



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 25. novembra 2021 *

„Predhodno odločanje – Člena 45 in 48 PDEU – Prosto gibanje delavcev – Enako obravnavanje – Družinske dajatve, zagotovljene na področju razvojne pomoči delavcem, ki svoje družinske člane pripeljejo s sabo v kraj opravljanja dela v tretji državi – Odprava – Člen 288, drugi odstavek, PDEU – Pravni akti Unije – Obseg uredb – Nacionalna ureditev, katere osebno področje uporabe je širše kot osebno področje uporabe uredbe – Pogoji – Uredba (ES) št. 883/2004 – Člen 11(3)(a) in (e) – Področje uporabe – Zaposlena oseba, državljanka države članice, ki jo kot delavko na področju razvojne pomoči zaposli delodajalec s sedežem v drugi državi članici in je napotena na misijo v tretjo državo – Člen 68(3) – Pravica vlagatelja zahtevka za družinske prejemke, da vloži samo en zahtevek pri nosilcu države članice, ki je prednostno pristojna, ali nosilcu države članice, ki je podredno pristojna“

V zadevi C-372/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesfinanzgericht (zvezno finančno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 30. julija 2020, ki je na Sodišče prispela 6. avgusta 2020, v postopku

QY

proti

Finanzamt Österreich, nekdanji Finanzamt für den 8, 16. und 17. Bezirk in Wien,

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi J. Passer, predsednik sedmega senata v funkciji predsednika osmega senata, F. Biltgen (poročevalec) in N. Wahl, sodnika,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za avstrijsko vlado J. Schmoll, E. Samoilova in A. Posch, agenti,

* Jezik postopka: nemščina.

– za Evropsko komisijo B.-R. Killmann in D. Martin, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(2) in (3) PEU, člena 4(4) ter členov 45, 208 in 288 PDEU, člena 7, člena 11(3)(a) in (e) ter členov 67 in 68 Uredbe (ES) št. 883/2004 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), člena 11, člena 60(2) in (3) 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 (UL 2009, L 284, str. 1) ter člena 7(1) in (2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med tožečo stranko v postopku v glavni stvari, osebo QY, in Finanzamt Österreich (davčna uprava Avstrije), nekdanji Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien (davčni urad za 8., 16. in 17. okrožje na Dunaju, Avstrija) (v nadaljevanju: davčna uprava), glede tega, da je zadnjenavedena tej osebi zavrnila dodelitev družinskih dodatkov.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 883/2004

- 3 V uvodnih izjavah 12 in 16 Uredbe št. 883/2004 je navedeno:

„(12) Ob upoštevanju sorazmernosti je treba zagotoviti, da načelo izenačitve dejstev ali dogodkov ne povzroči stvarno neutemeljenih učinkov ali prekrivanja dajatev iste vrste za isto dobo.

[...]

(16) Načeloma v Skupnosti ni utemeljitve za to, da bi bile pravice iz socialne varnosti odvisne od kraja stalnega prebivališča zadevne osebe; vendar se v posebnih primerih, zlasti glede posebnih dajatev, ki so povezane z njenim ekonomskim in socialnim okoljem, kraj stalnega prebivališča lahko upošteva.“
- 4 Člen 1(z) te uredbe določa:

„[D]ružinska dajatev‘ pomeni vse storitve ali denarne dajatve, namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I.“

- 5 Člen 2 navedene uredbe, naslovljen „Osebna veljavnost“, v odstavku 1 določa:
- „Ta uredba se uporablja za državljane države članice, osebe brez državljanstva in begunce, ki stalno prebivajo v državi članici, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic, ter za njihove družinske člane in preživele osebe.“
- 6 Člen 3(1) te uredbe določa:
- „Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:
- [...]
- (j) družinske dajatve.“
- 7 Člen 4 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:
- „Če 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.“
- 8 Člen 5 te uredbe, naslovljen „Enako obravnavanje dajatev, dohodka, dejstev ali dogodkov“, določa:
- „Če v tej uredbi ni določeno drugače in glede na posebne predpisane izvedbene določbe velja naslednje:
- (a) kadar ima po zakonodaji pristojne države članice prejemanje dajatev iz socialne varnosti in drugih dohodkov določene pravne učinke, se ustrezne določbe te zakonodaje uporabljajo tudi za prejemanje enakovrednih dajatev, pridobljenih po zakonodaji druge države članice, ali za dohodek, pridobljen v drugi državi članici;
- (b) kadar se po zakonodaji pristojne države članice nekaterim dejstvom ali dogodkom pripišejo pravni učinki, ta država članica upošteva podobna dejstva ali dogodke, ki nastopijo v kateri koli državi članici, kot da so nastopili na njenem ozemlju.“
- 9 Člen 7 navedene uredbe določa:
- „Če v tej uredbi ni določeno drugače, se denarne dajatve, ki se izplačujejo po zakonodaji ene ali več držav članic ali po tej uredbi, ne morejo zmanjšati, spremeniti, začasno ustaviti, odvzeti ali zapleniti zaradi tega, ker upravičenec ali njegovi družinski člani stalno prebivajo v drugi državi članici, kot je tista, v kateri ima sedež nosilec, ki je odgovoren za dodeljevanje dajatev.“
- 10 Člen 11 te uredbe, naslovljen „Splošna pravila“, 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 12 do 16 velja:
- (a) za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici zakonodaja te države članice;

- (b) za javnega uslužbenca zakonodaja države članice, v upravi katere je zaposlen;
- (c) za osebo, ki v skladu s členom 65 prejema dajatve za brezposelnost po zakonodaji države članice stalnega prebivališča, zakonodaja te države članice;
- (d) za osebo, vpoklicano ali ponovno vpoklicano na služenje vojaškega roka ali na civilno služenje 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.

[...]

- 11 Členi od 12 do 16 Uredbe št. 883/2004 določajo posebna pravila, ki se uporabljajo za napotene osebe (člen 12), za osebe, ki opravljajo dejavnost v dveh ali več državah članicah (člen 13), za osebe, ki so izbrale prostovoljno zavarovanje ali prostovoljno nadaljevanje zavarovanja (člen 14) in za pogodbeno osebje evropskih institucij (člen 15) ter izjeme od členov od 11 do 15 te uredbe (člen 16).
- 12 Člena 67 in 68 navedene uredbe sta v poglavju 8, naslovljenem „Družinske dajatve“, naslova III te uredbe. Pod naslovom „Družinski člani, ki stalno prebivajo v drugi državi članici“ ta člen 67 določa:

„Oseba je upravičena do družinskih dajatev v skladu z zakonodajo pristojne države članice, tudi za družinske člane, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, kakor da bi stalno prebivali v prvi državi članici. Upokojenec pa je upravičen do družinskih dajatev v skladu z zakonodajo države članice, ki je pristojna za njegovo pokojnino.“
- 13 Člen 68 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Prednostna pravila v primeru prekrivanja“, določa:

„1. Kadar se v istem obdobju za iste družinske člane dajatve dodeljujejo po zakonodaji več kot ene države članice, se uporabijo naslednja prednostna pravila:

