SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT, predstavljeni 29. marca 2007[1]

I – Uvod

1. Na Nizozemskem živeči mladi invalidi, ki so v celoti ali delno nezmožni za delo, dobivajo denarno pomoč na podlagi Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (zakon o pomoči mladim invalidom v primeru delovne nezmožnosti, v nadaljevanju: Wajong). Pomoč nadomešča osebni dohodek oziroma ga dopolnjuje do višine zajamčenega osebnega dohodka.

2. V sodbi Kersbergen-Lap in Dams-Schipper[2], ki je bila izdana pred vložitvijo tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, je Sodišče že odločilo, da je pomoč Wajong posebna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) Uredbe št. 1408/71[3], ki jo v skladu s členom 10a te uredbe ni treba izplačati osebam, ki imajo prebivališče v tujini. Vendar tožeči stranki v navedeni zadevi nista bili zaposleni, tako da je pomoč v njunem primeru v celoti nadomeščala osebni dohodek.

3. Za razliko od njih je D. P. W. Hendrix, pritožnik postopka v glavni stvari, delavec. Ker je zaslužil manj od zakonsko zajamčenega dohodka, je denarno pomoč na podlagi Wajong prejemal kot dopolnilno pomoč k svojemu dohodku, dokler je prebival na Nizozemskem. Po njegovi selitvi v Belgijo je bilo izplačevanje pomoči ustavljeno.

4. Centrale Raad van Beroep zato poleg presoje pomoči glede na Uredbo št. 1408/71 načenja vprašanje, ali se lahko

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Sodba z dne 6. julija 2006 v zadevi Kersbergen-Lap in Dams-Schipper (C-154/05, ZOdl., str. I-6249) – v nadaljevanju: sodba Kersbergen.

3 — 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 L 149, str. 2), spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL 1997, L 28, str. 1), spremenjeno z Uredbo Sveta (ES) št. 307/1999 z dne 8. februarja 1999 (UL L 38, str. 1).

delavec nasproti državi članici, katere državljan je, sklicuje na prosto gibanje delavcev, če je zaposlen v tej državi in je v drugo državo članico prenesel zgolj stalno prebivališče. Če v tem primeru velja prosto gibanje delavcev, se sprašuje, v kolikšni meri so z njim skladne določbe Uredbe št. 1408/71 o posebnih dajatvah, za katere se ne plačujejo prispevki. Sodišče daje v presojo tudi združljivost ustreznih določb s prostim gibanjem državljanov Unije iz člena 18 ES.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

5. Člen 7(1) in (2) Uredbe št. 1612/68[4] določa:

„1. Delavec, ki je državljan države članice, v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva ne sme biti deležen drugačnega obravnavanja kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpovedi in, če bi postal brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.

2. Uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci."

6. Člen 42(2) Uredbe št. 1612/68 določa:

„Uredba ne posega v ukrepe, sprejete v skladu s členom 51 Pogodbe."

7. Člen 4 Uredbe št. 1408/71 določa:

„1. Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

a) dajatve za bolezen in materinstvo,

4 — Uredba Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2), spremenjena z uredbo Sveta (EGS) št. 2434/92 z dne 27. julija 1992 (UL L 245, str. 1).

b) invalidske dajatve, vključno s tistimi, ki so namenjene vzdrževanju ali izboljševanju možnosti pridobivanja zaslužka,

[...]

2. Ta uredba se uporablja za vse splošne in posebne sisteme socialne varnosti, na podlagi plačevanja prispevkov ali brez njih, in za sisteme, ki se nanašajo na odgovornost delodajalca ali lastnika ladje za dajatve iz odstavka 1.

2a. Ta uredba se uporablja tudi za posebne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, ki se zagotavljajo po zakonodaji ali sistemih, ki niso omenjeni v odstavku 1 ali izvzeti na podlagi odstavka 4, kadar so te dajatve namenjene:

a) za dodatno, nadomestno ali pomožno zavarovanje tveganj, ki so zajeta v področja socialne varnosti, iz odstavka 1(a) do (h);

b) samo za posebno varstvo za invalide.

2b. Ta uredba se ne uporablja za določbe zakonodaje države članice v zvezi s posebnimi dajatvami, za katere se ne plačujejo prispevki iz priloge II, oddelek III, katerih veljavnost je omejena na del njenega ozemlja.

[...]

4. Ta uredba se [ne] uporablja za socialno pomoč [...]“

8. Za posebne dajatve iz člena 4(2a) člen 10a(1) Uredbe št. 1408/71 določa naslednje:

„Ne glede na določbe člena 10 in naslova III se osebam, za katere se uporablja uredba, dodelijo posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki iz člena 4(2a), izključno na ozemlju države članice, v kateri imajo stalno prebivališče, v skladu z zakonodajo te države, pod pogojem, da so te dajatve navedene v prilogi IIa. Te dajatve dodeljuje

nosilec v kraju stalnega prebivališča na svoje stroške."

9. V prilogi IIa, točka Q, k Uredbi št. 1408/71 je naveden nizozemski zakon o pomoči mladim invalidom v primeru delovne nezmožnosti.

10. Člen 95b(8) Uredbe št. 1408/71 določa:

„Uporaba člena 1 te uredbe nima za posledico odvzema dajatev, ki so bile zagotovljene, preden je ta uredba začela veljati, s strani pristojnih nosilcev držav članic v skladu z določbami iz naslova III Uredbe (EGS) št. 1408/71, na katero se nanašajo določila člena 10 te uredbe."

B – *Nacionalno pravo*

11. Delavci so na Nizozemskem v skladu z Wet op de arbeitsongeschiktheidsverzekering (zakon o zavarovanju za primer delovne nezmožnosti, v nadaljevanju: WAO) od prvega delovnega dne naprej zavarovani za primer delovne nezmožnosti. Če so osebe zaradi invalidnosti nezmožne za delo oziroma od vsega začetka le omejeno sposobne za delo, ne prejemajo dajatev na podlagi WAO.

12. Do začetka leta 1998 je na Nizozemskem veljal Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (splošni zakon v zvezi z delovno nezmožnostjo) (AAW), ki je obsegal zavarovanje za primer delovne nezmožnosti za vse prebivalce Nizozemske, ki niso bili zavarovani na podlagi WAO. V skladu s AAW so lahko med drugim osebe, ki so bile na svoj 17. rojstni dan nezmožne za delo, od 18. leta dalje uveljavljale zajamčeno pomoč za mlade invalide. Pomoči iz AAW so se financirale s prispevki zavarovancev, katerih višina je bila odvisna od obdavčljivega dohodka.

13. S 1. januarjem 1998 je AAW v delu, ki zadeva ta primer, nadomestil Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (zakon o pomoči mladim invalidom v primeru delovne nezmožnosti) z dne 24. aprila 1997 (Wajong). Wajong za posebno skupino mladih invalidov določa po-

moč, ki ustreza na Nizozemskem sprejetemu eksistenčnemu minimumu.

14. Pravica do pomoči v skladu z Wajong, ki se skoraj v celoti financira iz sredstev države, ni odvisna od osebnih potreb. Kljub temu se pomoč zniža, če upravičenec prejema dohodke iz dela.

