



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н N. WANL

представено на 29 май 2013 година¹

Дело C-140/12

Peter Brey

срещу

Pensionsversicherungsanstalt

(Преюдициално запитване, отправено от Oberster Gerichtshof (Австрия))

„Гражданство на Съюза — Свободно движение на хора — Член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38/ЕО — Право на пребиваване на територията на друга държава членка за период, по-дълъг от три месеца — Лица, прекратили професионалната си дейност — Условия за пребиваване — Молба за специално парично обезщетение, независимо от вноски („Ausgleichszulage“) — Понятие за социално подпомагане“

1. Както е известно, идеята, че гражданин на Съюза може да заяви „civis europeus sum“ и да се позове на това качество, когато среща трудности в други държави членки, бе прокарана за първи път преди 20 години². В настоящото дело се повдига въпросът дали понастоящем лицата могат да се позовават на това качество при сблъсък с икономическите трудности на модерния живот.

2. Настоящото преюдициално запитване е отправено от Oberster Gerichtshof (Върховен съд) (Австрия), който трябва да се произнесе като последна инстанция относно правото на г-н Brey на „компенсираща добавка“ (Ausgleichszulage, наричана по-нататък „компенсиращата добавка“) по австрийското право, която му е била отказана от Pensionsversicherungsanstalt (Пенсионно-осигурителен институт). Запитващата юрисдикция иска да установи по-специално дали компенсиращата добавка представлява социално подпомагане за целите на член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38/ЕО (наричана по-нататък „Директивата“)³.

3. Въпреки че спорът е социалноправен, основният въпрос всъщност е дали г-н Brey е законно пребиваващ в Австрия — предвидено в австрийското право изискване за предоставяне на компенсираща добавка. Очевидно австрийското правителство е загрижено относно увеличаващия се брой мигриращи икономически неактивни граждани на Съюза, които се

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Точка 46 от заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Konstantinidis (Решение на Съда от 30 март 1993 г. по дело C-168/91, Recueil, стр. I-1191).

3 — Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

заселват в Австрия и подават молби за компенсиращи добавки⁴. Правото на компенсираща добавка е било разгледано по-рано от Съда⁵ във връзка с Регламент (ЕИО) № 1408/71⁶. Понастоящем запитващата юрисдикция иска да установи дали компенсиращата добавка попада в рамките на понятието „социално подпомагане“ по смисъла на Директивата.

I – Правна уредба

A – Законодателство на Европейския съюз

1. Директива 2004/38

4. Член 7, параграф 1, буква б) от Директивата предоставя на граждани на Съюза, които не са работници, самостоятелно заети лица или учаци, правото да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, по-специално ако те „притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване“.

5. Член 8, параграф 4 от Директивата възпрепятства държавите членки да определят фиксирана сума, която да представлява „достатъчно средства“ за целите на член 7, параграф 1, буква б), като изисква вместо това да бъде взето предвид личното положение на въпросното лице.

6. Що се отнася до запазване на правото на пребиваване, член 14, параграф 2 от Директивата предвижда, *inter alia*, че гражданите на Съюза могат да продължат да пребивават в приемащата държава членка, докато отговарят на условията, посочени в член 7. Когато съществува основателно съмнение дали гражданин на Съюза отговаря на тези условия, приемащата държава членка има правото да провери дали тези условия са изпълнени, като проверката не се извършва регулярно. На последно място, съгласно член 14, параграф 3 мярката експулсиране не може да бъде автоматична последица от прибягването до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

2. Регламент № 883/2004

7. Съгласно съображение 1 от Регламент № 883/2004⁷ (наричан по-нататък „Регламентът“) правилата за координация на националните системи за социална сигурност попадат в рамките на свободното движение на лица. В съображение 4 обаче се подчертава необходимостта от зачитане на особеностите на националните законодателства в областта на социалната сигурност и от изготвянето само на система за координация. По силата на член 3, параграф 5, буква а) социалното подпомагане е изключено от приложното поле на Регламента.

4 — Австрийското правителство посочва, че броят на лицата, получаващи едновременно пенсия от чужбина и компенсираща добавка, се е увеличил от 498 през първото тримесечие на 2009 г. до 764 през първото тримесечие на 2011 г. и до 940 през първото тримесечие на 2012 г.