 - (a) v primeru dajatev, ki jih izplačuje več kot ena država članica na različnih podlagah, je prednostni vrstni red naslednji: najprej pravice iz dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe, zatem pravice iz prejemanja pokojnine in nazadnje pravice, pridobljene na podlagi stalnega prebivališča;
 - (b) v primeru dajatev, ki jih izplačuje več kot ena država članica na isti podlagi, se prednostni vrstni red določi glede na naslednja merila:
 - (i) v primeru pravic iz dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe: kraj stalnega prebivališča otrok, pod pogojem, da obstaja taka dejavnost, in poleg tega, kadar je to primerno, najvišji znesek dajatev, ki so predvidene v zakonodajah v koliziji. V slednjem primeru se stroški dajatev delijo v skladu z merili, določenimi v izvedbeni uredbi;
 - (ii) v primeru pravic iz prejemanja pokojnin: kraj stalnega prebivališča otrok, pod pogojem, da se pokojnina izplačuje po njeni zakonodaji, in poleg tega, kadar je to primerno, najdaljša zavarovalna doba ali doba prebivanja po zakonodajah v koliziji;
 - (iii) v primeru pravic na podlagi stalnega prebivališča: kraj stalnega prebivališča otrok.

2. V primeru prekrivanja upravičenj se družinske dajatve dodelijo v skladu z zakonodajo, ki ima v skladu z odstavkom 1 prednost. Upravičenosti do družinskih dajatev na podlagi druge zakonodaje ali zakonodaj v koliziji mirujejo do zneska, določenega v prvi zakonodaji, po potrebi pa se razlika do tega zneska dodeli v obliki dodatka. Take razlike v obliki dodatka pa ni treba dodeliti za otroke, ki stalno prebivajo v drugi državi članici, kadar je podlaga za upravičenost do zadevne dajatve zgolj stalno prebivališče.

3. Če je po členu 67 zahtevke za družinske dajatve vložen pri pristojnemu nosilcu v državi članici, katere zakonodaja se uporablja, vendar ne kot prednostna pravica v skladu z odstavkoma 1 in 2 tega člena:

- (a) ta nosilec zahtevke nemudoma posreduje pristojnemu nosilcu v državi članici, katere zakonodaja se uporablja prednostno, obvesti zadevno osebo in brez poseganja v določbe izvedbene uredbe v zvezi z začasno dodelitvijo dajatev po potrebi zagotovi razliko v obliki dodatka iz odstavka 2;
- (b) pristojni nosilec v državi članici, katere zakonodaja se uporablja prednostno, obravnava ta zahtevke, kakor da bi bil vložen neposredno pri njem, datum vložitve pri prvemu nosilcu pa se šteje kot datum vložitve zahtevka pri nosilcu, ki je pristojen po prednostni pravici.“

Uredba št. 987/2009

14 Člen 11 Uredbe št. 987/2009 določa:

„1. Če se stališča nosilcev dveh ali več držav članic o določitvi stalnega prebivališča osebe, za katero se uporablja [Uredba št. 883/2004], razlikujejo, ti nosilci sporazumno določijo središče interesov zadevne osebe na podlagi celostne ocene vseh razpoložljivih informacij v zvezi z ustreznimi dejstvi, med katerimi so lahko:

- (a) trajanje in neprekinjenost prisotnosti na ozemlju zadevnih držav članic;
- (b) okoliščine osebe, vključno z:
 - (i) značajem in posebnimi značilnostmi vsake dejavnosti, ki jo opravlja, zlasti krajem, kjer se ta dejavnost običajno opravlja, stabilnostjo dejavnosti ter trajanjem vsake pogodbe o delu;
 - (ii) njenim družinskim položajem in družinskimi vezmi;
 - (iii) opravljanjem kakršne koli nepridobitne dejavnosti;
 - (iv) pri študentih, virom njihovega dohodka;
 - (v) njenim stanovanjskim položajem, zlasti s tem, kako trajen je;
 - (vi) državo članico, za katero se za davčne namene šteje, da je oseba njen rezident.

2. Kadar se zaradi različnih meril na podlagi ustreznih dejstev iz odstavka 1 nosilci ne morejo sporazumeti, se kot odločilen za določitev dejanskega stalnega prebivališča osebe šteje njen namen, kot je razviden iz teh dejstev in okoliščin, zlasti razlogov za njeno selitev.“

15 Člen 60(2) in (3) Uredbe št. 987/2009 določa:

„2. Nosilec, ki mu je bil zahtevke predložen v skladu z odstavkom 1, ta zahtevke preuči na podlagi podrobnih podatkov, ki jih je predložil vlagatelj zahtevka, ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih razmer družine vlagatelja zahtevka.

Če ta nosilec sklene, da se v skladu s členom 68(1) in (2) [Uredbe št. 883/2004] prednostno uporablja njegova zakonodaja, mora družinske dajatve zagotavljati v skladu z zakonodajo, ki jo uporablja.

Če ta nosilec meni, da morda obstaja upravičenost do razlike v obliki dodatka na podlagi zakonodaje druge države članice v skladu s členom 68(2) [Uredbe št. 883/2004], ta nosilec zahtevke brez odlašanja pošlje pristojnemu nosilcu druge države članice in obvesti zadevno osebo; nosilca v drugi državi članici obvesti tudi o svoji odločitvi glede zahtevka in znesku izplačanih družinskih dajatev.

3. Če nosilec, ki mu je bil zahtevke predložen, sklene, da se uporablja njegova zakonodaja, vendar ne kot prednostna pravica v skladu s členom 68(1) in (2) [Uredbe št. 883/2004], brez odlašanja sprejme začasno odločitev o veljavnih prednostnih pravilih in v skladu s členom 68(3) [Uredbe št. 883/2004] zahtevke posreduje nosilcu v drugi državi članici, pri čemer o tem obvesti tudi vlagatelja zahtevka. Ta nosilec se mora v dveh mesecih izreči o sprejeti začasni odločitvi.

Če se nosilec, ki mu je bil posredovan zahtevke, ne izreče v roku dveh mesecev po prejemu tega zahtevka, velja prej omenjena začasna odločitev, ta nosilec pa izplača dajatve, določene v tej zakonodaji, in nosilca, ki posreduje zahtevke, obvesti o znesku izplačanih dajatev.“

Uredba št. 492/2011

16 Člen 7(1) in (2) Uredbe št. 492/2011 določa:

„1. Delavec, ki je državljan države članice, na ozemlju drugih držav članic zaradi njegovega državljanstva ne sme biti obravnavan drugače kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpustitve in, če postane brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.

2. Delavec uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci.“

Avstrijsko pravo

17 Člen 4(1) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (splošni zakon o socialnem zavarovanju) z dne 9. septembra 1955 (BGBl., 189/1955) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določa:

„Na podlagi tega zveznega zakona so v zdravstveno, nezgodno in pokojninsko zavarovanje, če zadevna zaposlitev ni niti izključena iz celotne vključitve v skladu s členoma 5 in 6 niti ni dodeljena le delna vključitev v skladu s členom 7, (v celoti) vključeni:

[...]