15. Za razliko od prejšnjega AAW se pomoč v skladu z Wajong dodeli le invalidom, ki prebivajo na Nizozemskem. Wajong od 1. septembra 2002 dalje vsebuje omilitveno klavzulo, v skladu s katero je mogoče odstopanje od pogoja stalnega prebivališča, če bi ugasnitev pravice do pomoči povzročila veliko nepravičnost. To na primer velja, če je treba mlademu invalidu v tujini opraviti zdravniški poseg, če lahko ta v tujini začne z delom s precejšnjimi obeti za ponovno vključitev ali če je oseba, ki ga preživlja, prisiljena bivati zunaj Nizozemske.

16. V skladu z Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (zakonom o (ponovni) vključitvi invalidnih delavcev, v nadaljevanju: Wet REA) so lahko delodajalci delno oproščeni plačila zakonsko zajamčenega dohodka invalidnim delavcem, katerih zmogljivost je bistveno manjša od običajne.

III – Dejansko stanje in postopek

17. Nizozemski državljan D. P. W. Hendrix se je rodil 26. septembra 1975. Trpi za duševno invalidnostjo, zaradi katere je od 80 do 100 % nezmožen za delo. Z učinkom od 26. septembra 1993 mu je bila priznana pomoč na podlagi AAW.

18. D. P. W. Hendrix je bil od 1. februarja 1994 zaposlen v trgovini z gradbenim materialom na Nizozemskem. Njegov delodajalec je bil na podlagi Wet REA delno oproščen obveznosti plačila zakonsko zajamčenega dohodka D. P. W. Hendrixu. D. P. W. Hendrix je zato zaslužil le 70 % zajamčene plače in temu ustrezno prejemal pomoč Wajong v višini, kot velja za primer 25–35 % delovne nezmožnosti.

19. D. P. W. Hendrix se je 1. junija 1999 preselil v Belgijo, a je obdržal svoje delovno mesto na Nizozemskem. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemer-

sverzekeringen (v nadaljevanju: tožena stranka) je z odločbo z dne 28. junija 1999 ustavil izplačevanje pomoči Wajong od 1. julija 1999 dalje. Ker je oprostitev plačevanja zajamčenega dohodka delodajalca ostala v veljavi in je ta zavrnil zvišanje dohodka, je delovno razmerje prenehalo. D. P. W. Hendrix je od 5. julija 1999 zaposlen v drugi trgovini z gradbenim materialom, kjer prejema zakonsko zajamčeno plačo.[5] Leta 2001 se je D. P. W. Hendrix spet preselil nazaj na Nizozemsko.

20. D. P. W. Hendrix je po neuspešnem upravnem postopku pri Rechtbank Amsterdam vložil tožbo zoper ustavitev izplačevanja pomoči, ki jo je slednje zavrnilo s sodbo z dne 16. marca 2001. Centrale Raad van Beroep, ki obravnava pritožbo, je na podlagi člena 234 ES Sodišču s sklepom z dne 15. julija 2005 predložilo naslednja vprašanja za predhodno odločanje:

1. Ali je pomoč, izplačano na podlagi Wajong, ki je navedena v prilogi IIa k Uredbi št. 1408/71, treba šteti kot posebno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) te uredbe, tako da bi se za osebe, kot je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, moralo uporabljati izključno pravilo usklajevanja iz člena 10a Uredbe št. 1408/71? Ali je za odgovor na to vprašanje pomembno, ali je prizadeta oseba prvotno prejemala pomoč AAW za mlade invalide (financirano iz prispevkov), ki se je 1. januarja 1998 *ex lege* spremenila v pomoč na podlagi Wajong?

2. Ali se lahko v primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje delavec nasproti državi članici, katere državljan je, pri čemer je delal izključno v tej državi članici, vendar prebiva v drugi državi članici, sklicuje na člen 39 ES, kot je bil izveden s členom 7 Uredbe št. 1612/68?

3. Ali je v primeru pritrdilnega odgovora na prvo in drugo vprašanje člen 39 ES, kot je bil izveden s členom 7(2) Uredbe št. 1612/68, treba razumeti tako, da je z njim vedno združljiva zakonska določba, ki dodelitev ali ohranitev pomoči pogojuje s prebivališčem prizadete osebe v državi članici, katere zakonodaja se uporabi, če ta zakonodaja ureja dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) Uredbe št. 1408/71 in ki je navedena v prilogi IIa k tej uredbi?

5 — Celoten spor se torej nanaša le na zahtevek za pomoč Wajong za štiri dni od 1. do 4. julija 1999, kot pravilno izpostavlja nizozemska vlada.

4. Ali je v primeru pritrdilnega odgovora na prvo in drugo vprašanje ter nikalnega odgovora na tretje vprašanje pravo Skupnosti (vključno s členom 7(2) Uredbe št. 1612/68 in členom 39 ES ter členoma 12 in 18 ES) treba razlagati tako, da je bistvo Wajong zadostna podlaga, da se državljanu Unije, ki je za polni delovni čas zaposlen na Nizozemskem in v tem smislu zanj velja izključno nizozemska zakonodaja, postavi pogoj prebivališča?

IV – Pravna presoja

A – Prvo vprašanje za predhodno odločanje – Opredelitev pomoči kot posebne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu Uredbe št. 1408/71

21. Prvo vprašanje Raad van Beroep se glasi, ali je treba pomoč na podlagi Wajong šteti za posebno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) Uredbe št. 1408/71, pri kateri se uporabi pravilo usklajevanja iz člena 10a te uredbe.

22. Temu vprašanju je Sodišče pritrdilo že v sodbi Kersbergen, ker je obravnavana pomoč neodvisna od prispevkov in navedena v prilogi IIa k Uredbi št. 1408/71 ter ima značaj posebne dajatve.[6] Posebna dajatev je zato, ker je na eni strani povezana s socialno pomočjo za invalidnost na podlagi člena 4(1)(b) Uredbe št. 1408/71 in na drugi strani s socialno pomočjo. Pomoč naj bi namreč socialno šibki skupini (mladi invalidi) zagotavljala zajamčen dohodek.[7]

23. Dejstvo, da se pri dodeljevanju pomoči Wajong ne presojajo finančne potrebe posameznika,[8] po mnenju Sodišča ne nasprotuje temu, da bi bila podobna socialni pomoči. Nasprotno, v zvezi s tem naj bi zadostovalo, da upravičena skupina mladih invalidov na

6 — V zvezi z zahtevo, da morajo biti te predpostavke podane kumulativno, glej sodbo z dne 8. marca 2001 v zadevi Jauch (C-215/99, Recueil, str. I-1901, točka 21) in sodbo Kersbergen (navedena v opombi 2, točka 25).

7 — Sodba Kersbergen (navedena v opombi 2, točki 30 in 31). Splošno v zvezi s pogoji za kvalifikacijo posebne pomoči glej tudi sodbi z dne 3. novembra 1997 v zadevi Snares (C-20/96, Recueil, str. I-6057, točka 33) in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Skalka (C-160/02, Recueil, str. I-5613, točka 25).

8 — V zvezi s to zahtevo glej zlasti moje sklepne predloge z dne 20. oktobra 2005 v zadevi Hosse (C-286/03, ZOdl., str. I-1771, točke od 66 do 69).

splošno nima zadostnih sredstev za preživljanje.[9]

24. Centrale Raad van Beroep želi v okviru prvega vprašanja za predhodno odločanje tudi vedeti, ali je pomembno, če je prizadeta oseba prvotno prejemala pomoč AAW, ki se financira iz prispevkov in za katero stalno prebivališče ni bil pogoj, ki je bila 1. januarja 1998 spremenjena v pomoč na podlagi Wajong.

