

Predmet C-199/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

30. ožujka 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesfinanzgericht (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

19. ožujka 2021.

Žalitelj:

DN

Druga stranka u žalbenom postupku:

Finanzamt Österreich

Predmet glavnog postupka

Sloboda kretanja radnika – Obiteljska davanja – Prava koja postoje po osnovi korištenja mirovina – Država nadležna za mirovinu – Povrat – Nadležna država članica – Razlika u plaćanjima

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja**Prvo pitanje** koje se postavlja zajedno s drugim pitanjem:

Treba li izraz „držav[a] članic[a] koja je nadležna za [...] mirovinu” iz članka 67. druge rečenice Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5, svezak 3. str. 160. i

ispravak SL 2020., L 415., str. 88.) kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. (SL 2012., L 149., str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.) (u daljnjem tekstu: Uredba 883/2004, nova koordinacija ili osnovna uredba) tumačiti na način da se njime obuhvaća ona država članica koja je prethodno kao država zaposlenja bila nadležna za obiteljska davanja i koja je sad obvezna isplaćivati starosnu mirovinu, pravo na koju se temelji na prethodnom ostvarivanju prava na slobodu kretanja radnika na njezinu državnom području?

Drugo pitanje:

Treba li tekst članka 68. stavka 1. točke (b) podtočke ii. Uredbe 883/2004 „prava koja postoje po osnovi korištenja mirovina” tumačiti na način da pravo na obiteljska davanja nastaje po osnovi korištenja mirovine ako se, kao prvo, odredbama prava Unije ili država članica korištenje mirovine predviđa kao uvjet za obiteljska davanja, i kao drugo, ako je osim toga uvjet korištenja mirovine činjenično doista ispunjen tako da „jednostavno korištenje mirovine” nije obuhvaćeno člankom 68. stavkom 1. točkom (b) podtočkom ii. Uredbe 883/2004, a predmetnu državu članicu sa stajališta prava Unije ne treba smatrati „državom nadležnom za mirovinu”?

Treće pitanje, koje se postavlja kao alternativa uz prvo i drugo pitanje, ako je za tumačenje izraza „država nadležna za mirovinu” dovoljno jednostavno korištenje mirovine:

U slučaju korištenja starosne mirovine na koju je pravo ostvareno u okviru primjene propisa o radnicima migrantima i prije toga obavljanjem djelatnosti u državi članici u razdoblju tijekom kojeg samo država boravišta ili obje države još nisu bile države članice Unije ili Europskog gospodarskog prostora, treba li tekst „omogućava se stjecanje dodatka u visini razlike koja po potrebi prelazi ovaj iznos” iz drugog dijela druge rečenice članka 68. stavka 2. Uredbe 883/2004 s obzirom na presudu Suda od 12. lipnja 1980. u predmetu 733/79, Laterza, tumačiti na način da su prema pravu Unije obiteljska davanja zajamčena u najvećoj mogućoj mjeri čak i u slučaju korištenja mirovine?

Četvrto pitanje:

Treba li članak 60. stavak 1. treću rečenicu Uredbe 987/2009 tumačiti na način da mu se protivi članak 2. stavak 5. Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (Zakon o naknadi obiteljskih troškova iz 1967.; u daljnjem tekstu: FLAG 1967) u skladu s kojim, u slučaju razvoda, pravo na obiteljska davanja i odbitak za dijete pripada roditelju koji vodi brigu o kućanstvu sve dok je dijete koje je punoljetno i koje studira dio njegova kućanstva, a koji nije predao zahtjev ni u državi boravišta ni u državi nadležnoj za mirovinu tako da drugi roditelj, koji u Austriji živi kao umirovljenik i koji zapravo jedini snosi teret novčanog uzdržavanja djeteta, izravno na temelju članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe 987/2009 može

podnijeti zahtjev za obiteljska davanja i odbitak za dijete ustanovi države članice čije zakonodavstvo ima prednost u primjeni?

Peto pitanje koje se postavlja zajedno s četvrtim pitanjem:

Treba li članak 60. stavak 1. treću rečenicu Uredbe 987/2009 tumačiti i na način da je u svrhu stjecanja statusa stranke osobe zaposlene u Uniji u postupku u pogledu obiteljskih davanja u državi članici također potrebno i da ta osoba pretežno snosi teret uzdržavanja u smislu članka 1. točke (i) treće podtočke Uredbe 883/2004?