5 — Решение от 29 април 2004 г. по дело Skalka, C-160/02, Recueil, стр. I-5613.

6 — Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26), съответно изменен.

7 — Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82, поправка в ОВ L 33/12 от 7 февруари 2008 г.), изменен с Регламент (ЕО) № 988/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година (ОВ L 248, стр. 43), Регламент (ЕС) № 1244/2010 на Комисията от 9 декември 2010 година (ОВ L 338, стр. 35) и Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година (ОВ L 149, стр. 4).

8. Въпреки това по силата на член 3, параграф 3 Регламентът се прилага за специалните, независещи от вноски парични обезщетения, които отговарят на критериите по член 70. Както се посочва в член 70, параграф 1, причината за това е, че подобни обезщетения притежават характеристики както на социална сигурност, така и на социално подпомагане.

9. Съществените характеристики, които обезщетението трябва да притежава с оглед на категоризирането му като специално, независимо от вноски парично обезщетение⁸, са описани в член 70, параграф 2 от Регламента. Произтичащите правни последици се изразяват в това, че съгласно член 70, параграф 3 определени правила, установени в Регламента, включително отпадането на правилата за пребиваване по член 7, не се прилагат за такива обезщетения. Всъщност член 70, параграф 4 предвижда, че те се предоставят изключително в държавата членка, в която пребивава заинтересованото лице, в съответствие с нейното законодателство и за сметка на институцията по мястото на пребиваване.

10. С член 90, параграф 1 от Регламента, считано от датата на прилагане на последния (1 май 2010 г.), се отменя Регламент № 1408/71, като се предвиждат редица изключения. Както и в Регламента, социалното подпомагане е изключено от приложното поле на Регламент № 1408/71 съгласно член 4, параграф 4 от него. Освен това в член 4, параграф 2а и член 10а от Регламент № 1408/71, както в приложение IIа към него, се съдържат разпоредби, сходни с горепосочените и въведени с Регламент (ЕИО) № 1247/92⁹.

Б – Национално законодателство

1. Австрийският Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

11. Законното влизане в Австрия е уредено в Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Закон за установяването и пребиваването, наричан по-нататък „NAG“). Член 51, параграф 1, точка 2 от NAG предвижда, че на основание на Директивата икономически неактивните граждани на Европейското икономическо пространство (наричано по-нататък „ЕИП“) имат право на пребиваване за повече от три месеца, ако, *inter alia*, притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, така че през периода на пребиваването си да не трябва да получават нито парични обезщетения съгласно системата за социално подпомагане, нито компенсираща добавка.

12. В съответствие с член 53 от NAG, когато граждани на ЕИП с право на пребиваване съгласно правото на Съюза възнамеряват да пребивават в Австрия повече от три месеца, те трябва да декларират това обстоятелство в рамките на четири месеца от влизането си пред съответния орган, който издава удостоверение за регистрация по заявление на лицето, ако са изпълнени съответните изисквания. Икономически неактивните лица трябва да представят доказателства, че разполагат с достатъчно средства.

8 — Накратко, такова обезщетение трябва да има спомагателен характер по отношение на един от рисковете, посочени в член 3, параграф 1. То трябва да осигури на получателя базов доход, чийто размер се определя в съответствие с икономическото и социално положение в съответната държава членка. То трябва да се финансира от задължителното данъчно облагане, а не от направени от получателя вноски. На последно място, то трябва да бъде посочено в приложение X към Регламента, какъвто е всъщност случаят с компенсиращата добавка.

9 — Регламент (ЕИО) № 1247/92 на Съвета от 30 април 1992 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 1408/71 за прилагане на схеми за социално осигуряване на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 136, стр. 1).

13. Запитващата юрисдикция и австрийското правителство поясняват, че настоящата редакция на член 51, параграф 1 от NAG произтича от изменение на NAG със Закона за изпълнение на държавния бюджет за 2011 г., с който се добавя изискването за законно пребиваване, считано от 1 януари 2011 г.¹⁰ Според запитващата юрисдикция целта на изменението е да се избегне положение, в което икономически неактивните граждани на Съюза и членовете на техните семейства могат да станат прекомерна тежест за австрийския бюджет.