25. Sodišče je v zvezi s tem v sodbi Kersbergen prav tako že ugotovilo, da se na načelo varstva pridobljenih pravic ni mogoče sklicevati, če upravičenec svoje stalno prebivališče prenese v tujino po tem, ko je bila pomoč AAW nadomeščena s pomočjo Wajong.[10] Ker se je D. P. W. Hendrix 1. junija 1999 preselil v Belgijo, se torej ne more sklicevati na to načelo. Ker ni drugačne prehodne ureditve, je treba torej pravne posledice spremembe stalnega prebivališča presojati po pravu, ki je veljalo takrat.

26. Na člen 95b(8) Uredbe št. 1408/71 se tu ni mogoče sklicevati že zato, ker D. P. W. Hendrix pred 1. junijem 1992 še ni prejemal pomoči, ki bi jo bilo treba na podlagi te določbe plačevati še naprej.

27. Zato je treba zaenkrat ugotoviti, da je treba pomoč v skladu z Wajong šteti kot posebno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) Uredbe št. 1408/71, pri kateri se uporabi pravilo usklajevanja iz člena 10a te Uredbe. To velja tudi, če je prosilec prvotno prejemal pomoč, financirano iz prispevkov, ki se je 1. januarja 1998 spremenila v pomoč v skladu z Wajong.

28. Kljub temu je treba v nadaljevanju razjasniti, ali je pogoj prebivališča iz člena 10a Uredbe št. 1408/71 v okoliščinah iz tega primera združljiv z določbami o prostem gibanju delavcev.

9 — Ta razlaga na prvi pogled preseneča. Za ugoditev vlogi za klasično socialno pomoč namreč ravno ne bi smelo zadostovati, da se socialni službi predloži dokaz o pripadnosti socialno šibkejši skupini brez dokazila o konkretnem lastnem finančnem položaju. Ugotovitev Sodišča je mogoče utemeljiti kvečjemu s tem, da mora za kvalifikacijo pomoči kot posebne dajatve obstajati zgolj določena podobnost s socialno pomočjo, ki zadošča za utemeljitev njenega mešanega značaja, ni pa treba, da v celoti ustreza socialni pomoči.

10 — Sodba Kersbergen (navedena v opombi 2, točka 41 in naslednje).

B – *Drugo vprašanje za predhodno odločanje – Sklicevanje prizadete osebe na prosto gibanje delavcev nasproti državi članici, katere državljan je*

29. Centrale Raad van Beroep želi z drugim vprašanjem vedeti, ali se delavec nasproti državi članici, katere državljan je, pri čemer je delal izključno v tej državi članici, prebiva pa v drugi državi članici, lahko sklicuje na člen 39 ES, kot je bil izveden s členom 7 Uredbe št. 1612/68.

30. Pomoč Wajong spada v področje materialne uporabe člena 7(2) Uredbe št. 1612/68, ker je domačim delavcem splošno zagotovljena zaradi njihovega objektivnega položaja delavca oziroma zgolj zaradi njihovega bivališča v domači državi.[11]

31. S členom 7(2) Uredbe št. 1612/68 je natančneje opredeljeno že v členu 39 ES postavljeno načelo prepovedi diskriminacije pri zagotavljanju socialnih ugodnosti.[12]

V skladu z dikcijo člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 je prepovedano, da bi bili delavci, ki so državljani države članice, v drugi državi članici zaradi svojega državljanstva deležni drugačnega obravnavanja kot domači delavci. S tem se zdi, da določba zaostaja za členom 39 ES, na katerega se lahko ne glede na kraj prebivališča in državljanstvo sklicuje vsak državljan Skupnosti, ki uveljavlja svojo pravico do prostega gibanja delavcev.[13] Sodišče pa obe določbi uporablja vzporedno in člen 7 Uredbe št. 1612/68 razlaga enako kot člen 39 ES.[14] Zato je mogoče ti določbi tudi tu uporabiti skupaj.

32. Vendar določbe Pogodbe o prostem gibanju in ukrepi za izvedbo teh določb ne veljajo za dejanska stanja, ki ne kažejo nobenega upoštevnega čezmejnega elemen-

11 — Glej sodbe z dne 30. septembra 1975 v zadevi Cristini (32/75, Recueil, str., 1085, točke od 10 do 13), z dne 8. junija 1999 v zadevi Meeusen (C-337/97, Recueil, str. I-3289, točka 22) in z dne 15. septembra 2005 v zadevi Ioannidis (C-258/04, ZOdl., str. I- 8275, točka 35).

12 — Sodba z dne 23. februarja 2006 v zadevi Komisija proti Španiji (C-205/04, ZOdl., str. I-31, točka 15).

13 — Sodbe z dne 12. decembra 2002 v zadevi de Groot (C-385/00, Recueil, str. I-11819, točka 76), z dne 13. novembra 2003 v zadevi Schilling in Fleck-Schilling (C-209/01, Recueil, str. I-13389, točka 23) in z dne 21. februarja 2006 v zadevi Ritter-Coulais (C-152/03, ZOdl., str. I-1711, točka 31).

14 — Glej na primer sodbe z dne 23. maja 1996 v zadevi O'Flynn (C-237/94, Recueil, str. I-2617, točka 19), z dne 26. januarja 1999 v zadevi Terhoeve (C-18/95, Recueil, str. I-345, točka 29), z dne 30. septembra 2003 v zadevi Köbler (C-224/01, Recueil, str. I-10239, točki 77 in 88) in sodbo Komisija proti Španiji (navedena v opombi 12, točka 15). Drugače menita generalni pravobranilec Geelhoed v sklepnih predlogih z dne 2. februarja 2006 v zadevi De Cuyper (C-406/04, ZOdl., str. I-6947, točke od 34 do 37) in generalni pravobranilec Jacobs v sklepnih predlogih z dne 2. maja 1996 v zadevi Hoever in Zachow (C-245/94 in C-312/94, Recueil, str. I-4895, točke od 93 do 100).

ta.[15] Če ni podana diskriminacija, ki se nanaša neposredno na državljanstvo, in se delavec proti lastni državi članici sklicuje na prosto gibanje delavcev, je za zajetost v področje uporabe prostega gibanja delavcev potreben drug čezmejni element.

33. V obravnavanem primeru je čezmejni element ta, da D. P. W. Hendrix živi v Belgiji in je zaposlen na Nizozemskem. Torej se za opravljanje svoje poklicne dejavnosti kot obmejni delavec[16] dnevno odpravi iz ene države članice v drugo.

34. Tožena stranka, nizozemska vlada in vlada Združenega kraljestva ugovarjajo, da se lahko delavec proti državi članici, katere državljan je, na člen 39 ES sklicuje le po tem, ko je uveljavljal svojo pravico do prostega gibanja delavcev.[17] To naj v skladu s sodbo Werner[18] ne bi veljalo v primeru, če je prizadeta oseba vseskozi delala v domovini in v drugo državo članico prenesla le svoje stalno prebivališče.

