

Asia C-411/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

2.9.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Finanzgericht Bremen (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

20.8.2020

Kantaja:

S

Vastaaja:

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Vapaa liikkuvuus – Sosiaaliturva – Direktiivi 2004/39/EY – Asetus N:o 883/2004
Perhe-etuudet – Lapsilisä – Todistus kotimaasta saatavista tuloista –
Yhdenvertainen kohtelu

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymys

Onko direktiivin 2004/38/EY 24 artiklaa ja asetuksen (EY) N:o 883/2004 4 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan toisen jäsenvaltion kansalaisella, joka perustaa kotipaikkansa tai vakinaisen asuinpaikkansa asianomaiseen jäsenvaltioon ja joka ei osoita, että hänellä on tässä valtiossa maa- ja metsätaloudesta, elinkeinotoiminnasta, ammatinharjoittamisesta tai palkkatyöstä saatavia tuloja, ei kotipaikan tai

vakinaisen asuinpaikan perustamista seuraavina ensimmäisenä kolmena kuukautena ole oikeutta asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa, luettuna yhdessä sen 1 artiklan z alakohdan kanssa, tarkoitettuihin perhe-etuuksiin, kun taas asianomaisen jäsenvaltion kansalaisella, joka on samanlaisessa tilanteessa, on ilman, että hänen on osoitettava, että hänellä on tässä valtiossa maa- ja metsätaloudesta, elinkeinotoiminnasta, ammatinharjoittamisesta tai palkkatyöstä saatavia tuloja, oikeus asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan ja alakohdassa, luettuna yhdessä sen 1 artiklan z alakohdan kanssa, tarkoitettuihin perhe-etuuksiin?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY (jäljempänä direktiivi 2004/38) ja erityisesti sen 24 artikla

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 ja erityisesti sen 1, 3 ja 4 artikla.

Kansalliset säädökset, joihin viitataan

Tuloverolaki (Einkommensteuergesetz, EStG) ja erityisesti sen 31 § ja 62 §:n 1 ja 1a momentti

Sosiaalilaki (Sozialgesetzbuch, SGB) (II osa), 11 §

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantaja on kolmen vuosina 2003-2010 syntyneen lapsen äiti. Lasten isä on hänen aviomiehensä V. Kantaja, V. ja kolme lasta ovat Bulgarian kansalaisia.
- 2 Kantaja haki lokakuussa 2019 vastaajalta lapsilisää. Hän ilmoitti asuinpaikakseen osoitteen Bremerhavenissa (Saksa) ja liitti mukaan asuntoa koskevan vuokrasopimuksen. Menettelyn myöhemmässä vaiheessa esitetyistä viranomaisille tehdyistä rekisteri-ilmoituksista ja ruokakunnan kokoonpanoa koskevista asiakirjoista kävi ilmi, että päivä, jolloin hän, hänen aviopuolisonsa ja heidän kolme lastaan muuttivat Bulgariasta, oli 19.8.2019, ja vuokra-asuntoon muuttopäivä oli niin ikään 19.8.2019. Vastaaja tuli mainittujen asiakirjojen sekä muiden sille esitettyjen asiakirjojen kokonaisarvioinnin perusteella siihen tulokseen, että kantajalla ja hänen kolmella lapsellaan oli EStG:n 62 §:ssä tarkoitettu kotipaikka Saksassa 19.8.2019 lukien. Vastaaja saattoi myös yksilöidä

kantajan, hänen aviopuolisonsa ja heidän kolme lastaan heille kullekin annetun henkilönumeron perusteella EStG:n 62 §:n 1 momentin 2 virkkeen ja 63 §:n 1 momentin 3 virkkeen mukaisesti.

