovredna zavarovalnim dobam“. Iz tega izhaja, da lahko oseba „zavarovalne dobe“ v smislu te določbe v določeni državi članici dopolni, čeprav v tej državi članici ne plačuje prispevkov v sistem obveznega zavarovanja (in v njej ni niti zaposlena niti samozaposlena).

77. V obravnavani zadevi se mi zdi, da nemška vlada navaja, da so obdobja strokovnega usposabljanja, ki jih je VA dopolnila v Nemčiji, preden se je posvetila vzgoji otrok na Nizozemskem, na podlagi člena 58(1) SGB VI izenačena z „zavarovalnimi dobami“. Predložitveno sodišče je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe podalo podobno navedbo. Ugotavlja namreč, da so bile dobe, v katerih se je VA strokovno usposabljala, v njenem potrdilu o delovni dobi vpisane kot „dobe všteti zavarovalnih let“ ali „pokojninske dobe“.

78. Poleg tega je Nemčija zadnja država članica, v kateri je VA dopolnila „zavarovalne dobe“, preden se je preselila na Nizozemsko.

79. Zato se glede na preudarke, ki sem jih izpostavil v točkah od 68 do 72 teh sklepnih predlogov, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, nagibam k mnenju, da se za sporno dobo uporablja zakonodaja države članice A (Nemčije) in da mora ta država članica v skladu s členom 21 PDEU to dobo upoštevati tako, kot da bi bila dopolnjena na njenem ozemlju.⁴⁴

⁴⁴ V zvezi z vprašanjem, ali je nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s členom 21 PDEU (drugi korak, ki sem ga navedel v opombi 39 teh sklepnih predlogov), opozarjam, da je Sodišče tako v sodbi Elsen (točka 34) kot v sodbi Reichel-Albert (točka 39) že imelo priložnost ugotoviti, kar zadeva prejšnjo (povsem enako) različico določb iz postopka v glavni stvari, da take določbe državljane Unije, ki so uveljavljali pravico do prostega gibanja in prebivanja v državah članicah, zagotovljeno v členu 21 PDEU, postavljajo v manj ugoden položaj in da so zato v nasprotju s to določbo. Po mojem mnenju ta ugotovitev še vedno velja.

V. Predlog

80. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (višje sodišče za spore s področja socialnega varstva v zvezni deželi Severno Porenje - Vestfalija, Nemčija), odgovori:

Člen 44(2) Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti

je treba razlagati tako, da mora država članica, pristojna za izplačilo pokojnine, uporabiti lastno zakonodajo in „dobo za vzgojo otrok“, dopolnjeno v drugi državi članici, v skladu s členom 21 PDEU upoštevati tako, kot da bi bila dopolnjena na njenem ozemlju, če, prvič, je zadevna oseba „zavarovalne dobe“ v prvi državi članici dopolnila pred to „dobo za vzgojo otrok“ in, drugič, če je ta država članica zadnja država članica, v kateri je zadevna oseba pred selitvijo dopolnila take „zavarovalne dobe“. Obveznost prve države članice, da upošteva „dobe za vzgojo otrok“, dopolnjene v drugi državi članici, ne velja, če zadnjenavedena država članica tako dobo že upošteva v skladu z lastno zakonodajo. „Zavarovalna doba“ lahko zajema obdobje, ki je v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, pristojne za izplačilo pokojnine, izenačeno z „zavarovalno dobo“, v kateri se prispevki v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja te države članice sploh niso plačevali.