2. Австрийският Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

14. Съгласно член 292, параграф 1 от Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Общ закон за социалното осигуряване, наричан по-нататък „ASVG“¹¹) пенсионерите имат право на компенсираща добавка към пенсията, когато пенсията им и нетните им доходи от други източници не достигат съответния размер на минималния доход. Още от приемането на посочения в точка 13 по-горе Закон за изпълнение на държавния бюджет това право зависи от обичайното и законно пребиваване в Австрия.

II – Факти, производство и преюдициален въпрос

15. Г-н Brey е германски гражданин. Той и неговата съпруга, която също е германски гражданин, се преместват в Австрия през март 2011 г., желаейки да се установят там постоянно.

16. На 22 март 2011 г. Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (администрация на окръг Deutschlandsberg) издава на г-н Brey и неговата съпруга удостоверения за регистрация на граждани на ЕИП в съответствие с NAG.

17. Съгласно определението за преюдициално запитване към момента на влизането си в Австрия г-н Brey получава два различни дохода от германски източник: пенсия за инвалидност поради общо заболяване в брутен размер на 864,74 EUR месечно и добавка за чужда помощ в размер на 225 EUR месечно. Г-н Brey няма други доходи или имущество. Докато живеели в Германия, съпругата на жалбоподателя получавала базово обезщетение, чието изплащане обаче, предвид преместването в Австрия, се прекратява, считано от 1 април 2011 г. Г-н Brey и съпругата му живеят в Австрия в апартамент под наем, за който плащат месечен наем в размер на 532,29 EUR.

18. С акт от 2 март 2011 г. Pensionsversicherungsanstalt отхвърля молбата на г-н Brey за компенсираща добавка в размер на 326,82 EUR месечно на основание, че той не притежава достатъчно средства и затова не може да бъде законно пребиваващ.

19. Г-н Brey обжалва този акт пред Landesgericht für Zivilrechtssachen (Graz) (Областен съд по гражданскоправни спорове, гр. Грац), който постановява решение срещу Pensionsversicherungsanstalt на 17 май 2011 г. Последният подава жалба пред Oberlandesgericht (Graz) (Върховен областен съд, гр. Грац), който по същество потвърждава решението на първата инстанция. Pensionsversicherungsanstalt подава ревизионна жалба пред запитващата юрисдикция, която решава да спре производството и да отправи следния въпрос до Съда:

„Следва ли компенсиращата добавка да се разглежда като парично обезщетение съгласно системата за „социално подпомагане“ по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от [Директивата]?“.

10 — BGBl. I № 111/2010.

11 — Закон от 9 септември 1955 г., BGBl. № 189/1955, съответно изменен.

20. Писмени становища са представени от г-н Brey, от правителствата на Германия, Гърция, Ирландия, Нидерландия, Австрия, Швеция и Обединеното кралство, както и от Комисията. Правителствата на Германия, Ирландия, Нидерландия, Австрия, Швеция и Обединеното кралство, както и Комисията представят устни становища в съдебното заседание от 7 март 2013 г.

III – Становища на запитващата юрисдикция и участниците в производството пред Съда

21. Oberster Gerichtshof представя две хипотези пред Съда. В първата хипотеза Директивата и Регламентът трябва да се тълкуват еднакво и съгласувано. Следователно понятието „социално подпомагане“ по смисъла на Регламентата е напълно съотносимо към Директивата. В това отношение социалното подпомагане е изключено от приложното поле на Регламентата, но съгласно член 3, параграф 3 от него той все пак урежда специалните, независещи от вноски парични обезщетения, независимо от факта, че те не са „износими“. Тъй като в Решение по дело Skalka Съдът приема, че компенсиращата добавка е специално парично обезщетение, независимо от вноски, то следователно такава добавка не представлява социално подпомагане по смисъла на Регламентата и в резултат на това не може да бъде и социално подпомагане по смисъла на Директивата. Този възглед се споделя от г-н Brey и от Комисията.