- 3 Kantaja ilmoitti hallintomenettelyssä, että hän oli 19.9.2109-4.11.2019 ollut työnhakijana ja 5.11.2109 lukien Z-Service GmbH:n palveluksessa Bremerhavenissa siten, että hänen säännöllinen työaikansa palkattuna työntekijänä oli 20 tuntia viikossa. Hän esitti kyseisen yrityksen antaman työnantajatodistuksen, jonka mukaan hänen aviomiehensä V. on työskennellyt sen palveluksessa 5.11.2019 lukien keskeytyksettä 20 tuntia viikossa.
- 4 Vastaaja hylkäsi 27.12.2019 tekemällään päätöksellä hakemuksen, joka koski lapsilisää kolmesta lapsesta elokuusta 2019 lukien. Kantaja teki tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen vastaajalle 20.1.2020. Kantaja esitti oikaisuvaatimuksen perusteeksi, että hänellä ja hänen perheellään oli oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Hänen aviomiehensä oli työskennellyt 5.11.2019-12.12.2019. Tällä perusteella täyttyy työntekijän asemaa koskeva edellytys. Hän itse sai töitä 17.1.2020.
- 5 Vastaaja hylkäsi kantajan oikaisuvaatimuksen perusteettomana 6.4.2020 tekemällään päätöksellä.
- 6 Vastaajan päätöksen pääasialliset perustelut olivat seuraavat. Saksassa asuvat Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen kansalaiset, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, voivat EStG:n 62 §:n 1a momentin mukaisesti saada Saksaan kotipaikkansa tai vakinaisen asuinpaikkansa perustamista seuraavina ensimmäisinä kolmena kuukautena lapsilisää vain, jos heillä on Saksassa maa- ja metsätaloudesta, elinkeinotoiminnasta, ammatinharjoittamisesta tai palkkatyöstä saatavia juoksevia tuloja. Oikeutta lapsilisään ei käsiteltävänä olevassa asiassa ole Saksaan kotipaikan perustamista seuranneina ensimmäisinä kolmena kuukautena, koska ensimmäisenä kolmena kuukautena ei saatu tuloja Saksassa. Kantaja ei ole työskennellyt, ja lasten isän työskentely 5.11.2109-12.12.2019 on ollut vain vähäistä.
- 7 Kantaja nosti oikaisuvaatimuksesta 6.4.2020 annetusta päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa 10.5.2020. Hän esittää kanteensa perusteeksi, että oikeus lapsilisään on olemassa, koska hänen aviomiehensä V. työskentelee tosiasiallisesti.
- 8 Kantaja vaatii tämän vuoksi, että 27.12.2019 tehty päätös oikaisuvaatimuksesta 6.4.2020 annetun päätöksen muodossa kumotaan ja että vastaaja veloitetaan myöntämään hänelle lapsilisää lapsista S., N. ja A. elo-, syys- ja lokakuulta 2019.
- 9 Vastaaja vaatii, että kanne hylätään.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 10 Saksan lapsilisä myönnetään edunsaajalle vanhempien tuloista riippumatta ja henkilökohtaisesta tarveharkinnasta riippumatta. Sitä ei rahoiteta edunsaajien suorittamilla maksuilla vaan verovaroilla. Sillä on EStG:n 31 §:n mukaan kaksi tehtävää. EStG:n 31 §:n 1 momentin mukaan sillä vapautetaan perustuslaissa taatuin tavoin verosta lapsen vähimmäistoimeentulo, johon kuuluvat huollon, kasvatuksen ja koulutuksen tarpeet, ja siltä osin kuin lapsilisää ei tarvita näihin tarkoituksiin, sillä tuetaan EStG:n 31 §:n 2 momentin mukaan perhettä sosiaali oikeudellisesti.