9. strokovni delavci na področju razvojne pomoči iz člena 2 [Bundesgesetz über den Personaleinsatz im Rahmen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (Entwicklungshelfergesetz) (zakon o zaposlovanju osebja v okviru sodelovanja z državami v razvoju (zakon o delavcih na področju razvojne pomoči)) z dne 10. novembra 1983 (BGBl., 574/1983)].“

18 Člen 13(1) zakona o delavcih na področju razvojne pomoči, ki je veljal do 31. decembra 2018 in je bil nato razveljavljen, je določal:

„Strokovni delavci in družinski člani, ki z njimi živijo v skupnem gospodinjstvu, če so te osebe avstrijski državljani ali osebe, ki so na podlagi prava Evropske unije z njimi izenačene, se v obdobju pripravljanja in med opravljanjem dela v misiji glede pravice do družinskih dajatev in davčne olajšave za vzdrževane otroke na podlagi člena 33(3) [Einkommensteuergesetz 1988 (zakon o dohodnini iz leta 1988)] v vsaki različici, ki se uporablja, obravnavajo tako, kot da ne bi stalno prebivali v državi opravljanja dela v misiji.“

19 Člen 26(1) in (2) Bundesabgabenordnung (zvezni davčni zakonik) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: BAO), določa:

„1. V smislu davčnih določb ima oseba stalno prebivališče tam, kjer ima stanovanje v okoliščinah, ki potrjujejo, da bo stanovanje obdržala in uporabljala.

2. V smislu davčnih določb ima oseba običajno prebivališče tam, kjer prebiva v okoliščinah, iz katerih je razvidno, da v tem kraju ali tej državi ne prebiva zgolj začasno.

3. Avstrijski državljani, zaposleni pri organizaciji javnega prava, ki opravljajo delo v tujini (javni uslužbenci v tujini), so izenačeni z osebami, ki imajo običajno prebivališče v kraju prostorov vodstva službe. Enako velja za zakonca, če par trajno živi v skupnem gospodinjstvu, in za njune mladoletne otroke, ki so del njunega gospodinjstva.“

20 V skladu s členom 1 Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (zvezni zakon o kritju družinskih stroškov z dodatki) z dne 24. oktobra 1967 (BGBl., 376/1967) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: FLAG), se predpisane dajatve „dodelijo za nadomestilo stroškov v interesu družine“.

21 V skladu s členom 2(1) FLAG so osebe, ki imajo stalno ali običajno prebivališče na avstrijskem ozemlju, upravičene do družinskih dodatkov za mladoletne otroke.

22 Člen 2(8) FLAG določa, da so osebe upravičene do družinskih dodatkov le, če je središče njihovih interesov na avstrijskem ozemlju. Središče interesov osebe je v državi, s katero ima ta oseba najtesnejše osebne in gospodarske vezi.

23 V skladu s členom 5(3) FLAG otroci, ki stalno prebivajo v tujini, nimajo pravice do družinskih dodatkov.

24 Člen 8 FLAG ureja zneske družinskih dodatkov ter v odstavkih od 1 do 3 določa lestvico glede na število otrok in lestvico glede na njihovo starost. Družinski dodatki se v rednih časovnih presledkih povečajo na podlagi odločbe Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče, Avstrija).

25 Člen 53 FLAG določa:

„1. V okviru tega zveznega zakona so državljani pogodbenic [Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru z dne 2. maja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3)], kolikor to izhaja iz zgoraj navedenega sporazuma, izenačeni z avstrijskimi državljani. Pri tem je treba stalno prebivališče otroka v državi Evropskega gospodarskega prostora v skladu z določbami prava Skupnosti izenačiti s stalnim prebivališčem otroka v Avstriji.

[...]

4. Odstavek 1, drugi stavek, se glede člena 8, od (1) do (3), ne uporablja.

5. Člen 26(3) BAO [...] se glede dajatev iz tega zveznega zakona uporablja do 31. decembra 2018. Od 1. januarja 2019 se člen 26(3) BAO za dajatve iz tega zveznega zakona uporablja le za osebe, ki opravljajo delo v tujini po nalogu organa lokalne skupnosti ter za njihove zakonce in otroke.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 26 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari in njeni trije otroci, vsi štirje nemški državljani, imajo prijavljeno stalno prebivališče v Nemčiji. Zakonec tožeče stranke v postopku v glavni stvari, ki je oče treh otrok, je brazilski državljan in ni nikoli imel prijavljenega stalnega prebivališča v Nemčiji.
- 27 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari od leta 2002 dela kot delavka na področju razvojne pomoči. Družina je med letom 2013 in letom 2016 prebivala izmenično v Nemčiji in Braziliji, kjer ima zakonec tožeče stranke v postopku v glavni stvari nepremičnine in je delal kot kmet.
- 28 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 6. septembra 2016 z avstrijsko nevladno organizacijo sklenila pogodbo o zaposlitvi. Na podlagi te pogodbe je bil kraj zaposlitve tožeče stranke v postopku v glavni stvari na Dunaju (Avstrija), njeni družinski člani in ona pa so bili vključeni v sistem zavarovanja za socialno varnost v okviru Wiener Gebietskrankenkasse (lokalni nosilec zdravstvenega zavarovanja na Dunaju, Avstrija). Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je po pripravljalnem tečaju med 6. septembrom in 21. oktobrom 2016 na Dunaju 31. oktobra 2016 začela z misijo v Ugandi. Ta misija, med katero jo je spremljala njena družina, je trajala do 15. avgusta 2019 in je bila prekinjena zgolj med 17. oktobrom 2017 in 7. februarjem 2018 zaradi rojstva tretjega otroka tožeče stranke v postopku v glavni stvari. Med to prekinitvijo je stanovala v prostorih, ki so ji bile dane na voljo v stanovanju njenih staršev v Nemčiji, in je prejela porodniško nadomestilo, ki ga je izplačal lokalni nosilec zdravstvenega zavarovanja na Dunaju. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je bila od 15. avgusta do 15. septembra 2019, to je zadnji mesec pred prenehanjem njene pogodbe o zaposlitvi, upravičena do obdobja za vrnitev na delo na Dunaj. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je imela v tem obdobju tako kot med pripravljalnim tečajem na Dunaju stalno prebivališče, ki ji ga je delodajalec dal na voljo pod nekaterimi pogoji, in sicer, da sta ga lahko tožeča stranka v postopku v glavni stvari in njena družina uporabljali le med pripravljalnim obdobjem in obdobjem za vrnitev na delo. Med misijami tožeče stranke v tujini je bilo zadevno stanovanje dano na voljo drugim delavcem na področju razvojne pomoči. V teh obdobjih so bili tožeča stranka v postopku v glavni stvari ter njeni otroci in njen mož v Avstriji prijavljeni na podlagi njihovega glavnega prebivališča.
- 29 Ko je tožeča stranka v postopku v glavni stvari opravljala svoje naloge kot delavka na področju razvojne pomoči, je njen mož, ki jo je spremljal pri njenih misijah v tujini, skrbel za gospodinjska opravila. V obdobju, v katerem je bila na misiji, je tožeča stranka v postopku v glavni stvari preživela počitnice v Nemčiji, kjer ima bančne račune.
- 30 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je do septembra 2016 prejemale družinski dodatek, ki ga je pristojni nemški organ izplačeval za prva dva otroka. Ta organ je z odločbo z dne 26. septembra 2016 ta dodatek razglasil za ničen, ker je bila za družinske dajatve pristojna Republika Avstrija, saj je tožeča stranka v postopku v glavni stvari od takrat delala v Avstriji, njen mož pa v Nemčiji ni opravljal poklicne dejavnosti.