Šesto pitanje:

Treba li odredbe o savjetovanju u skladu s člankom 60. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (u daljnjem tekstu: Uredba 987/2009 ili Provedbena uredba) (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.) tumačiti na način da ustanove predmetnih država članica trebaju provesti takvo savjetovanje ne samo u slučaju dodjele obiteljskih davanja, nego i u slučaju zahtjeva za povrat obiteljskih davanja?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti

Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti

Navedene nacionalne odredbe

FLAG 1967, članci 2., 2.a, 10., 26.

U skladu s člankom 2. stavkom 2. FLAG-a 1967, osoba čijem kućanstvu dijete pripada, ima pravo na obiteljska davanja za dijete navedeno u stavku 1. Osoba čijem kućanstvu dijete ne pripada, ali koja pretežno snosi troškove uzdržavanja djeteta, ima pravo na obiteljska davanja ako nijedna druga osoba u skladu s prvom rečenicom nema to pravo.

Članak 2. stavak 5. točka (a) FLAG-a 1967 glasi:

„Dijete pripada kućanstvu određene osobe ako u slučaju jedinstvenog

upravljanja ono dijeli stan s tom osobom. Neće se smatrati da je pripadnost kućanstvu prestala

- ako dijete samo privremeno boravi izvan zajedničkog stana.

Smatrat će se da dijete pripada kućanstvu obaju roditelja ako oni vode zajedničko kućanstvo kojem dijete pripada.

Članak 2.a FLAG-a 1967 glasi:

(1) Ako dijete pripada zajedničkom kućanstvu roditelja, zahtjev onog roditelja koji pretežno vodi kućanstvo ima prednost u odnosu na zahtjev drugog roditelja. Dok se ne dokaže suprotno, predmnijeva se da majka pretežno vodi kućanstvo.

(2) U slučajevima navedenim u stavku 1., roditelj čiji zahtjev ima prednost može se odreći tog zahtjeva u korist drugog roditelja. Izjava o odricanju može se podnijeti i retroaktivno, ali samo za razdoblja za koja obiteljska davanja još nisu ostvarena. Odricanje se može opozvati.