22. Във втората хипотеза понятието „социално подпомагане“ по смисъла на Директивата е свързано със специфичната цел на тази директива и затова трябва да бъде различно от понятието „социално подпомагане“ по смисъла на Регламентата. Твърди се, че подобен подход съответства в по-голяма степен на съображение 13 от Директива 2003/109/ЕО (наричана по-нататък „Директивата за дългосрочно пребиваване“)¹². Съответно, понятието „социално подпомагане“ по смисъла на Директивата би обхванало осигуряването на система за базови социални помощи от страна на държава членка извън обичайните данъчни постъпления, независимо от наличието на законови права или специфични рискове. Според Pensionsversicherungsanstalt, който се придържа към този възглед, компенсиращата добавка се предоставя на базата на действителните нужди и не се финансира от вноски, а от публичните средства. Поради това тя попада в обхвата на понятието „социално подпомагане“ по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата. Това е подходът, възприет от австрийския законодател.

23. Всички правителства, които са представили становища по делото, се обединяват по същество около този втори довод.

IV – Анализ

A – Обхват на преюдициалното запитване

24. С въпроса си запитващата юрисдикция търси напътствия относно това дали специалните парични обезщетения, независимо от вноски, като например компенсиращата добавка, представляват „социално подпомагане“ за целите на Директивата. Запитващата юрисдикция пояснява, че Съдът вече е характеризирал компенсиращата добавка като независимо от вноски специално парично обезщетение по Регламент № 1408/71. Затова тази юрисдикция моли за допълнително разяснение относно понятието „социално подпомагане“ по смисъла на Директивата и връзката му с това понятие по смисъла на другото законодателство и преди всичко по смисъла на Регламентата.

12 — Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г. глава 19, том 6, стр. 225), изменена с Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година (ОВ L 132, стр. 1).

25. Много от участниците в производството пред Съда не ограничават коментарите си само до този въпрос. Като цяло техните становища засягат други два проблема: (i) дали изискването за законно пребиваване като предпоставка за правото на компенсирателна добавка е съвместимо не само с Регламента, но и с Директивата, и (ii) дали лице в положението на г-н Brey отговаря на изискването за притежаване на достатъчно средства, предвидено в член 7, параграф 1, буква б) от Директивата.

26. В писменото си становище Комисията поддържа, че австрийското законодателство не е съвместимо нито с Директивата, нито с Регламента. Комисията моли Съда да преформулира въпроса и да се произнесе по това дали правото на ЕС, и в частност Директивата, допуска изплащането на компенсирателна добавка да бъде отказано на лице в положението на г-н Brey.

27. На този етап обаче, като се има предвид че спорът се отнася до социалното законодателство, единственият въпрос, поставен за решаване пред запитващата юрисдикция, е дали паричното обезщетение трябва да бъде изплатено на г-н Brey. От формулировката на въпроса става ясно, че запитващата юрисдикция иска да установи само дали компенсирателната добавка може да се счита за „социално подпомагане“ по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата. Доколкото посочената юрисдикция не е отправила други въпроси до Съда, като например относно законосъобразността на изискването за пребиваване, не е необходимо да се обсъждат доводите относно други проблеми, повдигнати от Комисията и различните държави членки, представили становища¹³.

28. Поради същата причина бих отхвърлил предложението, направено от нидерландското правителство, Съдът да се произнесе допълнително по въпроса дали икономически неактивно лице, което не отговаря на изискванията по член 7, параграф 1, буква б) от Директивата, може въпреки това да притежава правото да получава парична помощ в приемащата държава членка. Всъщност съгласно член 267 ДФЕС само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото съдебно решаване, може да прецени с оглед на особеностите на всяко дело както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда¹⁴.

29. При всички случаи въпросът дали гражданин на Съюза в положението на г-н Brey отговаря на изискването за притежаване на достатъчно средства предполага, че компенсирателната добавка следва да се третира като „социално подпомагане“ в контекста на Директивата. Тази преценка е отделна от въпроса за правото на пребиваване, който не се поставя в главното производство. Разбира се обаче, запитващата юрисдикция може да отправи ново запитване относно този въпрос съгласно член 267, параграф 3 от ДФЕС.