- 31 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 5. oktobra 2016 pri davčni upravi vložila zahtevek za družinski dodatek za prva dva otroka, 8. januarja 2018 pa še enak zahtevek za tretjega otroka. Trdila je, da njena družina nima skupnega prebivališča niti v Nemčiji niti v Braziliji, saj so jo vsi njeni člani ob njenih misijah v tujini običajno spremljali na kraje njene zaposlitve. Ko je tožeča stranka v postopku v glavni stvari vložila te zahtevke, je bil njen kraj zaposlitve Uganda.
- 32 Davčna uprava je zahtevke tožeče stranke v postopku v glavni stvari zavrnila z obrazložitvijo, da ta ni bila upravičena do avstrijskih družinskih dajatev, ker je dejavnost delavke na področju razvojne pomoči opravljala v tretji državi. Zato naj v Avstriji ne bi opravljala dejavnosti zaposlene osebe v smislu člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 in naj torej ne bi spadala na področje uporabe te uredbe. Poleg tega stanovanje tožeče stranke v postopku v glavni stvari na Dunaju ne pomeni „stalnega prebivališča“ in ne omogoča „začasnega bivanja“ v smislu člena 1, točki (j) in (k), navedene uredbe, zaradi česar naj Republika Avstrija ne bi bila država članica stalnega prebivališča v smislu člena 11(3)(e) te uredbe. Poleg tega naj tožeča stranka v postopku v glavni stvari ne bi bila upravičena do družinskih dajatev na podlagi nacionalnih določb.
- 33 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je zoper te odločbe vložila tožbo, v kateri je trdila, da je Republika Avstrija država članica, v kateri je opravljala dejavnost zaposlene osebe v smislu člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004, saj je Dunaj v skladu z njeno pogodbo o zaposlitvi njen kraj zaposlitve. Poleg tega naj bi navodila prejela z Dunaja ter tudi pripravljalni tečaj in mesec za vrnitev na delo naj bi potekala v tem mestu. Poleg tega naj bi se prijavila na Dunaju in naj bi tam imela središče njenih interesov.
- 34 V teh okoliščinah je Bundesfinanzgericht (zvezno finančno sodišče, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da na njegovo področje uporabe spada položaj delavke, ki je državljanka države članice, v kateri imajo ona in njeni otroci tudi kraj stalnega prebivališča, ki se kot delavka na področju razvojne pomoči zaposli pri delodajalcu, ki ima sedež v drugi državi članici, zaradi česar mora biti na podlagi zakonodaje države sedeža vključena v sistem obveznega zavarovanja te države, delodajalec pa jo sicer ne takoj po zaposlitvi, ampak po koncu pripravljalnega obdobja in po vrnitvi zaradi obdobja za vrnitev na delo v državi sedeža napoti v tretjo državo?
 2. Ali je določba države članice, kot je člen 53(1) FLAG, ki med drugim samostojno odreja enako obravnavanje, kot so ga deležni njeni državljani, v nasprotju s prepovedjo prenosa uredb v smislu člena 288, drugi odstavek, PDEU?
- Tretje in četrto vprašanje za predhodno odločanje se postavljata, če bi položaj vlagateljice zahtevkov spadal na področje uporabe člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 in bi bila v skladu s pravom Unije družinske dajatve zavezana izplačevati izključno država članica stalnega prebivališča.
3. Ali je treba prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev, ki je določena v členu 45(2) PDEU, subsidiarno pa v členu 18 PDEU, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen 13(1) [zakona o delavcih na področju razvojne pomoči], kakor je veljal do 31. decembra 2018 [...], ki pravico do družinskih dajatev v državi članici, ki na podlagi prava Unije ni pristojna, povezuje s tem, da je moral imeti delavec na področju razvojne pomoči na

ozemlju države članice sedeža že pred začetkom zaposlitve središče svojih življenjskih interesov oziroma običajno prebivališče, pri čemer morajo to zahtevo izpolnjevati tudi državljani te države članice?

4. Ali je treba člen 68(3) Uredbe št. 883/2004 in člen 60(2) in (3) Uredbe [št. 987/2009] razlagati tako, da mora nosilec v državi članici, za katero je vlagateljica zahtevkov domnevala, da je država zaposlitve, ki je pristojna po prednostni pravici in v kateri je bil vložen zahtevek za družinske dajatve, katere zakonodaja pa se ne uporablja niti po prednostni pravici niti sekundarno, vendar pravica do družinskih dajatev v tej državi članici obstaja na podlagi alternativne določbe nacionalnega prava, po analogiji uporabiti določbe o obveznosti posredovanja zahtevka, obveščanja, izdaje začasne odločitve o veljavnih prednostnih pravilih in začasnega izplačevanja denarne dajatve?
5. Ali obveznost izdaje začasne odločitve o veljavnih prednostnih pravilih velja izključno za [davčno upravo], ki je nosilec, ali tudi za upravno sodišče, pri katerem je bila vložena pritožba?
6. Kdaj je upravno sodišče zavezano izdati začasno odločitev o veljavnih prednostnih pravilih?

Sedmo vprašanje za predhodno odločanje se postavlja, če bi položaj [tožeče stranke iz postopka v glavni stvari] spadal na področje uporabe člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 in bi bili v skladu s pravom Unije družinske dajatve zavezani izplačevati država zaposlitve in država članica stalnega prebivališča skupaj.

7. Ali je treba izraz „ta nosilec zahtevkov [...] posreduje“ iz člena 68(3)(a) Uredbe št. 883/2004 in izraz „ta nosilec zahtevkov [...] pošlje“ iz člena 60 Uredbe št. 987/2009 razlagati tako, da sta nosilec države članice, ki je pristojna po prednostni pravici, in nosilec sekundarno pristojne države članice zaradi teh določb tako povezana, da morata obe državi članici skupaj rešiti en sam zahtevek za družinske dajatve, ali mora vlagatelj zahtevka vložiti poseben zahtevek za morebitno potrebno doplačilo nosilca države članice, katere zakonodaja se uporablja sekundarno, tako da mora vlagatelj zahtevka pri dveh nosilcih dveh držav članic vložiti dva fizična zahtevka (obrazca), ki seveda sprožita različna roka?

Osmo in deveto vprašanje za predhodno odločanje se nanašata na obdobje od 1. januarja 2019, ko je Avstrija skupaj z uvedbo indeksacije družinskega dodatka odpravila dodeljevanje družinskega dodatka delavcem na področju razvojne pomoči tako, da je razveljavila člen 13(1) stare različice [zakona o delavcih na področju razvojne pomoči].

8. Ali je treba člen 4(4), člen 45 in člen 208 PDEU, člen 4(3) PEU ter člene 2, 3, 7 in naslov II Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da državi članici na splošno prepovedujejo, da bi odpravila družinske dajatve za delavce na področju razvojne pomoči, ki v kraj opravljanja zaposlitve v tretji državi pripeljejo s sabo svoje družinske člane?