Kratak prikaz činjenica i postupka

1. Finanzamt (Porezna uprava, Austrija) od žalitelja traži povrat obiteljskih davanja za razdoblje od siječnja do kolovoza 2013. za njegovo punoljetno dijete.
2. Žalitelj je rođen u Poljskoj, a bio je zaposlen u Austriji od 1989. nadalje. Na početku je po tri tjedna radio u Austriji, a zatim je provodio jedan tjedan sa svojom obitelji u Poljskoj. Od 1992. nadalje bio je samo povremeno u Poljskoj. Od 2001. ima austrijsko državljanstvo i isključivo boravište u Austriji. Njegova supruga i kći žive u Poljskoj i imaju poljsko državljanstvo. Žalitelj je od srpnja 2011. razveden od svoje supruge, poljske državljanke. Prije zaposlenja u Austriji, žalitelj je radio u Poljskoj do kraja 1988.
3. Austrijska obiteljska davanja uvijek su se isplaćivala žalitelju koji ih je prosljeđivao svojoj kćeri. Od majke se nije tražila izjava o odricanju. Druga stranka u žalbenom postupku je prilikom odobravanja pretpostavila primarnu nadležnost Austrije jer je žalitelj bio zaposlen u Austriji.
4. Od studenoga 2011. žalitelj prima starosnu mirovinu u Austriji i u Poljskoj. Druga stranka u žalbenom postupku na tome temelji povrat austrijskih obiteljskih davanja i odbitka za dijete. Primanje mirovine u Poljskoj znači da Austrija s obzirom na pravo Unije nije nadležna i da obveza plaćanja razlike u skladu s člankom 68. stavkom 2. Uredbe 883/2004 također nije relevantna.
5. Kći je 2013. studirala u Poljskoj. Poljski kriterij koji se odnosi na minimalni prihod od 539 zlota po osobi žalitelj je prekoračio 2013., tako da u Poljskoj nije imao pravo na obiteljska davanja. Ni žalitelj ni majka djeteta nisu primali obiteljska davanja u Poljskoj.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Što se tiče prvog i drugog pitanja, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je Austrija u pogledu zakonodavstva o obiteljskim davanjima u skladu s izvornim pravom tipična država boravišta. Zaposlenje ili korištenje mirovine nisu preduvjeti za obiteljska davanja. Austrija stoga može samo u vezi s pravom Unije postati država zaposlenja ili država nadležna za mirovinu. U pogledu određivanja nadležne države članice članak 67. druga rečenica Uredbe 883/2004 sadržava neovisnu i konačnu odredbu o mirovinama. Budući da je žalitelj od 1. svibnja 2004. u okviru ostvarivanja slobode kretanja radnika obavljao djelatnost u svojstvu zaposlene osobe na temelju čega od studenoga 2011. u Austriji prima mirovinu, što je člancima 67. i 68. Uredbe 883/2004 utvrđeno kao uvjet za pravo na obiteljska davanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da je Austrija u skladu s pravom Unije država nadležna za mirovinu i prema tome nadležna država članica.
- 7 U skladu s člankom 67. Uredbe 883/2004 samo jedna država članica može biti nadležna. Budući da žalitelj prima mirovinu u Austriji i u Poljskoj, potreban je dodatni element za određivanje nadležne države članice. Članak 68. stavak 1. točka (b) podtočka ii. Uredbe 883/2004 odnosi se na „prava koja postoje po osnovi korištenja mirovina”. Austrija je prema tome, suprotno stajalištu druge stranke u žalbenom postupku, u svakom slučaju nadležna država članica. Pitanje je samo je li riječ o primarnoj ili sekundarnoj nadležnosti.
- 8 Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da je zamjena prioriteta dviju država članica već bila propisana člankom 76. Uredbe (EEZ) br. 1408/71. Ta je odredba naknadno izmijenjena nekoliko puta. U početku je bila riječ o ukidanju prava, ali je u najnovijoj verziji riječ o odgodi prava.
- 9 U skladu s pravom Unije, sve su države članice koje se nalaze u situaciji koja je obuhvaćena područjem primjene Uredbe 883/2004, države zaposlenja. Međutim, neke su države članice to već na temelju nacionalnog prava jer za ostvarivanje prava na obiteljska davanja osim rezidentnosti zahtijevaju i stvarno obavljanje gospodarske djelatnosti. Te se države članice u novijoj pravnoj doktrini nazivaju „državama zaposlenja u skladu s izvornim pravom” kako bi ih se razlikovalo od „država zaposlenja u skladu s pravom Unije” u smislu članka 67. Uredbe 883/2004.
- 10 Svim prethodno navedenim verzijama članka 76. Uredbe 1408/71 zajedničko je to da se, ako je država boravišta prema svojem nacionalnom pravu i sama bila država zaposlenja, njima određivalo da je „imala prednost” u odnosu na nadležnu državu zaposlenja u skladu s člankom 73. Uredbe 1408/71: Država boravišta određivala se na temelju izričite odredbe u pravu Unije kao država članica s primarnom nadležnošću, a u državi zaposlenja sa sekundarnom nadležnošću pravo na obiteljska davanja u skladu s njezinim pravom je bilo isključeno, odnosno mirovalo je do dostizanja praga. Sud Europske unije pojasnio je činjenicu da ukidanje prava u skladu s člankom 76. Uredbe (EEZ) br. 1408/71 nije trebalo shvatiti u apsolutnom smislu te je već u području primjene te Uredbe obje države

članice međusobno povezoao na način da je po potrebi država članica sa sekundarnom nadležnošću bila obvezna podmiriti razliku u plaćanjima.