- 11 Perheen talouteen maksettavana valtiollisena tukena, jonka tarkoituksena on lapsen elatuksesta aiheutuvien kustannusten pienentäminen, Saksan lapsilisä on rahallinen etuus perheen kustannusten tasapainottamiseksi. Se on sosiaaliturvaetus, joka kuuluu asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdan ja 1 artiklan z alakohdan mukaan perhe-etuuksiin.
- 12 EStG:n 1a § lisättiin lakiin heinäkuussa 2019. Säännöstä sovellettiin ensimmäisen kerran lapsilisiin, jotka koskevat 31.7.2019 jälkeen alkaneita ajanjaksoja. EStG:n 62 §n 1a momentin 1 virkkeessä säädetään muun muassa, että toisen jäsenvaltion kansalaisella ei ole oikeutta lapsilisään ensimmäisinä kolmena kuukautena, jotka seuraavat kotipaikan tai vakinaisen asuinpaikan perustamista Saksaan. Näin ei EStG:n 62 §:n 1a momentin 2 virkkeen mukaan ole, jos toisen jäsenvaltion kansalainen osoittaa, että hänellä on Saksassa maa- ja metsätaloudesta, elinkeinotoiminnasta, ammatinharjoittamisesta tai palkkatyöstä saatavia juoksevia tuloja eli että hän harjoittaa ansiotoimintaa.
- 13 Kantaja ei ole esittänyt näyttöä siitä, että hän olisi harjoittanut ansiotoimintaa riidanalaisena ajanjaksona elokuusta 2019 lokakuuhun 2019. Koska hän Bulgarian kansalaisena on toisen jäsenvaltion kansalainen, ja muutettuaan aviomiehensä ja heidän kolmen lapsensa kanssa Bulgariasta 19.9.2019 perustanut kotipaikan Saksaan, hän ei EStG:n 62 §:n 1a momentin 1 virkkeen nojalla voi saada saksalaista lapsilisää kotipaikan perustamista Saksaan seuraavina ensimmäisenä kolmena kuukautena eli riidanalaisena ajanjaksona elokuusta 2019 lokakuuhun 2019.
- 14 Sen sijaan sellaisen Saksan liittotasavallan oman kansalaisen, joka on oleskeltuaan jossakin toisessa jäsenvaltiossa perustanut kotipaikkansa tai vakinaisen asuinpaikkansa Saksaan, oikeus lapsilisään ei riipu siitä, harjoittaako hän ansiotoimintaa.
- 15 Saksan lainsäätäjä on lähtenyt siitä, että tämä erilainen kohtelu on yhteensopivaa unionin oikeuden kanssa, koska lapsilisällä voi olla suunnittelematon kannustava vaikutus toisesta jäsenvaltiosta Saksaan muuttoon, ja on vältettävä se, että Saksan sosiaaliturvajärjestelmälle aiheutuisi kohtuuton rasitus. Muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka eivät harjoita ansiotoimintaa, lapsilisä vaikuttaa sosiaalietuuden tavoin, ja tilanteessa, jossa sosiaalituki on tarpeen, se tulona vähentää tuen tarvetta