Podredno deveto vprašanje:

9. Ali je treba člen 4(4), člen 45 in člen 208 PDEU, člen 4(3) PEU ter člene 2, 3, 7 in naslov II Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da delavcu na področju razvojne pomoči, ki je že pridobil pravico do družinskih dajatev za pretekla obdobja, v položaju, kot je obravnavani v postopku v glavni stvari, zagotavljajo individualen nadaljnji obstoj te pravice za [poznejša] obdobja, čeprav je država članica odpravila dodeljevanje družinskih dajatev delavcem na področju razvojne pomoči?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da je treba zaposleno osebo, državljanke države članice, v kateri ta in njeni otroci prebivajo, ki jo je delodajalec s sedežem v drugi državi članici zaposlil na podlagi pogodbe o zaposlitvi kot delavko na področju razvojne pomoči, ki je v skladu z zakonodajo te druge države članice vključena v obvezni sistem socialne varnosti te države, ki ni napotena v tretjo državo takoj po njenem nastopu dela, ampak po koncu usposabljanja v navedeni državi članici, kamor se nato vrne za obdobje za vrnitev na delo, obravnavati tako, da opravlja dejavnost zaposlene osebe v tej državi v smislu te določbe, ali pa – če to ni tako – položaj take delavke spada na področje uporabe člena 11(3)(e) te uredbe.
- 36 Za odgovor na to vprašanje je treba najprej spomniti, da v skladu s sodno prakso Sodišča zgolj okoliščina, da delavec opravlja dejavnosti zunaj ozemlja Unije, ne zadošča za izključitev uporabe predpisov Unije o prostem gibanju delavcev, med drugim Uredbe št. 883/2004, dokler delovno razmerje ohranja dovolj tesno povezavo s tem ozemljem (sodba z dne 8. maja 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, točka 22 in navedena sodna praksa).
- 37 Dovolj tesna povezava med zadevnim delovnim razmerjem in ozemljem Unije izhaja zlasti iz okoliščine, da je državljan Unije s stalnim prebivališčem v državi članici zaposlilo podjetje s sedežem v drugi državi članici, za katero ta državljan opravlja svoje dejavnosti (sodba z dne 8. maja 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 38 V obravnavanem primeru in ob upoštevanju elementov iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je treba ugotoviti, da obstaja dovolj tesna povezava med delovnim razmerjem iz postopka v glavni stvari in ozemljem Unije, natančneje z avstrijskim ozemljem. Delodajalec tožeče stranke v postopku v glavni stvari ima namreč sedež v Avstriji in v tej državi članici je ta pred svojo misijo v Ugandi končala obdobje usposabljanja ter po tej misiji obdobje za vrnitev na delo. Poleg tega je bila pogodba o zaposlitvi sklenjena v skladu z avstrijskim pravom, tožeča stranka v postopku v glavni stvari je vključena v avstrijski sistem socialne varnosti in svoje naloge opravlja v okviru razvojne pomoči, ki jo zagotavlja Republika Avstrija. Ti elementi so upoštevni tudi za uporabo načela ene veljavne zakonodaje, določenega v členu 11 Uredbe št. 883/2004.
- 39 Dalje, natančneje je treba glede vprašanja, ali je treba za osebo, kakršna je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, šteti, da je opravljala dejavnost zaposlene osebe „v državi članici“, v obravnavanem primeru v Republiki Avstriji, v smislu člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 ali pa spada na področje uporabe člena 11(3)(e) te uredbe, opozoriti, da ima zadnjenavedena določba naravo podrednega pravila, ki se uporablja za vse osebe, ki so v položaju, ki ga druge določbe te uredbe posebej ne urejajo, da se s tem uvede celovit sistem za določitev zakonodaje, ki se uporablja (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, točka 31).
- 40 Ob upoštevanju te podrednosti je treba preučiti, ali primer iz člena 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 ustreza zlasti položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, pri čemer je najprej treba izhajati iz tega, da primeri iz točk od (b) do (d) tega odstavka 3 nimajo nobene povezave s takim položajem.

- 41 Čepprav se glede tega na prvi pogled zdi, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari svoje dejavnosti ni opravljala „v državi članici“, ker je bila na misiji v Ugandi, pa iz spisa, ki je na voljo Sodišču, izhaja, da je tožeča stranka v postopku v glavni stvari pred odhodom na misijo in po tej misiji delala na avstrijskem ozemlju, kjer ima njen delodajalec sedež, in da je tam celo imela službeno stanovanje. Poleg tega so imeli tožeča stranka v postopku v glavni stvari, njeni otroci in njen mož med trajanjem pogodbe o zaposlitvi glavno prebivališče v Avstriji in so bili tam socialno zavarovani pri lokalnem nosilcu zdravstvenega zavarovanja na Dunaju.
- 42 Tudi če bi imela tožeča stranka v postopku v glavni stvari, kot je davčna uprava trdila pred predložitvenim sodiščem, stalno prebivališče na ozemlju druge države članice, bi bil položaj s temi značilnostmi podoben položaju, ki je bil obravnavan v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 29. junija 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271), ki se nanaša na razlago Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35), ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo št. 883/2004. Ta zadeva se je nanašala na zaposlenega v podjetju s sedežem v državi članici, ki ni država stalnega prebivališča tega delavca, ki je svoje dejavnosti opravljal zunaj ozemlja Unije. Sodišče pa je v točki 24 te sodbe razsodilo, da se v takem položaju „zakonodaja države članice stalnega prebivališča delavca ne uporablja, saj ta zakonodaja nima nobene navezne okoliščine z delovnim razmerjem, drugače kot zakonodaja države, v kateri ima delodajalec sedež, ki jo je zato treba uporabiti“.
- 43 Iz tega izhaja, da je treba kljub okoliščini, da je delo, za katero je tožečo stranko v postopku v glavni stvari zaposlil njen avstrijski delodajalec, ta dejansko opravljala zunaj ozemlja Unije in da je ohranila vezi s svojo matično državo, to je Zvezno republiko Nemčijo, s tem, da je tam imela stanovanje, ki so ji ga dali na voljo njeni starši, ugotoviti, da je treba člen 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da določa zakonodajo države članice njenega delodajalca, to je avstrijsko zakonodajo, kot edino, ki velja za to tožečo stranko, ne da bi bilo treba uporabiti podredno pravilo, določeno v točki (e) tega odstavka 3.
- 44 V teh okoliščinah je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 11(3)(a) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da je treba zaposleno osebo, državljanko države članice, v kateri ta in njeni otroci prebivajo, ki jo je delodajalec s sedežem v drugi državi članici zaposlil na podlagi pogodbe o zaposlitvi kot delavko na področju razvojne pomoči, ki je v skladu z zakonodajo te druge države članice vključena v obvezni sistem socialne varnosti te države, ki ni napotena v tretjo državo takoj po njenem nastopu dela, ampak po koncu usposabljanja v navedeni državi članici, kamor se nato vrne za obdobje za vrnitev na delo, obravnavati tako, da opravlja dejavnost zaposlene osebe v tej državi v smislu te določbe.