35. Kljub temu je Sodišče v poznejši sodbi Van Pommeren-Bourgondiën[19] v podobnem primeru potrdilo možnost sklicevanja na prosto gibanje delavcev. Tožeča stranka v tem postopku je bila nizozemska državljanka, ki je prebivala v Belgiji in vse svoje poklicno življenje delala na Nizozemskem. Zaradi prebivališča je bila pri socialnem zavarovanju na Nizozemskem obravnavana kot prostovoljna in ne kot obvezna zavarovanka ter je morala plačevati višje prispevke od oseb s stalnim prebivališčem na Nizozemskem. Uredba št. 1408/71 tej praksi ni nasprotovala.

36. Vendar pa je Sodišče odločilo, da gre za kršitev člena 39 ES, če so zavarovalni pogoji za nerezidente manj ugodni od tistih, ki veljajo za rezidente.[20] Dejstvo, da je A. J. Van Pommeren-Bourgondiën vseskozi delala na Nizozemskem in se je le zaradi stanovanja

15 — Glej sodbo z dne 5. junija 1997 v zadevi Uecker in Jacquet (C-64/96 in C-65/96, Recueil, str. I-3171, točka 16), sodbo Terhoeve (navedena v opombi 14, točka 26) ter sodbi z dne 11. oktobra 2001 v zadevi Khalil in drugi (od C-95/99 do C-98/99 in C-180/99, Recueil, str. I-7413, točka 69) in z dne 11. januarja 2007 v zadevi ITC (C-208/05, ZOdl., str. I-181 točka 29).

16 — Ta pojem je opredeljen v členu 1(b) Uredbe št. 1408/71.

17 — V zvezi s tem glej sodbe z dne 7. februarja 1979 v zadevi Knoors (115/78, Recueil, 399, točka 24), z dne 7. julija 1992 v zadevi Singh (C-370/90, Recueil, str. I-4265, točka 23), z dne 23. februarja 1994 v zadevi Scholz (C-419/92, Recueil, str. I-505, točka 9) ter sodbi Terhoeve (navedena v opombi 14, točka 27) in de Groot (navedena v opombi 13, točka 76).

18 — Sodba z dne 26. januarja 1993 v zadevi Werner (C-112/91, Recueil, str. I-429, točki 16 in 17), ki se nanaša na svobodo ustanavljanja. Za strožje izhodišče v sodbi Werner se je nedavno zavzel tudi generalni pravobranilec Geelhoed (sklepni predlogi z dne 28. septembra 2006 v zadevi Hartmann, C-212/05, še nerešena zadeva pred Sodiščem, točke od 32 do 42).

19 — Sodba z dne 7. julija 2005 (C-227/03, ZOdl., str. I-6101).

20 — Sodba Van Pommeren-Bourgondiën (navedena v opombi 19, točka 40).

preselila v Belgijo, očitno ni izključilo uporabe svobodnega gibanja delavcev.

37. Sodišče je v sodbi Ritter-Coulais[21] to stališče potrdilo s tem, da je navedlo:

„[...] da vsi državljani Skupnosti, ne glede na njihovo prebivališče in njihovo državljanstvo, ki so izvrševali pravico do prostega gibanja delavcev in ki so opravljali poklicno dejavnost v drugi državi od tiste, v kateri je njihovo prebivališče, spadajo v področje uporabe člena 48 Pogodbe.

Iz tega izhaja, da položaj zakoncev Ritter-Coulais, ki delata v drugi državi članici od tiste, v kateri je njuno dejansko prebivališče, spada v področje uporabe člena 48 Pogodbe [po spremembi postal člen 39 ES]."

38. K temu je treba dodati še, da sta bila zakonca Ritter-Coulais (v vsakem primeru tudi)[22] nemška državljana, torej državljana države, v kateri sta delala in nasproti kateri sta se sklicevala na prosto gibanje delavcev. Čezmejno navezno okoliščino je pomenilo zgolj prebivališče v drugi državi članici.[23]

39. Medtem pa je Sodišče v sodbi N. ta pristop uporabilo tudi pri svobodi ustanavljanja. Tudi v tem primeru je tožeča stranka svoje stalno prebivališče prenesla iz države, katere državljanstvo je imela in v kateri je opravljala gospodarsko dejavnost, v drugo državo članico, ne da bi tam začela s pridobitno dejavnostjo. Po mnenju Sodišča je to odprlo področje uporabe svobode ustanavljanja.[24]

40. Ugovor, da bi bilo treba ugotovitve v sodbi Ritter-Coulais razlagati ob upoštevanju dejstva, da splošne pravice prostega gibanja državljanov Unije in pravice prostega pretoka

21 — Navedena v opombi 13, točki 31 in 32.

22 — M. Ritter-Coulais je bila poleg tega francoska državljanka. Kot pa je pravilno izpostavil generalni pravobranilec Léger, je bil zakoncema davek v Nemčiji odmerjen skupaj, tako da bi bilo ločeno obravnavanje francoskega državljanstva žene umetno (glej sklepne predloge z dne 1. marca 2005 v zadevi Ritter-Coulais (C-152/03, ZOdl., str. I-1711, točka 36)).

23 — Vsekakor bi bilo razveseljivo, če bi Sodišče v sodbi Ritter-Coulais izrecno izjavilo, da odstopa od sodne prakse iz zadeve Werner, na katero se je še odločilno oprl generalni pravobranilec Léger (sklepni predlogi v zadevi Ritter-Coulais, navedeni v opombi 22, točka 5 in naslednje). Namesto tega Sodišče sodbe Werner sploh ne omeni.

24 — Sodba z dne 7. septembra 2006 v zadevi N. (C-470/04, ZOdl., str. I-7445, točka 28).

kapitala, na kateri bi se tožeči stranki lahko še dodatno oprli, *rationae temporis* za dejansko stanje še ni bilo mogoče uporabiti, ne prepriča.[25] Prvič, sodba Van Pommeren-Bourgondiën dokazuje, da se za ustrezno razlago prostega gibanja delavcev zahteva njena popolna ločenost od posebnega položaja iz zadeve Ritter-Coulais. Drugič, pravno ne bi vzdržalo, če bi se prosto gibanje delavcev široko ali ozko razlagalo glede na to, ali dejansko stanje zajema še kakšno drugo temeljno svoboščino.

41. Navedene sodbe temeljijo na razumevanju notranjega trga kot območja brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala, kot je opisano v členu 14(2) ES. Člen 39 ES izpeljuje osnovno načelo, ki je določeno v členu 3(1)(c) ES, v skladu s katerim dejavnosti Skupnosti v smislu člena 2 ES vključujejo odpravo ovir pri prostem pretoku med državami članicami.[26] Pri tem ni pomembno, ali te ovire izvirajo iz države izvora ali države sprejemnice.[27]

42. Restriktivna razlaga prostega gibanja delavcev, ki so jo zastopale tožena stranka in vlade intervenientke, nasprotuje osnovni ideji notranjega trga. Na območju brez notranjih meja tisti, ki iz države, v kateri prebiva, hodi na delo v državo, katere državljanstvo ima, ne sme biti oviran nič bolj od tistega, ki iz države, katere državljanstvo ima, hodi na delo v drugo državo članico.