(ks. SGB II:n 11 §:n 1 momentti). Tämän vuoksi siis sovelletaan direktiivin 2004/28 24 artiklan 2 kohtaa, jossa direktiivin 2004/28 24 artiklan 1 kohdassa säädetystä tasavertaisen kohtelun periaatteesta poiketen säädetään, että oikeutta sosiaaliturvaan ei ole oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana.

- 16 Bundesregierungin 25.3.2019 antamassa lakiesityksessä ei nimenomaisesti lausuta siitä, voiko – ja jos voi, missä määrin – asetuksen N:o 883/2004 4 artikla olla esteenä sille, että saksalaista lapsilisää ei myönnetä toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka eivät harjoita ansiotoimintaa, kotipaikan tai vakinaisen asuinpaikan Saksaan perustamista seuraavina ensimmäisinä kolmena kuukautena. Saksan lainsäätävä näyttää katsovan, että asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen on oikeutettu direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyllä mahdollisuudella rajoittaa toisen jäsenvaltion kansalaisten, jotka eivät harjoita ansiotoimintaa, pääsyä kansalliseen sosiaalihuoltojärjestelmään.
- 17 Bundesregierungin lakiesityksessä viitataan lisäksi unionin tuomioistuimen 14.6.2016 antamassaan, lapsilisän myöntämistä Yhdistyneen kuningaskunnassa koskevassa tuomiossa (C-308/14, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, ECLI:EU:2016:436, 63 kohta ja sitä seuraavat kohdat) esittämiin toteamuksiin, joiden mukaan asetuksessa N:o 883/2004 perhe-etuuksien osalta vain vahvistetaan lainvalintasääntö, jolla pyritään määrittämään kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan rajatylittävissä tilanteissa. Asetuksessa N:o 883/2004 ei vahvisteta sosiaaliturvaetuuksia koskevan oikeuden aineellisia edellytyksiä. Ne kuuluvat kunkin kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan.
- 18 Oikeuskirjallisuudessa on sen sijaan esitetty, että saksalaista lapsilisää ei voida luokitella direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi sosiaalihuolloksi, koska se myönnetään ilman tarveharkintaa. Saksalaista lapsilisää on perhe-etuutena pidettävä asetuksen N:o 883/2003 3 artiklan 1 kohdan ja alakohdassa ja 1 artiklan z alakohdassa tarkoitettuna aitona sosiaaliturvaetuutena, jota ei ole pidettävä direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalihuoltona.
- 19 Tämän näkökannan puolesta voisi puhua se, että Saksalla on myös toimivalta myöntää perhe-etuuksia Saksassa asuville toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka eivät harjoita ansiotoimintaa. Asetuksen N:o 883/2004 67 artiklassa säädetään, että henkilöllä on oikeus perhe-etuuksiin toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, myös toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta, ikään kuin he asuisivat ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa. Asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan mukaan toimivalta sellaisen toisen jäsenvaltion kansalaisen osalta, joka harjoittaa ansiotoimintaa, on jäsenvaltiolla, jossa kyseinen henkilö on palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, ja sellaisen toisen jäsenvaltion kansalaisen osalta, joka ei harjoita ansiotoimintaa, asuinjäsenvaltiolla.
- 20 Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa säädetään yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta. Säännöksen mukaan henkilöillä, joihin tätä asetusta sovelletaan, on

amat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset etuudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla, jollei tässä asetuksessa toisin säädetä.

- 21 Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen johtaa unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi siihen, että kansallisen lainsäädännön syrjivää elementti on jätettävä soveltamatta kansallista säännöstä on jätettävä soveltamatta sovellettaessa muita edellytyksiä, jotka koskevat oikeutta etuuteen (unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö 16.12.1976 annetusta tuomiosta 63/76, Inzirillo, ECLI:EU:1976:192, lukien).
- 22 Se, että toisen jäsenvaltion kansalaiselta, joka ei harjoita ansiotoimintaa, evätään oikeus lapsilisään ensimmäiseltä kolmelta kuukaudelta sen jälkeen, kun hän on perustanut kotipaikan tai vakinaisen asuinpaikan Saksaan, merkitsee avointa välitöntä syrjintää, koska ratkaisevana erotteluperusteena on kansalaisuus. Asetukseen N:o 883/2004 sinällään ei sisälly (nimenomaisia) säännöksiä, joissa sallittaisiin tällainen erilainen kohtelu. Jos sen sijaan lähdetään siitä, että ETA:n 62 §:n 1 § momentin 1 virke on vastoin asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa säädettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, säännös ei olisi syrjivien vaikutustensa (lapsilisän epääminen) vuoksi sovellettavissa. Kantajan oikeus lapsilisään riidanalaisilta kuukausilta elokuusta 2019 lokakuuhun 2019 perustuisi silloin EStG:n 62 §:n 1 momentin 1 kohtaan ja 63 §:n 1 momentin 2 virkkeeseen yhdessä EStG:n 32 §:n 1 ja 3 momentin kanssa.
- 23 Jos sen sijaan lähdetään siitä, että asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaan sisältyvän yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen on oikeutettua sen direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn mahdollisuuden perusteella, että toisen jäsenvaltion kansalaisten, jotka eivät harjoita ansiotoimintaa, pääsyä kansalliseen sosiaalihuoltojärjestelmään mahdollisuuden voidaan rajoittaa, kantajalla ei olisi EStG:n 62 §:n 1a momentin 1 virkkeen mukaisesti oikeutta lapsilisään riidanalaisilta kuukausilta elokuusta 2019 lokakuuhun 2019.