Drugo vprašanje

- 45 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 288, drugi odstavek, PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica sprejme nacionalno ureditev, katere osebno področje uporabe je širše od osebnega področja uporabe Uredbe št. 883/2004, ker določa izenačitev državljanov držav pogodbenic Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru s svojimi državljani.

- 46 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da predložitveno sodišče meni, da člen 288, drugi odstavek, PDEU nasprotuje nacionalni določbi, kakršen je člen 53(1) FLAG, ker lahko taka nacionalna določba, kot je razvidno iz točke 11 sodbe z dne 10. oktobra 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101), posameznikom prikrije neposredno uporabljivo pravo Unije in tako dejansko ogrozi monopol nad razlago prava Unije, ki je podeljen Sodišču.
- 47 Glede tega je primerno opozoriti, da čeprav imajo v skladu s sodno prakso Sodišča določbe uredb zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije v nacionalnih pravnih redih praviloma neposredni učinek, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti ukrepe za izvajanje, bi morale države članice za izvajanje nekaterih določb navedenih uredb te ukrepe vseeno sprejeti (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, točki 39 in 40 ter navedena sodna praksa).
- 48 Države članice lahko sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če ti ne ovirajo neposredne uporabljivosti zadevne uredbe, če ne prikrivajo njene značilnosti akta Skupnosti in če določajo natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim je podeljena, vse v mejah njenih določb (sodba z dne 21. decembra 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 49 V obravnavanem primeru in ne da bi se moralo Sodišče izreči o vprašanju, ali določba, kakršna je člen 53(1) FLAG, pomeni ukrep za izvajanje Uredbe št. 883/2004, zadostuje ugotoviti, da je učinek neposredne uporabljivosti te uredbe vsekakor to, da lahko nacionalna sodišča nadzirajo skladnost nacionalnega ukrepa z vsebino navedene uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali in Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, točka 34), in po potrebi navedenega ukrepa ne uporabijo, da se zagotovi primarnost prava Unije, kar v primeru iz postopka v glavni stvari pomeni primarnost Uredbe št. 883/2004.
- 50 Zato pravo Unije ne nasprotuje sprejetju določbe, kakršen je člen 53(1) FLAG, vendar le, če se ta nacionalna določba razlaga v skladu s členom 4 Uredbe št. 883/2004 in da se ne dvomi o primarnosti te uredbe.
- 51 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 288, drugi odstavek, PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica sprejme nacionalno ureditev, katere osebno področje uporabe je širše od osebnega področja uporabe Uredbe št. 883/2004, ker določa izenačitev državljanov držav pogodbenic Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru s svojimi državljanji, če se ta ureditev razlaga v skladu s to uredbo in če se ne dvomi o primarnosti te uredbe.

Tretje in četrto vprašanje

- 52 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na tretje in četrto vprašanje ni treba odgovoriti.

Peto in šesto vprašanje

- 53 Predložitveno sodišče s petim in šestim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali obveznost iz člena 60(3) Uredbe št. 987/2009 sprejeti začasno odločbo glede nacionalne zakonodaje, ki se uporablja prednostno, zavezuje le pristojni nacionalni nosilec, ki odloča o zahtevku za družinske dajatve, ali tudi nacionalno sodišče, ki odloča o tožbi v tem okviru, in če je odgovor pritrdilen, kdaj mora navedeno sodišče sprejeti tako odločbo.
- 54 Najprej je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga vloži nacionalno sodišče, zavrne le, če zahtevana razlaga prava Unije očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen problem ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (sodba z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 55 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je predložitveno sodišče v okviru spora o glavni stvari že sprejelo začasno odločbo, s katero je pristojnemu avstrijskemu nosilcu odredilo, naj zahtevek za družinske dajatve iz postopka v glavni stvari posreduje ustreznemu nemškemu nosilcu in začne postopek dialoga z njim.
- 56 Ta odločba očitno temelji na uporabi člena 60(3) Uredbe št. 987/2009 po analogiji, čeprav je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe paradoksalno razvidno, da navedeno sodišče meni, prvič, da ni pristojno za sprejetje take začasne odločbe, in drugič, da ni določbe, ki bi se uporabljala v primeru pravnega sredstva, kakršno je to v postopku v glavni stvari.
- 57 Ker pa je predložitveno sodišče že sprejelo to odločbo in ker ima ta lahko – čeprav le začasno – vse učinke, je peto vprašanje postalo neupoštevno za rešitev spora o glavni stvari in je zato hipotetično.
- 58 To ugotovitev potrjuje dejstvo, da je treba, kot je razvidno iz odgovora na prvo vprašanje, v obravnavanem primeru šteti, da je Republika Avstrija država članica, ki je na podlagi člena 68(1)(a) Uredbe št. 883/2004 prednostno pristojna za zagotavljanje družinskih dajatev iz postopka v glavni stvari, tako da avstrijski organi na podlagi člena 60(3) Uredbe št. 987/2009 niso zavezani sprejeti začasne odločbe glede nacionalne zakonodaje, ki se uporablja prednostno. V teh okoliščinah je vprašanje, ali mora predložitveno sodišče tako odločbo sprejeti „začasno“ namesto avstrijskih organov, hipotetično in ga je zato treba razglasiti za nedopustno.
- 59 Posledica nedopustnosti petega vprašanje je nedopustnost šestega vprašanja, ker zadnjenavedeno temelji na predpostavki, da je odgovor na peto vprašanje pritrdilen.
- 60 Glede na zgoraj navedeno je treba peto in šesto vprašanje razglasiti za nedopustni.

