

Sag C-411/20

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

2. september 2020

Forelæggende ret:

Finanzgericht Bremen (Tyskland)

Afgørelse af:

20. august 2020

Sagsøger:

S

Sagsøgt:

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

Hovedsagens genstand

Fri bevægelighed – social sikkerhed – direktiv 2004/38/EF – forordning nr. 883/2004 – familieydelse – børnepenge («Kindergeld») – dokumentation for indenlandske indtægter – ligebehandling

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 24 i direktiv 2004/38/EF og artikel 4 i forordning (EF) nr. 883/2004 fortolkes således, at de er til hinder for en ordning i en medlemsstat, hvorefter en statsborger i en anden medlemsstat, som etablerer bopæl eller sædvanligt opholdssted i indlandet og ikke dokumenterer at have indenlandske indtægter fra land- og skovbrug, erhvervsvirksomhed, selvstændigt arbejde eller ansættelse, i de første tre måneder efter etableringen af bopælen eller det sædvanlige opholdssted

ikke har ret til familieydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), sammenholdt med artikel 1, litra z), i forordning (EF) nr. 883/2004, mens en statsborger i den pågældende medlemsstat, som befinder sig i samme situation, har ret til familieydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), sammenholdt med artikel 1, litra z), i forordning (EF) nr. 883/2004 uden at skulle dokumentere indenlandske indtægter fra land- og skovbrug, erhvervsvirksomhed, selvstændigt arbejde eller ansættelse?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (herefter »direktiv 2004/38«), navnlig artikel 24

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, navnlig artikel 1, 3 og 4

Anførte nationale bestemmelser

Einkommensteuergesetz (lov om indkomstskat, herefter »EStG«), navnlig §§ 31 og 62, stk. 1 og 1a

Sozialgesetzbuch (socialloven, herefter »SGB«), anden bog (II), § 11

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren er mor til tre børn, som er født mellem 2003 og 2010. Faderen til sagsøgerens børn er hendes ægtefælle V. Sagsøgeren, V. og de tre børn er bulgarske statsborgere.
- 2 I slutningen af oktober 2019 ansøgte sagsøgeren om børnepenge (»Kindergeld«) hos sagsøgte. Som bopælsadresse oplyste sagsøgeren en adresse i Bremerhaven (Tyskland) og fremlagde som dokumentation en lejekontrakt for en lejlighed. På grundlag af de registrerings- og bopælsattester, som blev fremlagt under sagens videre forløb, er det konstateret, at hun, hendes ægtefælle og deres tre børn tilflyttede fra Bulgarien den 19. august 2019, og at dagen for indflytningen i lejelejligheden ligeledes var den 19. august 2019. På grundlag af en samlet vurdering af de nævnte dokumenter og yderligere fremlagte dokumenter konkluderede sagsøgte, at sagsøgeren og hendes tre børn havde haft bopæl i Tyskland som omhandlet i EStG's § 62 siden den 19. august 2019. Sagsøgte kunne også identificere sagsøgeren, hendes ægtefælle og deres tre børn ved hjælp

af de identifikationsnumre, som de var blevet tildelt i henhold til EStG's § 62, stk. 1, andet punktum, og EStG's § 63, stk. 1, tredje punktum.