43. Restriktivna opredelitev področja uporabe prostega gibanja delavcev se preveč ravna po državljanstvu prizadetih oseb namesto po čezmejni naravi dela. Vodi namreč do razlikovanja, ali na delo čez mejo hodi lastni državljan ali tuj državljan. Če bi D. P. W. Hendrix po selitvi v Belgijo sprejel službo v Nemčiji in se tja iz Belgije dnevno vozil na delo, bi se lahko brez dvoma skliceval na

25 — To nakazuje generalni pravobranilec Geelhoed v sklepnih predlogih v zadevi Hartmann (navedeni v opombi 18, točka 37).

26 — Sodbi Terhoeve (navedena v opombi 14, točka 36) in Singh (navedena v opombi 17, točka 15) ter sodba z dne 15. junija 2000 v zadevi Sehrer (C-302/98, Recueil, str. I-4585, točka 31).

27 — Glej sodbi Terhoeve (navedena v opombi 14, točki 37 in 39) in Sehrer (navedena v opombi 26, točki 32 in 33) ter sodbo z dne 9. novembra 2006 v zadevi Turpeinen (C 520/04, ZOdl., str. I-10685 točki 14 in 15).

prosto gibanje delavcev. Težko je razumeti, zakaj naj bi se ga pri vožnji na delo v državo, katere državljan je, torej Nizozemsko, obravnavalo drugače.

44. Generalni pravobranilec Geelhoed se je v sklepnih predlogih v zadevi Hartmann zavzel za restriktivno razlago člena 39 ES, kot jo v tem postopku zastopajo tožena stranka in vlade intervenientke. V obrazložitev je opozoril na to, da naj bi ta določba zagotavljala le prenos faktorja dela, ki naj prav zgolj pri prenosu stalnega prebivališča ne bi bil podan.[28]

45. Če se nacionalna ureditev sklicuje neposredno na prenos zasebnega stalnega prebivališča, torej na primer za selitev postavlja določene davčne ali upravne ovire, se je dejansko treba vprašati, ali tovrstni ukrepi ne pomenijo najprej posega v pravico prostega gibanja državljanov Unije, zagotovljeno v členu 18 ES. Vendar je treba v primeru, da po spremembi stalnega prebivališča oviranje izhaja iz tega, da se prebivališče in kraj opravljanja dela odslej razhajata, prednostno upoštevati prosto gibanje delavcev. Od tega trenutka dalje je namreč oviran premik faktorja dela iz (nove) države prebivališča v državo zaposlitve.

46. Za uporabo člena 39 ES ne more biti odločilno, ali je čezmejni položaj nastal zaradi spremembe prebivališča oziroma kraja opravljanja dela. V nasprotnem primeru bi obstajala nevarnost popolnoma naključnih ugotovitev. Tako se D. P. W. Hendrix, ki je neprekinjeno delal na Nizozemskem in je svoje prebivališče prenesel v drugo državo, prvotno ne bi mogel sklicevati na prosto gibanje delavcev. Toda če bi po prenosu svojega stalnega prebivališča izgubil delovno mesto in bi po tej prekinitvi začel z drugo dejavnostjo na Nizozemskem, bi bilo prosto gibanje delavcev mogoče uporabiti, ker bi odslej za opravljanje nove zaposlitve iz Belgije prihajal na Nizozemsko.

47. Sodišče je sicer v številnih primerih odločilo, da se delavec nasproti državi članici, katere državljan je, lahko sklicuje na člen 39 ES potem, ko je uporabil pravico prostega gibanja delavcev.[29] S tem je izena-

28 — Sklepni predlogi v zadevi Hartmann (navedeni v opombi 18, točka 41). Tako je navedel že generalni pravobranilec Darmon v sklepnih predlogih z dne 6. oktobra 1992 v zadevi Werner (C-112/91, Recueil, str. I-429, točka 30).

29 — Glej na primer odločitve, navedene v opombi 17.

čilo primer, ko je prizadeta oseba v tujini pridobila diplomo ali poklicno kvalifikacijo.[30]

C – *Tretje vprašanje za predhodno odločanje – Razmerje Uredbe št. 1408/71 do Uredbe št. 1612/68 in člena 39 ES*

48. Vendar so v teh primerih prizadete osebe svoje stalno prebivališče večinoma spet prijavile v državi njihovega državljanstva in se nasproti njej sklicevale na prosto gibanje delavcev. Ker se tako kraj opravljanja dela in prebivališče, za razliko od primera D. P. W. Hendrixa, nista več razhajala, je bilo potrebno, da je bilo pred tem podano prehajanje meje, ki je vzpostavljalo status delavca migranta. Iz teh sodb pa ni mogoče sklepati, da statusa delavca migranta ni mogoče pridobiti s spremembo stalnega prebivališča.

50. Centrale Raad van Beroep želi s tretjim vprašanjem izvedeti, ali je notranji predpis, ki dodelitev ali ohranitev pomoči pogojuje z prebivališčem prizadete osebe v državi članici, s členom 39 ES in členom 7 Uredbe št. 1612/68 vselej združljiv zato, ker pomoč pomeni dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) Uredbe št. 1408/71, ki se na podlagi člena 10a te uredbe zagotavlja le v kraju stalnega prebivališča.

49. Na drugo vprašanje za predhodno odločanje je treba zato odgovoriti, da se delavec nasproti državi članici, katere državljan je, lahko sklicuje na člen 39 ES in člen 7 Uredbe št. 1612/68, če je delal in še vedno dela izključno v tej državi članici, vendar prebiva v drugi državi članici.

51. V zvezi s tem tožena stranka, nizozemska vlada in vlada Združenega kraljestva zastopajo stališče, da je Uredba št. 1408/71 v odnosu do Uredbe št. 1612/68 specialnejša in zato na svojem področju uporabe velja izključno.[31] Uredba št. 1612/68 naj ne bi mogla privesti do tega, da bi bilo vendarle mogoče zahtevati prenos dajatev, ki je iz-

30 — Sodba Knoors (navedena v opombi 17, točka 24) in sodba z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus (C-19/92, Recueil, str. I-1663, točki 15 in 16).

31 — Tako navaja tudi generalni pravobranilec Geelhoed v sklepnih predlogih v zadevi Hartmann (navedeni v opombi 18, točka 50).

ključen na podlagi člena 10a Uredbe št. 1408/71.