30. Въпреки това осъзнавам, че изходът от това дело може да има последици за правото на г-н Brey да пребивава в Австрия. Поради това, в случай че Съдът реши да разгледа въпроси извън обхвата на преюдициалното запитване, в последната част на заключението ще изложа допълнителни съображения по този въпрос.

13 — Вж. Решение от 16 януари 2007 г. по дело Perez Naranjo, C-265/05, Сборник, стр. I-347, точка 60.

14 — Вж., *inter alia*, Решение от 4 декември 2008 г. по дело Zablocka-Weyhermüller, C-221/07, Сборник, стр. I-9029, точка 20, и Решение от 21 януари 2010 г. по дело SGI, C-311/08, Сборник, стр. I-487, точка 22 и цитираната съдебна практика. Отбелязвам, че в Решение от 18 ноември 2008 г. по дело Förster, C-158/07, Сборник, стр. I-8507, за разлика от генералния адвокат Mazák (вж. точки 61 и 76—90 от неговото заключение), Съдът не последва предложението на Комисията да анализира въпроса дали г-жа Förster е запазила качеството си на заето лице съгласно друг законодателен акт. Вместо това Съдът ограничава отговора си до обхвата на преюдициалното запитване.

Б – Понятието „социално подпомагане“ по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата

1. Предварителни бележки

31. В Директивата не е дефинирано понятието „социално подпомагане“. Следователно Съдът трябва да го тълкува.

32. Комисията и г-н Вреу насочват вниманието на Съда не само към Директивата, но също така и към Регламента. Според тях нито едно от обезщетенията, попадащи в приложното поле на Регламента, независимо от начина, вида или формата, по които те са регулирани, не може да съставлява социално подпомагане.

33. От друга страна, много от правителствата, представили становища, отправят по същество към два други акта на вторичното законодателство, по-специално към Директивата за дългосрочно пребиваване и „Директивата относно правото на събиране на семейството“¹⁵, твърдейки, че понятието „социално подпомагане“ по смисъла на тези директиви наподобява в по-голяма степен понятието, използвано в Директивата.

34. По принцип е желателно понятията от правото на ЕС да се тълкуват еднакво, тъй като това способства за постигане на по-голяма правна сигурност. Еднаквото тълкуване обаче не винаги е възможно на практика¹⁶. В настоящия случай участниците в производството пред Съда достигат до противоположни заключения относно понятието „социално подпомагане“, използвано в Директивата, като го тълкуват с оглед на различни други актове на вторичното законодателство. Предвид различията между тези актове става ясно, че понятието „социално подпомагане“, употребено във всичките тези различни контексти, не може да има едно и също значение. Следователно трябва да се избере едно от тях.

2. Анализ на понятието „социално подпомагане“, използвано в Директивата

35. Директивата урежда правото на свободно придвижване и пребиваване на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства на територията на държавите членки. Тя е структурирана така, че да провежда разграничение между правото на пребиваване за по-малко от три месеца, правото на пребиваване за повече от три месеца и правото на постоянно пребиваване, което се придобива след пет последователни години на пребиваване.

36. От тази структура произтичат различни условия за правото на пребиваване. В частност съгласно член 6 от Директивата всички граждани на Съюза имат право да пребивават за срок до три месеца на територията на друга държава членка. Съгласно член 7 придобиването на право на пребиваване за повече от три месеца зависи от това дали гражданинът на Съюза е икономически активно лице. Лицата, които не са работници, самостоятелно заети лица или учащи, трябва, *inter alia*, да отговарят на изискването за достатъчно средства, посочено в точка 4 по-горе. Съгласно член 16 от Директивата след придобиване на право на постоянно пребиваване член 7 вече не се прилага за правото на пребиваване.

15 — Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, стр. 12).

16 — Вж. в този смисъл Решение от 12 май 1998 г. по дело *Martínez Sala*, C-85/96, Recueil, стр. I-2691, точка 31; Решение от 23 март 2004 г. по дело *Collins*, C-138/02, Recueil, стр. I-2703, точка 32 и Решение от 14 октомври 2010 г. по дело *van Delft* и др., C-345/09, Сборник, стр. I-9879, точка 88.