- 11 U tom kontekstu treba uputiti na presudu Suda u predmetu Sanina, C-363/08. Nakon razvoda, R. Sanina se sa svojom kćeri preselila iz Austrije u Grčku. Otac djeteta i dalje je bio zaposlen u Austriji. Austrija je stoga bila „država zaposlenja u skladu s pravom Unije”. R. Sanina nije obavljala gospodarsku djelatnost u Grčkoj, zbog čega je Grčka bila samo zemlja boravišta. Stoga je Austrija prvenstveno bila obvezna isplaćivati obiteljska davanja. Da je R. Sanina počela obavljati gospodarsku djelatnost u Grčkoj, što u skladu s grčkim zakonodavstvom dovodi do prava na grčka obiteljska davanja, primarnu nadležnost imala bi Grčka („država zaposlenja u skladu s izvornim pravom”) i pravo na austrijska obiteljska davanja bi mirovalo za iznos predviđen grčkim zakonodavstvom.
- 12 Budući da u slučaju obavljanja gospodarske djelatnosti obje države članice moraju jamčiti obiteljska davanja u najvećoj mjeri, sud koji je uputio zahtjev smatra da to mora biti slučaj i u pogledu primanja mirovine. Uredba br. 883/2004 koordinira države članice koje su zainteresirane stranke u svim okolnostima tipizacijom i određivanjem hijerarhije, čime se određuje redoslijed i jamči zajednička obveza osiguravanja najvišeg iznosa obiteljskih davanja. U pogledu situacija koje se odnose na mirovine zajednička obveza dotičnih država članica proizlazi iz sudske prakse Suda, posebno u predmetu Laterza (C-733/79).
- 13 Prema Zajedničkom informacijskom sustavu o socijalnoj zaštiti (MISSOC), boravište je jedini kriterij za primanje obiteljskih davanja u Poljskoj. Obavljanje gospodarske djelatnosti nije preduvjet. Poljsku bi stoga s obzirom na njezino nacionalno zakonodavstvo trebalo razvrstati kao državu boravišta. S druge strane, Austrija je država nadležna za mirovinu. Stoga je prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev riječ o davanjima nekoliko država članica po različitim osnovama zbog čega se primjenjuje članak 68. stavak 1. točka (a) Uredbe 883/2004. Stoga Austrija kao država nadležna za isplatu mirovine ima primarnu nadležnost te je obvezna isplatiti davanja u punom iznosu.
- 14 Međutim, druga stranka u žalbenom postupku klasificirala je i Austriju i Poljsku kao obične države nadležne za isplatu mirovina, a time i kao jednake, što znači da je Poljska kao država boravišta kćeri obvezna isplatiti davanja. Budući da u Poljskoj zbog prelaska praga dohotka nije moguće ostvariti pravo na obiteljska davanja, obveza Austrije da podmiri razliku u plaćanjima prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev i dalje bi postojala te bi plaćanja morala izvršavati kao država članica s primarnom nadležnošću.
- 15 Treće pitanje postavlja se kao alternativa uz prvo i drugo pitanje radi pojašnjenja jer u Austriji postoji suprotna sudska praksa.
- 16 U pogledu četvrtog i petog pitanja sud koji je uputio zahtjev navodi da se pravom Unije austrijsko zakonodavstvo (prvenstveno ili podredno) određuje kao relevantno pravo. Člankom 2. stavkom 2. FLAG-a 1967 utvrđuje se prioritarno

pravo one osobe čijem kućanstvu pripada dijete. Članak 2. stavak 2.a FLAG-a 1967 nije relevantan u ishodišnoj situaciji jer ne postoji zajedničko kućanstvo roditelja. Prema austrijskom pravu, majka koja živi u Poljskoj je osoba koja može ostvariti pravo na davanja. Druga stranka u žalbenom postupku kao alternativni temelj za povrat navodi činjenicu da prema austrijskom pravu majka ima pravo na obiteljska davanja. Budući da se, prema austrijskom pravu, povrat protupravno isplaćenoga obiteljskog davanja mora zahtijevati od osobe koja na njega nije imala pravo, žalitelj bi bio obavezan izvršiti taj povrat i majka koja živi u Poljskoj morala bi samostalno podnijeti zahtjev za obiteljska davanja. Međutim, pravo na obiteljska davanja za 2013. više neće moći ostvariti jer je istekao odgovarajući rok za podnošenje zahtjeva.

- 17 Sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje ispunjava li ishodišna situacija uvjete iz članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe 987/2009 jer majka koja prema austrijskom pravu ima pravo na davanja nije iskoristila svoje pravo, tako da austrijska ustanova mora, kao obveznu pravnu posljedicu, uzeti u obzir zahtjev žalitelja kao drugog roditelja. Iako su u skladu s pravom Unije austrijski propisi načelno primjenjivi, izuzetak od toga trebao bi se pretpostaviti ako bi članak 2. stavak 2. FLAG-a 1967 bio istisnut zbog prvenstva primjene članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe 987/2009. Žalitelj bi tada svoj status stranke u postupku mogao izravno temeljiti na pravu Unije, čime bi se također osiguralo pravo djeteta. Postavlja se i pitanje je li za ostvarivanje statusa stranke u postupku potrebno da žalitelj snosi veći dio tereta uzdržavanja (što je ovdje slučaj).
- 18 U pogledu šestog pitanja valja napomenuti da za osiguravanje obiteljskih davanja radnicima migrantima u najvećoj mogućoj mjeri dvije predmetne države članice moraju surađivati u sklopu postupka savjetovanja i, ako je potrebno, moraju podmiriti razliku u plaćanjima. Sud koji je uputio zahtjev pita se nije li taj postupak savjetovanja također obavezan i u slučaju zahtjeva za povrat obiteljskog davanja s obzirom na to da se u tom postupku (koji je suprotnost postupka za odobravanje naknade) primjenjuju ista prava i obveze.