52. Vendar je Sodišče ugotovilo, da se člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 lahko uporabi za socialne ugodnosti, ki obenem spadajo na posebno področje uporabe Uredbe št. 1408/71.[32] Oba predpisa se uporabljata skupaj, ker imata različno področje osebne veljavnosti[33], ker je pojem socialna ugodnost v členu 7(2) Uredbe št. 1612/68 širši od pojma dajatve iz socialne varnosti v Uredbi št. 1408/71[34] in ker je Uredba št. 1612/68 splošnega pomena za prosto gibanje delavcev.[35] Zato dejstvo, da pomoč ne spada oziroma ne spada brez omejitev v področje uporabe Uredbe št. 1408/71 in da ta uredba torej ne zahteva prenosa pomoči, ničesar ne pove o zahtevah, ki jih za dodelitev pomoči določa Uredba št. 1612/68.[36]

53. Iz sodb Komisija proti Franciji[37] in Scrivner[38], ki ju navajata tožena stranka oziroma nizozemska vlada, ne izhaja ničesar drugega. V teh zadevah namreč morebitna nadrejenost Uredbe št. 1408/71 ni bila odločilna že zato, ker ni šlo za področje uporabe te uredbe.[39]

54. Tudi če je iz člena 42(2) Uredbe št. 1612/68 („Uredba ne posega v ukrepe, sprejete v skladu s členom 51 Pogodbe [po spremembi postal člen 42 ES]") mogoče sklepati, da Uredba št. 1408/71 prevlada nad Uredbo št. 1612/68, to ne prepriča.[40] Člen 42(2) Uredbe št. 1612/68 ne govori o nadrejenosti določb, sprejetih na podlagi člena 51 Pogodbe, temveč določa le, da te določbe ostanejo „nedotaknjene". Ta dikcija ravno ne govori v prid umiku Uredbe

32 — Sodba z dne 10. marca 1993 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-111/91, Recueil, str. I-817, točka 21) in z dne 12. maja 1998 v zadevi Martínez Sala (C-85/96, Recueil, str. I-2691, točka 27).

33 — Glej sodbo Komisija proti Luksemburgu (navedena v opombi 32, točka 20).

34 — Glej sklepne predloge v zadevi Hosse (navedeni v opombi 8, točka 104).

35 — Glej sodbo Komisija proti Luksemburgu (navedena v opombi 32, točka 21).

36 — Glej sklepne predloge v zadevi Hosse (navedeni v opombi 8, točka 104).

37 — Sodba z dne 24. septembra 1998 v zadevi Komisija proti Franciji (C-35/97, Recueil, str. I-5325, točka 47).

38 — Sodba z dne 27. marca 1985 v zadevi Scrivner in Cole (122/84, Recueil, str. 1027).

39 — Sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 37, točka 35). Sodba Scrivner (navedena v opombi 38, točka 21). Zato je neustrezna tudi sodba sodišča EFTA z dne 3. maja 2006 v zadevi Nadzorni organ EFTA proti Norveški (E-3/05, Poročilo sodišča EFTA, str. 102, točka 63), v kateri je kot domnevni dokaz za nadrejenost Uredbe št. 1612/68 pred Uredbo št. 1612/68 navedena sodba Scrivner.

40 — Tako navajata generalni pravobranilec Geelhoed v sklepnih predlogih v zadevi Hartmann (navedeni v opombi 18, točka 50) in sodišče EFTA v sodbi Nadzorni organ EFTA proti Norveški (navedena v opombi 38, točka 63).

št. 1612/68, temveč o medsebojno neovirani, torej vzporedni veljavnosti.[41]

55. Dejstvo, da je člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 oblikovan kot generalna klavzula, medtem ko Uredba št. 1408/71 vsebuje konkretne določbe za področje socialne varnosti, prav tako ne daje podlage za sklepanje, da je Uredba št. 1408/71 kot *lex specialis* po hierarhiji pred Uredbo št. 1612/68. Sama normativna tehnika, uporabljena v obeh uredbah, namreč ne pove ničesar o hierarhičnem razmerju med njima.

56. Zoper splošno nadrejenost Uredbe št. 1408/71 pred členom 7 Uredbe št. 1612/68 govori zlasti naslednja ugotovitev. Člen 7 Uredbe št. 1612 je v končni fazi le posebna oblika zagotovila iz člena 39 ES in se razlaga enako kot ta določba.[42] Vendar je treba zahteve iz Pogodbe kot višjega pravnega vira pri razlagi in uporabi Uredbe št. 1408/71 v vsakem primeru upoštevati. Dejstvo, da nacionalni ukrep ustreza določbi sekundarne zakonodaje – v tem primeru členu 10a Uredbe št. 1408/71 – namreč ne pomeni, da se ga ne presoja v skladu z določbami Pogodbe.[43]

57. Omejitev temeljnih pravic mora biti upravičena z nujnimi razlogi splošnega interesa tudi v primeru, če izhaja iz uredbe Skupnosti ali določbe nacionalnega prava, ki je skladna s sekundarno zakonodajo. Pri sprejemanju predpisov iz razlogov javnega interesa, ki posegajo v temeljne pravice, imata zakonodajalec Skupnosti in nacionalni zakonodajalec sicer določeno diskrecijsko pravico. Vendar je presoja tega, ali je zakonodajalec prekoračil meje te diskrecijske pravice in s tem kršil temeljne svoboščine, pridržana Sodišču.

58. Na tretje vprašanje za predhodno odločanje je treba zato odgovoriti, da nacionalni predpis, ki dodelitev ali ohranitev pomoči pogojuje s prebivališčem prizadete osebe v državi članici, ni vedno združljiv s členom 39 ES in členom 7(2) Uredbe št. 1612/68, ker pomoč pomeni posebno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) Uredbe št. 1408/71, ki se v skladu s

41 — Temu ustrezno uporablja tudi francoska različica člena 42(2) Uredbe št. 1612/68 formulacijo: „Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité." Tudi iz angleške različice ni mogoče izpeljati nadrejenosti uredbe št. 1408/71: „This Regulation shall not affect measures taken in accordance with Article 51 of the Treaty."

42 — Glej zgoraj točko 30 teh sklepnih predlogov vključno s sodno prakso, navedeno v opombi 14.

43 — Sodbi z dne 28. aprila 1998 v zadevi Kohll (C-158/96, Recueil, str. I-1931, točka 25) in z dne 16. maja 2006 v zadevi Watts (C-372/04, ZOdl., str. I-4325, točka 47).

členom 10a zagotavlja le v kraju stalnega prebivališča.

Skupnosti poenostaviti opravljanje kakršnih koli poklicnih dejavnosti na celotnem ozemlju Skupnosti ter nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko bili za te državljane manj ugodni, če ti želijo opravljati gospodarsko dejavnost na ozemlju druge države članice.[44]

D – *Četrto vprašanje za predhodno odločanje – Združljivost pogoja prebivališča s členom 7(2) Uredbe št. 1612/68, členom 39 ES ter členoma 12 in 18 ES*

59. Centrale Raad van Beroep želi s svojim četrtim vprašanjem v zadevi ugotoviti, ali člen 39 ES in člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 ter člena 12 in 18 ES nasprotujejo nacionalnemu predpisu, kot je Wajong, v skladu s katerim se državljanu Unije, ki je na Nizozemskem zaposlen s polnim delovnim časom in v tem smislu zanj velja izključno nizozemska zakonodaja, določena socialna dajatev odobri le, če v tej državi članici tudi prebiva.

61. Pomoč Wajong v skladu s členom 10a Uredbe št. 1408/71 prejmejo le tiste osebe, ki imajo stalno prebivališče na Nizozemskem. To pomeni omejitev za delavce, ki delajo na Nizozemskem, toda tam ne prebivajo. Omejitev s pogojem prebivališča pa je mogoče upravičiti z objektivnimi razlogi splošnega interesa, ki niso odvisni od državljanstva.[45]

62. Pogoj stalnega prebivališča iz člena 10a Uredbe št. 1408/71 je namenjen razmejitvi pristojnosti, ki jih imajo države članice za zagotavljanje posebnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, ki poleg povezave s dajatvami socialne varnosti izkazujejo tudi elemente socialne pomoči. Sodišče je že pripoznalo, da je prebivališče primerno merilo za ta namen.