37. Анализ на Директивата показва, че една от нейните разпоредби, а именно член 8, параграф 4, свързва понятието „социално подпомагане“ с понятието „социална сигурност“. Съгласно тази разпоредба сумата, представляваща „достатъчно средства“ за целите на член 7, параграф 1, буква б), не може да бъде по-висока от установения за гражданите на приемащата държава праг, под който те получават право на социални помощи, или, когато този критерий е неприложим, не може да бъде по-висока от минималната социалноосигурителна пенсия, плащана от приемащата държава членка. В този случай минималната социалноосигурителна пенсия се използва като мерило вместо социалната помощ и в следствие се използва, за да се определи дали гражданин на Съюза разполага с достатъчно средства. По този начин за целите на установяване дали определен гражданин на Съюза има право да пребивава на територията на друга държава членка, понятието „социално подпомагане“ и понятието „социална сигурност“ се припокриват до известна степен.

38. Докато всеобхватната цел на Директивата е да опрости и укрепи правото на свободно придвижване и пребиваване на граждани на Съюза¹⁷, то специфичната цел на член 7, параграф 1, буква б) е да гарантира, че лицата, упражняващи правото си на пребиваване, няма да се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначален период на пребиваване¹⁸. Това означава, че тази разпоредба цели да предотврати използването на системата за социални помощи на приемащата държава членка от икономически неактивни граждани на Съюза за финансиране на тяхното препитаване.

39. Счита се, че понятието „система за социално подпомагане на държава членка“ има самостоятелно значение в правото на ЕС¹⁹. Вярно е, че Съдът стига до това заключение във връзка с друга директива, а именно Директивата относно правото на събиране на семейството. Въпреки това от съображенията на Съда, както са формулирани, не е видно, че изводите му са ограничени до тази директива. Нещо повече, член 7, параграф 1, буква б) не съдържа препратки към националното право.

40. Въпреки че има самостоятелно значение в правото на ЕС, не е необходимо понятието „социално подпомагане“, използвано в Директивата, да бъде тълкувано по същия начин, както в контекста на другото законодателство на ЕС.

41. Строго погледнато понятието „социално подпомагане“ съдържа технически конотации и няма явно общоприето значение. Освен това при сравнение на текста на различните официални езици се вижда, че понятието явно не се използва по еднакъв начин²⁰. Това означава, че не е било предвидено понятието „социално подпомагане“, употребено в Директивата, да има точно значение. С оглед на целите на Директивата, доколкото изобщо може да се прецени, то сякаш се отнася до обезщетенията, за които гражданин на Съюза не е правил вноски и които се финансират с публични средства.

17 — Вж. съображение 3 от преамбюла на Директивата, както и Решение от 23 февруари 2010 г. по дело Teixeira, C-480/08, Сборник, стр. I-1107, точка 60, и Решение от 23 февруари 2010 г. по дело Ibrahim и Secretary of State for the Home Department, C-310/08, Сборник, стр. I-1065, точка 49.

18 — Вж. съображение 10 от преамбюла на Директивата.

19 — По-специално например в точка 45 от Решение от 4 март 2010 г. по дело Chakroun, C-578/08, Сборник, стр. I-1839 Съдът използва израза „самостоятелно понятие на правото на Съюза“.

20 — Текстът на някои езици отразява разбирането в текста на английски език. На френски език „социално подпомагане“ е преведено като „assistance sociale“, на италиански като „assistenza sociale“, на испански като „asistencia social“, на румънски като „asistență socială“. От друга страна, в текста на Директивата на португалски език се използва понятието „segurança social“, въпреки че изразът „assistência social“ се употребява в член 8, параграф 4 от същата директива. По същия начин финландският термин „sosiaalihuoltojärjestelmälle“, употребен в член 7, параграф 1, буква б), не отговаря на използвания в член 8, параграф 4 — „sosiaalivastusta“; в текста на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата на немски език се използва понятието „Sozialhilfeleistungen“, а в член 8, параграф 4 — думата „Sozialhilfe“. Текстът на член 7, параграф 1, буква б) на немски език обаче се различава от текста на другите езици, тъй като изисква гражданите на Съюза да разполагат с достатъчно средства за себе си и техните семейства, „така че през периода на пребиваването си да не трябва да получават парични обезщетения съгласно системата за социално подпомагане на приемащата държава членка“. Ще се спра на този въпрос в точка 74 по-долу.