- 3 Under den administrative procedure oplyste sagsøgeren, at hun var jobsøgende fra den 19. august 2019 til den 4. november 2019 og siden den 5. november 2019 havde været ansat hos Z-Service GmbH i Bremerhaven med en fast ugentlig arbejdstid på 20 timer. Hun fremlagde en arbejdsgiverattest fra den samme virksomhed, ifølge hvilken hendes ægtefælle V. havde været ansat i virksomheden siden den 5. november 2019 uden afbrydelse med en fast ugentlig arbejdstid på 20 timer.
- 4 Ved afgørelse af 27. december 2019 afslog sagsøgte at udbetale børnepenge for de tre børn fra august 2019. Sagsøgeren rejste den 20. januar 2020 indsigelse (»Einspruch«) mod denne afgørelse over for sagsøgte. Sagsøgeren begrundede sin indsigelse med, at hun og hendes familie har ret til fri bevægelighed. Hendes ægtefælle arbejdede i perioden fra den 5. november 2019 til den 12. december 2019. Betingelsen om status som arbejdstager var således opfyldt. Hun selv fandt arbejde fra den 17. januar 2020.
- 5 Ved indsigelsesafgørelse af 6. april 2020 forkastede sagsøgte sagsøgerens indsigelse som ugrundet.
- 6 Sagsøgte begrundede i det væsentlige sin afgørelse som følger: Statsborgere i Den Europæiske Union og Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, som bor i Tyskland og har ret til fri bevægelighed, kan i henhold til EStG's § 62, stk. 1a, kun modtage børnepenge i de første tre måneder efter at have etableret bopæl eller sædvanligt opholdssted i Tyskland, hvis de opnår løbende indenlandske indtægter fra land- og skovbrug, erhvervsvirksomhed, selvstændig virksomhed eller ansættelse. I det foreliggende tilfælde er der ikke ret til børnepenge i de tre første måneder efter etableringen af bopælen i Tyskland, da der ikke er opnået indenlandsk indtægt i de første tre måneder. Sagsøgeren er ikke erhvervsaktiv, og barnefaderen V. havde kun beskæftigelse i ringe omfang i perioden fra den 5. november 2019 til den 12. december 2019.
- 7 Den 10. maj 2020 har sagsøgeren anlagt sag ved den forelæggende ret til prøvelse af indsigelsesafgørelsen af 6. april 2020. Som begrundelse har hun gjort gældende, at der foreligger ret til børnepenge, fordi hendes ægtefælle V. faktisk arbejder.
- 8 Sagsøgeren har derfor nedlagt påstand om, at afgørelsen af 27. december 2019 i form af indsigelsesafgørelsen af 6. april 2020 ophæves, og at sagsøgte tilpligtes at betale hende børnepenge for børnene S., N. og A. for månederne august 2019 til og med oktober 2019.
- 9 Sagsøgte har nedlagt påstand om frifindelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 De tyske børnepenge udbetales til de støtteberettigede uafhængigt af forældrenes indkomst og uafhængigt af en skønsmæssig individuel prøvelse af det personlige behov. De finansieres ikke gennem bidrag fra modtagerne, men via skatter. Børnepengene har i henhold til EStG's § 31 en dobbelt funktion. De tjener i henhold til EStG's § 31, første punktum, til at friholde et beløb svarende til barnets eksistensminimum for skat som påkrævet i forfatningen, herunder behovet til pasning, opdragelse og uddannelse, og, såfremt børnepengene ikke er nødvendige til dette, i henhold til EStG's § 31, andet punktum, til støtte af familien i henhold til sociallovgivningen.
- 11 Som et statsligt bidrag til familiens budget, der har til formål at mindske omkostningerne til børns underhold, udgør de tyske børnepenge en pengeydelse til udligning af familiebyrder. De udgør en social sikringsydelse, som er omfattet af familieydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), sammenholdt med artikel 1, litra z), i forordning nr. 883/2004.
- 12 I juli 2019 blev stk. 1a indføjet i EStG's § 62. Denne regel finder første gang anvendelse på fastsættelser af børnepenge vedrørende perioder, som begynder efter den 31. juli 2019. EStG's § 62, stk. 1a, første punktum, fastsætter bl.a., at en statsborger fra en anden medlemsstat i de første tre måneder efter at have etableret bopæl eller sædvanligt opholdssted i indlandet ikke har ret til børnepenge. Dette gælder i henhold til EStG's § 62, stk. 1a, andet punktum, ikke, hvis den pågældende dokumenterer, at denne i indlandet opnår indtægter fra land- og skovbrug, erhvervsvirksomhed, selvstændig virksomhed eller ansættelse, dvs. er erhvervsaktiv.
- 13 Sagsøgeren har ikke dokumenteret, at hun var erhvervsaktiv i de omtvistede måneder august 2019 til oktober 2019. Da hun som bulgarsk statsborger er statsborger i en anden medlemsstat og efter tilflytningen sammen med ægtefællen og deres tre børn fra Bulgarien den 19. august 2019 etablerede bopæl i indlandet, er hun i henhold til EStG's § 62, stk. 1a, første punktum, udelukket fra at modtage tyske børnepenge for de første tre måneder efter etableringen af bopælen i Tyskland, dvs. for de omtvistede måneder august 2019 til oktober 2019.
- 14 Derimod er retten til børnepenge for Forbundsrepublikken Tysklands egne statsborgere, som efter et ophold i en anden medlemsstat etablerer bopæl eller sædvanligt opholdssted i indlandet, ikke afhængig af, at de er erhvervsaktive.
- 15 Den tyske lovgiver lagde til grund, at denne forskelsbehandling er i overensstemmelse med EU-retten, idet børnepengene kan udgøre et utilsigtet incitament til tilflytning fra andre medlemsstater, og det skal forhindres, at systemet for sociale ydelser i Tyskland belastes urimeligt. For ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en anden medlemsstat virker børnepengene som en social ydelse og vil i tilfælde af et socialretligt behov for hjælp være en indtægt, som mindsker behovet (jf. SGB II's § 11, stk. 1). Derfor finder artikel 24, stk. 2, i direktiv

2004/38 anvendelse, som – under fravigelse af kravet om ligebehandling i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 – udelukker retten til sociale ydelser de første tre måneder af opholdet.