1. Združljivost s členom 39 ES in členom 7 Uredbe št. 1612/68

60. V skladu z ustaljeno sodno prakso je namen celote določb Pogodbe ES, ki se nanašajo na prosto gibanje oseb, državljanom

44 — Sodbe Singh (navedena v opombi 17, točka 16), Terhoeve (navedena v opombi 14, točka 37), Sehrer (navedena v opombi 26, točka 32) in Ritter-Coulais (navedena v opombi 13, točka 33).

45 — Glej sodbo z dne 9. novembra 2006 v zadevi Chateignier (C-346/05, ZOdl., str. I-10951, točka 32) s sklicevanjem na sodbo O'Flynn (navedena v opombi 14, točka 19) in sodbo z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins (C-138/02, Recueil, str. I-2703, točka 66). Glede razmerja med členom 18 ES in Uredbo št. 1408/71 glej sodbo z dne 18. julija 2006 v zadevi De Cuyper (C-406/04, ZOdl., str. I-6947, točka 40).

63. Prvič, v sodbi Snares je ugotovilo, da je člen 10a Uredbe št. 1408/71 združljiv z določbami o prostem gibanju delavcev, ker so posebne dajatve tesno vezane na družbeno okolje.[46] Ker je središče življenjskih interesov praviloma v kraju prebivališča, mora predvsem država prebivališča ob upoštevanju tamkajšnjega družbenega okolja (na primer višine življenjskih stroškov) ugotoviti, ali in v kakšnem obsegu naj se dodeli posebna pomoč, ki naj zagotovi eksistenčni minimum.

64. Drugič, omejitev prenosljivosti posebnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki na podlagi člena 10a Uredbe št. 1408/71, temelji na preudarku, da so tovrstne dajatve izraz solidarnosti v državi članici, kot pravilno navaja Komisija. Država, katere solidarnostni skupnosti pripada njen državljan, naj bo odgovorna tudi za zagotavljanje eksistenčnega minimuma. V sodbi Tas-Hagen in Tas je Sodišče pred kratkim še enkrat potrdilo, da je pravico do socialne dajatve načeloma mogoče pogojevati z vključenostjo v družbo države članice, ki se izraža s stalnim prebivališčem v zadevni državi.[47]

65. Člena 10 in 10a Uredbe št. 1408/71 v zvezi z dopustnostjo merila stalnega prebivališča utemeljeno razlikujeta med dajatvami socialne varnosti in posebnimi dajatvami, za katere se ne plačujejo prispevki. Za klasične dajatve socialne varnosti je praviloma pristojna država zaposlitve, v kateri ima delavec sklenjeno socialno zavarovanje in plačuje prispevke. Pri posebnih dajatvah, za katere se ne plačujejo prispevki, manjka ustrezna pripadnost posebni solidarnostni skupnosti socialnih zavarovancev. To pripadnost nadomešča vključenost v solidarnostno skupnost vseh prebivalcev države. Le slednjim je treba zagotoviti posebne dajatve, medtem ko je mogoče dajatve socialne varnosti zahtevati ne glede na kraj prebivališča.

66. Z vezanostjo zagotavljanja posebne dajatve na prebivališče se vzpostavi podobna zveza med pravico do dajatve in odgovornostjo financiranja kot s plačilom prispevka

46 — Sodba Snares (navedena v opombi 7, točka 42). V zvezi s tem glej tudi sodbi z dne 27. septembra 1988 v zadevi Lenoir (313/86, Recueil, str. 5391, točka 16) in z dne 31. maja 2001 v zadevi Leclere in Deaconescu (C-43/99, Recueil, str. I-4265, točka 32) ter sodbo Kersbergen (navedena v opombi 2, točka 33).

47 — Sodba z dne 26. oktobra 2006 (C-192/05, ZOdl., str. I-10451, točki 34 in 35). Tako pred tem že sodba z dne 11. julija 2002 v zadevi D'Hoop (C-224/98, Recueil, str. I-6191, točka 38), sodba Collins (navedena v opombi 45, točka 67), sodba z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119, točka 57), in sodba Ioannidis (navedena v opombi 11, točka 30).

za socialno zavarovanje. Posebne dajatve se namreč financirajo iz davkov. Prebivalci so v državi prebivališča neomejeno zavezani za plačilo dohodnine. Poleg tega tam tudi z zasebno porabo odločilno prispevajo k ustvarjanju davčnih sredstev.

67. Kljub temu je pomen merila prebivališča manjši pri obmejnih delavcih, ki so večinoma tudi tesno povezani z gospodarskim in družbenim okoljem kraja opravljanja dela. Komisija v zvezi s tem izpostavlja, da se je D. P. W. Hendrix preselil v belgijski kraj, ki leži tik ob meji z Nizozemsko, in je bil zato[48] na podlagi belgijsko-nizozemskega sporazuma o izogibanju dvojnemu obdavčevanju glede nizozemskega zaslužka zavezanec za nizozemsko dohodnino.

68. Pri obmejnih delavcih se zato zastavlja vprašanje, ali je zgolj prebivališče ustrezno merilo za vzpostavitev pripadnosti solidarnostni skupnosti. Nasprotno, v takih primerih je treba razmisliti o dopolnilni uporabi drugih meril, ki kažejo na stopnjo vključenosti v gospodarsko in družbeno okolje, na primer kraja opravljanja dela, oddaljenosti prebivališča od meje, kraja potrošnih izdatkov ali središča družbenih stikov.

69. Kljub temu je v primerih, kot je obravnavani, navezovanje na kraj opravljanja dela izključeno. Pomoč Wajong namreč učinkuje kot subvencioniranje delovnega mesta, ki sploh omogoča zaposlitev invalidnega delavca. Če delodajalec zaposli invalida, je delno oproščen plačila zakonsko zajamčene plače; invalid razliko med plačilom za delo in zajamčeno plačo prejme s pomočjo Wajong. Brez te pomoči države bi bilo invalide, ki niso polno sposobni za delo, na trgu dela za zakonsko zajamčeno plačo le stežka mogoče zaposliti. Zaposlenost prejemnika pomoči Wajong je zato posledica državne solidarnostne pomoči. Če bi bila zaposlenost v domači državi hkrati navezna okoliščina za pravico do te solidarnostne pomoči, bi bil to circulus vitiosus.

70. Za razliko od stalnega prebivališča je za ostala merila značilno, da ne omogočajo nobene jasno ločujoče določitve pripadnosti gospodarskemu ali družbenemu okolju, temveč pomenijo bolj ali manj konkretne vidike, ki lahko šele v okviru skupne presoje privedejo do določitve odločilnega gospodarskega in družbenega okolja.

48 — Dejansko D. P. W. Hendrix, ker njegova plača ni dosegla niti zakonsko zajamčenega osebnega dohodka, od tega ni plačeval skoraj nobenih davkov.

71. Vendar se mora usklajevanje odgovornosti držav članic pri zagotavljanju solidarnostnih dajatev ravnati po jasnih merilih, ki v okoliščinah reševanja številnih zahtevkov omogočajo hitro presojo in dovolj jasne ugotovitve. Zato se lahko določitev pripadnosti socialnemu sistemu držav članic opravi po abstraktnih merilih, ki sicer ne upoštevajo vseh okoliščin posamičnega primera, vendar pri abstraktni obravnavi izkazujejo pretežno zvezo z določeno državo članico. Natančna presoja vseh dejavnikov, ki označujejo posamičen primer, ni primerno sredstvo, ki bi omogočalo jasno in stroškovno sprejemljivo razdelitev pristojnosti.