42. Комисията поддържа, че значението на понятието „социално подпомагане“, употребено в Директивата, трябва да се преценява с оглед на законодателното предложение, водещо до нейното приемане²¹. Според Комисията обстоятелството, че в рамките на travaux préparatoires (подготвителната дейност) се изтъква принципът на „неизносимост“ на социалното подпомагане, който е основен за Регламента, указва, че тълкуването на Директивата трябва да отразява Регламента. Въпреки неяснотата в обяснителния меморандум („...по правило не е...“), фактът, че другите институции не са реагирали по този конкретен въпрос по време на законодателния процес, сам по себе си не потвърждава или обезсилва съображенията, изложени от Комисията в собствения ѝ документ. Освен това гореспоменатата връзка между „социално подпомагане“ и „социална сигурност“ в член 8, параграф 4 от Директивата отслабва този довод.

43. Във всеки случай, ако принципът на „неизносимост“ е основният критерий за понятието „социално подпомагане“ по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата, което изглежда се поддържа в рамките на travaux préparatoires, противно на мнението на Комисията, компенсирателната добавка ще представлява социално подпомагане. Всъщност специалните парични обезщетения, независещи от вноски, са „неизносими“ съгласно член 70, параграф 4 от Регламента.

44. От изложеното по-горе заключавам, че: (i) в съответствие с целта на Директивата с използваното в нея понятие „социално подпомагане“ се цели да се ограничи правото на свободно движение на гражданите на Съюза, като се защитят публичните финансовите ресурси на държавите членки (вж. точка 38 по-горе); (ii) не е задължително да съществува взаимовръзка между това понятие и други законодателни актове на ЕС (вж. точки 39 и 40 по-горе); и (iii) както изглежда, понятието преднамерено е неточно (вж. точки 37 до 47 по-горе). В следващите точки ще извърша преценка дали това тълкуване се потвърждава или отрича от другите актове на вторичното законодателство, на които се позовават запитващата юрисдикция и предоставилите становища страни.

3. Сравнение с понятието „социално подпомагане“, използвано в Регламента.

45. Както бе споменато по-горе, Комисията и запитващата юрисдикция изтъкват възможността за тълкуване на Директивата в съответствие с Регламента. Твърди се, че това би довело до изключването на компенсирателната добавка от понятието „социално подпомагане“, тъй като се счита, че тя попада в обхвата на Регламента.

46. Регламентът координира действащите в държавите членки системи за социална сигурност. В рамките на тази координация дял I съдържа общите разпоредби, включително изброяване в член 3, параграф 1 на клоновете на социална сигурност, за които се прилага Регламентът. По-нататък дял II предвижда правилата за определяне на приложимото национално законодателство. Поради това разпоредбите на Регламента формират система от стълкновителни норми²². Дял III съдържа най-голям брой разпоредби, координиращи по-подробно различните видове обезщетения, за които се прилага Регламентът, като в този дял е включена глава 9 относно специалните парични обезщетения, независещи от вноски. Дялове IV, V и VI съдържат редица други разпоредби (например относно сътрудничеството

21 — Предложение на Комисията от 23 май 2001 година за директива на Европейския парламент и на Съвета относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, COM (2001) 257 окончателен, стр. 10 и 11 (ОВ С 270 Е, 2001 г., стр. 150). Във връзка с член 7, параграф 1, буква б) в него се посочва, че „[м]акар упражняването на [правото на пребиваване] да трябва да се улесни, фактът, че понастоящем социалното подпомагане не е включено в общностното право и по правило не е „износимо“, води до невъзможност да се приложи равно третиране по отношение на социалните помощи, без да възникне опасност определени категории имащи право на пребиваване лица, в частност незаетите с трудова дейност, да се превърнат в неприемлива [тежест] за публичните финанси на приемащата държава членка“ (курсивът е мой).