- 16 Spørgsmålet om, hvorvidt – og i givet fald i hvilket omfang – artikel 4 i forordning nr. 883/2004 kan være til hinder for, at der ikke udbetales tyske børnepenge til ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en anden medlemsstat i de første tre måneder efter etableringen af en bopæl eller et sædvanligt opholdssted i Tyskland, bliver ikke eksplicit behandlet i den tyske forbundsregerings lovforslag af 25. marts 2019. Den tyske lovgiver er åbenbart af den opfattelse, at en eventuel tilsidesættelse af ligebehandlingskravet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 er begrundet ved den mulighed, som er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, for at begrænse adgangen til de nationale systemer for sociale ydelser for ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en anden medlemsstat.
- 17 Desuden henvises der i den tyske forbundsregerings lovforslag til Domstolens bemærkninger i dom af 14. juni 2016 (C-308/14, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, ECLI:EU:C:2016:436, præmis 63ff.) vedrørende ordningen for udbetaling af børnetillæg i Det Forenede Kongerige, hvorefter forordning (EF) nr. 883/2004 med hensyn til familieydelse alene angiver lovvalgsregler, der bestemmer, hvilken national lovgivning der finder anvendelse i grænseoverskridende tilfælde. Forordning nr. 883/2004 fastsætter ikke de grundlæggende betingelser for, om der består en ret til sociale sikringsydelser. Det tilkommer lovgiveren i hver enkelt medlemsstat at fastsætte disse betingelser.
- 18 Heroverfor anføres i litteraturen det synspunkt, at de tyske børnepenge ikke kan kvalificeres som en social ydelse som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, da de udbetales uden bedømmelse af personlige behov. De tyske børnepenge er en familieydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), sammenholdt med artikel 1, litra z), i forordning nr. 883/2004, og udgør dermed en ægte social sikringsydelse, som ikke kan anses for at være en social ydelse som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.
- 19 Det kan tale til fordel for denne opfattelse, at Tyskland også har ansvaret for at udbetale familieydelse til ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en anden medlemsstat, som bor i Tyskland. Artikel 67 i forordning nr. 883/2004 fastsætter, at en person har ret til familieydelse i henhold til den kompetente medlemsstats lovgivning også for de familiemedlemmer, der har bopæl i en anden medlemsstat, som om de havde bopæl i førstnævnte medlemsstat. Artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 883/2004 henviser kompetencen med hensyn til erhvervsaktive statsborgere fra en anden medlemsstat til den medlemsstat, hvor beskæftigelsen eller den selvstændige virksomhed udøves, og for ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en anden medlemsstat til bopælsmedlemsstaten.
- 20 Forordning nr. 883/2004 indeholder i artikel 4 et krav om ligebehandling. Ifølge denne bestemmelse har personer, som er omfattet af denne forordning, de samme rettigheder og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende

medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.

- 21 På grund af EU-rettens anvendelsesforrang medfører en tilsidesættelse af ligebehandlingskravet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004, at det kriterium, der er udtryk for forskelsbehandling i national ret, ikke finder anvendelse, mens de øvrige kriterier for retten til ydelsen finder anvendelse (Domstolens faste praksis siden dom af 16.12.1976, 63/76, Inzirillo, ECLI:EU:C:1976:192).
- 22 Når ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en anden medlemsstat udelukkes fra at modtage børnepenge i de første tre måneder efter at have etableret bopæl eller sædvanligt ophold i Tyskland i henhold til EStG's § 62, stk. 1a, første punktum, er der tale om en åben og direkte forskelsbehandling, idet det afgørende kriterium er statsborgerskabet. I selve forordning (EF) nr. 883/2004 findes der ikke nogen (udtrykkelig) bestemmelse, som tillader en sådan forskelsbehandling. Hvis det derfor lægges til grund, at EStG's § 62, stk. 1a, første punktum, er i strid med ligebehandlingskravet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004, finder bestemmelsen ikke anvendelse for så vidt angår dens konsekvenser, der er udtryk for forskelsbehandling (udelukkelse fra ydelser). Sagsøgerens krav om udbetaling af børnepenge for de omtvistede måneder august 2019 til oktober 2019 følger i så fald af EStG's § 62, stk. 1, nr. 1, og EStG's § 63, stk. 1, andet punktum, sammenholdt med EStG's § 31, stk. 1 og 3.
- 23 Hvis det derimod lægges til grund, at tilsidesættelsen af ligebehandlingskravet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 er begrundet ved den mulighed, som er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, for at begrænse adgangen til nationale systemer for sociale ydelser for ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en anden medlemsstat, har sagsøgeren i henhold til EStG's § 62, stk. 1a, første punktum, ikke ret til udbetaling af børnepenge for de omtvistede måneder august 2019 til oktober 2019.