Sedmo vprašanje

- 61 Predložitveno sodišče s sedmim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 68(3)(a) Uredbe št. 883/2004 in člen 60 Uredbe št. 987/2009 razlagati tako, da vzajemno zavezujeta nosilca države članice, ki je prednostno pristojna, in nosilca države članice, ki je podredno pristojna, tako da mora vlagatelj zahtevka za družinske dajatve pri enem od teh nosilcev vložiti samo en zahtevek, nato pa morata ta nosilca navedeni zahtevek obravnavati skupaj, ali pa mora vlagatelj vložiti dva ločena zahtevka pri vsakemu od teh dveh nosilcev.
- 62 Glede tega je treba poudariti, da člen 68(3) Uredbe št. 883/2004 določa, da če je zahtevek za družinske dajatve vložen pri pristojnem nosilcu države članice, katere zakonodaja se uporablja, vendar ne kot prednostna pravica v skladu z odstavkoma 1 in 2 tega člena, „ta nosilec zahtevkov nemudoma posreduje pristojnemu nosilcu v državi članici, katere zakonodaja se uporablja prednostno, obvesti zadevno osebo in brez poseganja v določbe izvedbene uredbe v zvezi z začasno dodelitvijo dajatev po potrebi zagotovi razliko v obliki dodatka iz odstavka 2“ in „pristojni nosilec v državi članici, katere zakonodaja se uporablja prednostno, obravnava ta zahtevek, kakor da bi bil vložen neposredno pri njem, datum vložitve pri prvemu nosilcu pa se šteje kot datum vložitve zahtevka pri nosilcu, ki je pristojen po prednostni pravici“.
- 63 Člen 68(3) Uredbe št. 883/2004 tako jasno določa, da mora pristojni nosilec države članice, katere zakonodaja se ne uporablja prednostno, kadar je zahtevek za družinske dajatve vložen pri tem nosilcu, zahtevek nemudoma posredovati pristojnemu nosilcu države članice, katere zakonodaja se uporablja prednostno, in o tem obvestiti vlagatelja zahtevka. V takem primeru mora ta drugi nosilec zadevni zahtevek obravnavati, kot da bi mu bil predložen neposredno na dan, ko je bil vložen pri prvem nosilcu.
- 64 Iz člena 60(2) in (3) Uredbe št. 987/2009 prav tako jasno izhaja, da če nosilec, pri katerem je bil vložen zahtevek v skladu z odstavkom 1 istega člena, sklene, „da se v skladu s členom 68(1) in (2) [Uredbe št. 883/2004] prednostno uporablja njegova zakonodaja, mora družinske dajatve zagotavljati v skladu z zakonodajo, ki jo uporablja“, in da, če meni, da se uporablja njegova zakonodaja, vendar ne prednostno, „brez odlašanja sprejme začasno odločitev o veljavnih prednostnih pravilih in v skladu s členom 68(3) [Uredbe št. 883/2004] zahtevek posreduje nosilcu v drugi državi članici“ ter „o tem obvesti tudi vlagatelja zahtevka“.
- 65 Tako iz člena 68(3)(a) Uredbe št. 883/2004 kot iz člena 60(2) in (3) Uredbe št. 987/2009 torej izhaja, da mora vlagatelj vložiti samo en zahtevek pri samo enem pristojnem nosilcu. Ta mora glede na to, ali meni, da je pristojen prednostno ali podredno, v prvem primeru sam zagotavljati zahtevane družinske dajatve in v drugem primeru zadevni zahtevek posredovati pristojnemu nosilcu države članice, za katero meni, da je prednostno pristojna, pri čemer mora zagotoviti hitro obravnavanje takega zahtevka za družinske dajatve.
- 66 Glede na zgoraj navedeno je treba na sedmo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 68(3)(a) Uredbe št. 883/2004 ter člen 60(2) in (3) Uredbe št. 987/2009 razlagati tako, da vzajemno zavezujeta nosilca države članice, ki je prednostno pristojna, in nosilca države članice, ki je podredno pristojna, tako da mora vlagatelj zahtevka za družinske dajatve pri enem od teh nosilcev vložiti samo en zahtevek, nato pa morata ta nosilca navedeni zahtevek obravnavati skupaj.

Osmo in deveto vprašanje

- 67 Predložitveno sodišče z osmim in devetim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(4), člena 45 in 208 PDEU, člen 4(3) PEU ter člene 2, 3, 7 in določbe naslova II Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da nasprotujejo temu, da država članica na splošno odpravi družinske dajatve, ki jih je do tedaj zagotavljala delavcem na področju razvojne pomoči, ki v kraj opravljanja dela v tretji državi pripeljejo s sabo svoje družinske člane.
- 68 Za odgovor na to vprašanje je treba glede člena 45 PDEU, prvič, spomniti, da vsak državljan Unije – ne glede na kraj prebivališča in državljanstvo – ki je izkoristil pravico do prostega gibanja delavcev in ki je opravljal poklicno dejavnost v drugi državi članici kot tisti, v kateri prebiva, spada na področje uporabe te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 12. decembra 2002, de Groot, C-385/00, EU:C:2002:750, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 69 Člen 45 PDEU sicer nasprotuje vsakemu ukrepu, ki bi lahko, tudi če se uporablja brez diskriminacije glede na državljanstvo ali prebivališče, državljanke Unije oviral pri uresničevanju temeljne svoboščine prostega gibanja, zagotovljene s tem členom, ali ki bi lahko to uresničevanje zanje naredil manj privlačno, vendar pa ta člen delavcu, ki se preseli v državo članico, ki ni njegova matična država članica, ne podeljuje pravice, da v državi članici gostiteljici uveljavlja enako socialno zavarovanje, kot je tisto, ki ga je bil deležen v matični državi članici v skladu z nacionalno zakonodajo te zadnje države (sodba z dne 19. septembra 2019, van den Berg in drugi, C-95/18 in C-96/18, EU:C:2019:767, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 70 Drugič, glede člena 48 PDEU, ki določa sistem koordinacije zakonodaj držav članic, in ne njihovo harmonizacijo, je treba navesti, da ta določba ne vpliva na vsebinske in postopkovne razlike med sistemi socialne varnosti držav članic ter torej na pravice oseb, ki so zavarovane po teh sistemih, zato vsaka država članica ostaja pristojna, da ob upoštevanju prava Unije v svoji zakonodaji določi pogoje za zagotovitev dajatev iz sistema socialne varnosti (sodba z dne 19. septembra 2019, van den Berg in drugi, C-95/18 in C-96/18, EU:C:2019:767, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 71 Dodati je treba, da Uredba (ES) št. 883/2004 poleg tega ne določa skupnega sistema socialne varnosti, temveč dopušča različne nacionalne sisteme in je namenjena zgolj njihovi koordinaciji zaradi zagotovitve učinkovitega uresničevanja pravice do prostega gibanja oseb. Tako v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča države članice obdržijo pristojnost za ureditev svojih sistemov socialne varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 23. januarja 2020, Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 72 Države članice morajo ob izvajanju te pristojnosti vseeno spoštovati pravo Unije in zlasti določbe PDEU glede svoboščine, priznane vsakemu državljanu Unije, da se prosto giblje in prebiva na ozemlju držav članic (sodba z dne 23. januarja 2020, Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 73 V obravnavanem primeru je zato treba preučiti, ali Republika Avstrija ni kršila teh določb, ko se je odločila odpraviti pravico do družinskih dajatev, ki jo je do takrat zagotavljala delavcem na področju razvojne pomoči, ki v kraj opravljanja dela v tretji državi pripeljejo s sabo svoje družinske člane.