72. Poleg tega je treba upoštevati, da so še vedno države članice tiste, ki so v primeru neusklajenosti področja socialne varnosti pristojne za določanje pogojev dodeljevanja socialnih dajatev[49] in imajo zato široko diskrecijsko pravico v zvezi z določitvijo meril za presojo povezanosti z družbo neke države.[50] Te diskrecijske pravice, zlasti v zvezi z določbami glede prebivališča v primeru posebnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, zakonodajalec Skupnosti namenoma ni omejil. Nasprotno, določbe o stalnem prebivališču je v členu 10a Uredbe št. 1408/71 izrecno razglasil za dopustne.

49 — Sodba Snares (navedena v opombi 7, točka 45).

50 — Sklepni predlogi v zadevi Tas-Hagen (navedeni v opombi 47, točka 61).

73. Ob upoštevanju te svobode držav članic, da v okviru delitve pristojnosti uporabijo abstraktno obravnavo pri zagotavljanju posebnih pomoči, ni mogoče grajati splošnega navezovanja na prebivališče, tudi če bi bili v posamičnih primerih, kot so obmejni delavci, prav tako pomembni drugi dejavniki.

74. To sklepanje se zdi na prvi pogled v nasprotju z ugotovitvijo Sodišča v sodbi Meeusen[51], da lahko na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 tudi obmejni delavci[52] ne glede na njihovo prebivališče uveljavljajo socialne ugodnosti v državi zaposlitve.[53]

75. Države članice so po drugi strani zatrjevale, da določba obmejnim delavcem ne daje pravice do prenosa socialnih pomoči iz države zaposlitve v državo prebivališča.[54] Cilj uredbe naj bi bil namreč pospeševanje družbene vključitve delavcev migrantov v državi gostiteljici. Obmejni delavci pa naj v družbo ne bi bili vključeni tam, temveč v kraju svojega prebivališča.

51 — Navedena v opombi 11.

52 — V uvodnih izjavah Uredbe št. 1612/68 se pojem „obmejni delavec" uporablja drugače kot v Uredbi št. 1408/71. V drugih jezikovnih različicah je mogoče najti isto besedo v obeh uredbah (na primer „travailleur frontalier").

53 — Glej v tem smislu sodbo Komisija proti Franciji (navedena v opombi 37, točka 40).

54 — Sodba Meeusen (navedena v opombi 11, točka 20). Glej tudi sodbo z dne 27. novembra 1997 v zadevi Meints (C-57/96, Recueil, str. I-6689, točka 49).

76. Sodišče je to trditev zavrnilo, ker so v področje uporabe Uredbe št. 1612/68 vključeni tudi obmejni delavci.[55] V nadaljevanju je navedlo, da načelo enakega obravnavanja iz člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 državi gostiteljici prepoveduje diskriminacijo delavcev migrantov glede na domače delavce s tem, da dodelitev dajatev pogojuje s stalnim prebivališčem v državi.

77. Ugotovitve v sodbi Meeusen se sicer nanašajo na financiranje študija otrok delavca migranta in jih ni mogoče smiselno uporabiti za ta primer. Za razliko od vidika financiranja študija pa položaj oseb s stalnim prebivališčem doma in v tujini, ki potrebujejo dajatve za zagotavljanje eksistenčnega minimuma, ni primerljiv. Tovrstne dajatve so namreč veliko tesneje povezane z družbenim okoljem upravičenca.

78. Poleg tega pomoč Wajong, kot je bilo navedeno prej, najprej sploh ustvarja pogoj za zaposlitev invalidnih delavcev, tako da zaposlitev v državi ne more biti hkrati podlaga za pravico. Pri financiranju študija gre nasprotno prej za stranske ugodnosti, pri katerih lahko zaposlitev in z njo povezana davčna obveznost pomagata bolj kot navezna okoliščina za pravico do pomoči.

79. Omejitev zagotavljanja dajatev, kot so pomoči na podlagi Wajong, na osebe s stalnim prebivališčem na Nizozemskem je zato združljiva s členom 39 ES in členom 7(2) Uredbe št. 1612/68.

2. Združljivost s členoma 12 in 18 ES

80. Ker je splošna pravica prostega gibanja iz člena 18 ES v razmerju do prostega gibanja delavcev iz člena 39 ES subsidiarna[56], presoja združljivosti pogoja stalnega prebivališča s členoma 12 in 18 ES ni potrebna.

55 — Sodba Meeusen (navedena v opombi 11, točki 21 in 22) in sodba Meints (navedena v opombi 54, točka 50).

56 — Sodbe z dne 29. februarja 1996 v zadevi Skanavi in Chryssanthakopoulos (C-193/94, Recueil, str. I-929, točka 22), z dne 26. novembra 2002 v zadevi Oteiza Olazabal (C-100/01, Recueil, str. I-10981, točka 26), z dne 6. februarja 2003 v zadevi Stylianakis (C-92/01, Recueil, str. I-1291, točka 18), z dne 16. decembra 2004 v zadevi My (C-293/03, ZOdl., str. I-12013, točka 33) ter sodba Ioannidis (navedena v opombi 11, točka 37).

V – Predlog

81. Na vprašanja za predhodno odločanje Centrale Raad von Beroep sklepno predlagam naslednje odgovore:

1. Pomoč, odobrena v skladu z nizozemskim zakonom o pomoči mladim invalidom v primeru delovne nezmožnosti z dne 24. aprila 1997 (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten), se šteje za posebno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) Uredbe 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, kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 307/1999 z dne 8. februarja 1999, za katero se uporabi pravilo usklajevanja iz člena 10a te uredbe. To velja tudi v primeru, če je prizadeta oseba prvotno prejemala pomoč, financirano iz prispevkov, ki se je s 1. januarjem 1998 spremenila v pomoč na podlagi Wajong.

2. Delavec se lahko nasproti državi članici, katere državljan je, sklicuje na člen 39 ES in člen 7 Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti, kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2434/92 z dne 27. julija 1992, če je delal in še naprej dela izključno v tej državi članici, vendar prebiva v drugi državi članici.

3. Nacionalni predpis, ki dodelitev ali ohranitev dajatve pogojuje s prebivališčem prizadete osebe v državi članici, ni vedno združljiv s členom 39 ES in členom 7(2) Uredbe št. 1612/68 zato, ker pomoč pomeni posebno dajatev, za

katero se ne plačujejo prispevki v smislu člena 4(2a) Uredbe št. 1408/71, ki se v skladu s členom 10a zagotavlja le v kraju stalnega prebivališča.

4. Člen 39 ES in člen 7(2) Uredbe št. 1612/68 ne nasprotujeta nacionalnemu predpisu, kot je Wajong, v skladu s katerim se državljanu Unije, ki je na Nizozemskem zaposlen s polnim delovnim časom in v tem smislu zanj velja izključno nizozemska zakonodaja, določena pomoč dodeli le, če v tej državi članici tudi prebiva.