- 74 Glede tega je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je ta odprava, za katero se je odločil avstrijski zakonodajalec, splošna in se uporablja brez razlikovanja tako za upravičence, ki so državljani te države članice, kot za državljane drugih držav članic, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 75 Zato ne kaže, da bi navedena odprava, ki je nastopila po 1. januarju 2019, povzročila neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva.
- 76 Glede morebitne posredne diskriminacije na podlagi državljanstva zadevnih delavcev glede na državo članico njihovega stalnega prebivališča ali njihovih družinskih članov je treba ugotoviti, da niti določbe Uredbe št. 883/2004, natančneje njena člena 7 in 67, katerih namen je državi članici preprečiti, da bi lahko dodelitev ali znesek družinskih dajatev pogojevala s stalnim prebivališčem družinskih članov delavca v državi članici, v kateri se izplačujejo dajatve (glej v tem smislu sodbo z dne 5. oktobra 1995, Imbernon Martínez, C-321/93, EU:C:1995:306, točka 21), niti člen 45 PDEU ne določajo, da se pravica delavcev do prostega gibanja uporablja zunaj ozemlja Unije. Prav nasprotno, iz jasnega besedila člena 45 PDEU je razvidno, da je „v Uniji zagotovljeno“ prosto gibanje delavcev.
- 77 Odprava družinskih dajatev za delavce na področju razvojne pomoči, ki z družino prebivajo v tretji državi, torej ne more pomeniti posredne diskriminacije na ozemlju Unije, če se – kar mora preveriti predložitveno sodišče – obravnavanje teh uslužbencev od 1. januarja 2019 na področju družinskih dajatev ne razlikuje glede na to, ali so pravico do prostega gibanja uresničevali s tem, da so zapustili svojo matično državo članico zato, da so se za nedoločen čas nastanili v Avstriji, ampak je odvisno izključno od tega, ali otroci zadevnih delavcev na področju razvojne pomoči prebivajo v tretji državi ali v drugi državi članici, vključno z Avstrijo.
- 78 Te ugotovitve ne omaja dejstvo, da so delavci na področju razvojne pomoči, ki so že pridobili pravico do družinskih dajatev za pretekla obdobja, to pravico izgubili po tem, ko je 1. januarja 2019 začela veljati nova zakonodaja, ker ne kaže, da bi bila ta pravica izgubljena zaradi uresničevanja njihove pravice do prostega gibanja, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 79 Glede tega je treba dodati, na eni strani, da iz sodb z dne 12. junija 1980, Laterza (733/79, EU:C:1980:156), in z dne 26. novembra 2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732), ni mogoče izpeljati nobenega sklepa, upoštevnega za odgovor na ti vprašanji, ker zadevi, v katerih sta bili izdani ti sodbi, nista niti pravno niti dejansko primerljivi s položajem, obravnavanim v postopku v glavni stvari, kot je opisan v predlogu za sprejetje predhodne odločbe. V teh zadevah so bile namreč sporne spremembe pravic, pridobljenih po tem, ko je državljan Unije na ozemlju Unije uresničeval pravico do prostega gibanja. V obravnavanem primeru pa se zakonodajna sprememba nanaša na delavce na področju razvojne pomoči, ki opravljajo delo zunaj ozemlja Unije in katerih otroci tam z njimi prebivajo.
- 80 Na drugi strani možnost, na katero se sklicuje predložitveno sodišče, da bi odprava družinskih dodatkov za delavce na področju razvojne pomoči lahko ovirala prosto gibanje delavcev in po potrebi zmanjšala njegovo privlačnost, celo povzročila zmanjšanje povpraševanja za poklic „delavec na področju razvojne pomoči“ – tudi če bi se to dejansko uresničilo – nikakor ne more biti vzrok za položaj, ki je v nasprotju s členoma 45 in 48 PDEU. Kot je namreč razvidno iz točk 71 in 72 te sodbe, ti določbi ne določata harmonizacije sistemov socialne varnosti držav članic, saj te ohranijo pristojnost, da ob upoštevanju prava Unije uredijo svoje sisteme socialne varnosti, in Pogodba DEU delavcu ne zagotavlja, da sta razširitev njegovih dejavnosti v več kot eno državo članico ali njihov prenos v drugo državo članico nevtralna na področju socialne

varnosti. Ob upoštevanju razlik med zakonodajami držav članic o socialni varnosti bi lahko taka razširitev ali tak prenos, odvisno od posameznega primera, imela prednosti ali slabosti za delavca z vidika socialne varnosti. Iz tega izhaja, da je taka zakonodaja tudi v primerih, ko je njena uporaba manj ugodna, v skladu s členoma 45 in 48 PDEU, če za zadevnega delavca ni neugodna v primerjavi s tistimi delavci, ki opravljajo vse dejavnosti v državi članici, v kateri se ta zakonodaja uporablja, ali v primerjavi s tistimi, ki so bili tam že prej obdavčeni, in če ne pripelje do nepovratnega vplačila prispevkov za socialno varnost (sodba z dne 14. marca 2019, Vester, C-134/18, EU:C:2019:212, točka 32 in navedena sodna praksa).

- 81 Glede na te preudarke je treba na osmo in deveto vprašanje odgovoriti, da je treba člena 45 in 48 PDEU razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da država članica na splošno odpravi družinske dajatve, ki jih je do tedaj zagotavljala delavcem na področju razvojne pomoči, ki v kraj opravljanja dela v tretji državi pripeljejo s sabo svoje družinske člane, če se, prvič, ta odprava uporablja brez razlikovanja tako za upravičence, ki so državljani te države članice, kot za državljane drugih držav članic, in drugič, če navedena odprava ne povzroča različnega obravnavanja zadevnih delavcev na področju razvojne pomoči ne le glede na to, ali so pravico do prostega gibanja uresničevali pred ali po tej odpravi, ampak glede na to, ali njihovi otroci prebivajo z njimi v državi članici ali tretji državi.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

- 1. Člen 11(3)(a) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti je treba razlagati tako, da je treba zaposleno osebo, državljanko države članice, v kateri ta in njeni otroci prebivajo, ki jo je delodajalec s sedežem v drugi državi članici zaposlil na podlagi pogodbe o zaposlitvi kot delavko na področju razvojne pomoči, ki je v skladu z zakonodajo te druge države članice vključena v obvezni sistem socialne varnosti te države, ki ni napotena v tretjo državo takoj po njenem nastopu dela, ampak po koncu usposabljanja v navedeni državi članici, kamor se nato vrne za obdobje za vrnitev na delo, obravnavati tako, da opravlja dejavnost zaposlene osebe v tej državi v smislu te določbe.**
- 2. Člen 288, drugi odstavek, PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica sprejme nacionalno ureditev, katere osebno področje uporabe je širše od osebnega področja uporabe Uredbe št. 883/2004, ker določa izenačitev državljanov držav pogodbenic Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru s svojimi državljani, če se ta ureditev razlaga v skladu s to uredbo in če se ne dvomi o primarnosti te uredbe.**
- 3. Člen 68(3)(a) Uredbe št. 883/2004 ter člen 60(2) in (3) Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 883/2004 je treba razlagati tako, da vzajemno zavezujeta nosilca države članice, ki je prednostno pristojna, in nosilca države članice, ki je podredno pristojna, tako da mora vlagatelj zahtevka za družinske dajatve pri enem od teh nosilcev vložiti samo en zahtevek, nato pa morata ta nosilca navedeni zahtevek obravnavati skupaj.**

4. Člena 45 in 48 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da država članica na splošno odpravi družinske dajatve, ki jih je do tedaj zagotavljala delavcem na področju razvojne pomoči, ki v kraj opravljanja dela v tretji državi pripeljejo s sabo svoje družinske člane, če se, prvič, ta odprava uporablja brez razlikovanja tako za upravičence, ki so državljani te države članice, kot za državljane drugih držav članic, in drugič, če navedena odprava ne povzroča različnega obravnavanja zadevnih delavcev na področju razvojne pomoči ne le glede na to, ali so pravico do prostega gibanja uresničevali pred ali po tej odpravi, ampak glede na to, ali njihovi otroci prebivajo z njimi v državi članici ali tretji državi.

Podpisi