22 — Във връзка с Регламент № 1408/71 вж. Решение по дело van Delft и др., посочено по-горе, точка 51 и цитираната съдебна практика.

между компетентните органи на държавите членки). Няколко приложения (от I до XI) са добавени към Регламента, като в тях по-специално се посочва приложимото законодателство във всяка държава членка за видовете обхванати от Регламента обезщетения, изброени поименно.

47. При все това, за да бъдат разбрани структурата и контекстът на Регламента, трябва да се разгледат по-подробно проведените разграничения между социална сигурност, социално подпомагане и специални парични обезщетения, независещи от вноски.

48. Разграничението между социално подпомагане и социална сигурност е направено в член 3, параграф 5, буква а) от Регламента. Съгласно съдебната практика обаче определени видове обезщетения могат да играят двойната роля както на социално подпомагане, така и на социална сигурност („хибридни“ обезщетения)²³. Тези видове обезщетения понастоящем се уреждат от член 70 от Регламента. Техните основни характеристики са посочени в член 70, параграф 1.

49. Съгласно постоянната съдебна практика в рамките на приложното поле на Регламента дадено обезщетение може да се разглежда като *социалноосигурително обезщетение*, доколкото е отпуснато на получателите без каквато и да е индивидуална и дискреционна преценка на нуждите на лицето въз основа на определеното от закона и доколкото то е свързано с един от рисковете, изрично изброени в член 3, параграф 1²⁴. *Специалните парични обезщетения, независещи от вноски*, са определени с оглед на тяхната цел. Те трябва да заместят или да допълнят социалноосигурително обезщетение, като в същото време се разграничават от него, и да имат характер на оправдани от икономически и социални причини социални помощи, както и да бъдат установени от законодателство, определящо обективни критерии²⁵. Следователно понятията „социалноосигурително обезщетение“ и „специално парично обезщетение, независимо от вноски“ са взаимноизключващи се²⁶.

50. *Социалното подпомагане* обаче не е дефинирано в Регламента. Затова съществува склонност то да бъде дефинирано по отрицателен начин като включващо онези обезщетения, които не попадат в позитивното описание за „социалноосигурително обезщетение“, посочено в точка 49 по-горе²⁷. Важен отличителен белег на „социалното подпомагане“ обаче е нуждата. Съдът приема, че поставянето на предоставянето на обезщетение в зависимост от индивидуалната преценка на нуждите на молителя „е отличителен белег на социалното подпомагане“²⁸. От това следва също така, че член 3, параграф 5 от Регламента, който изключва по-специално социалното подпомагане, трябва да се тълкува ограничително²⁹.

51. В съответствие с член 42 ЕО (понастоящем член 48 ДФЕС) главните предмет и цел на Регламента са да гарантира свободата на движение на заетите и самостоятелно заетите работници-мигранти и на лицата на тяхна издръжка чрез предвиждането на съответните разпоредби в областта на социалната сигурност. Целта на Регламента по-специално е да се гарантира, че лицата имат право да прехвърлят вноските, направени в социалноосигурителна

23 — Вж., например, Решение от 16 юли 1992 г. по дело Hughes, C-78/91, Recueil, стр. I-4839, точка 19.

24 — Вж. в този смисъл Решение от 18 декември 2007 г. по съединени дела Habelt и др., C-396/05, C-419/05 и C-450/05, Сборник, стр. I-11895, точка 63, и цитираната съдебна практика.

25 — Вж. в този смисъл Решение от 18 октомври 2007 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, C-299/05, Сборник, стр. I-8695, точка 55, и цитираната съдебна практика.

26 — Решение от 21 февруари 2006 г. по дело Hosse, C-286/03, Recueil, стр. I-1771, точка 36.

27 — Вж. в този смисъл Решение от 7 ноември 2002 г. по дело Maahemo, C-333/00, Recueil, стр. I-10087, точки 21–23.

28 — Решение по дело Hughes, посочено по-горе, точка 17 (курсивът е мой). Вж. също, *inter alia*, Решение от 9 октомври 1974 г. по дело BIASON, 24/74, Recueil, стр. 999, точка 10.

29 — Вж. в този смисъл точки 65 и 108 от Решение по дело Habelt и др., посочено по-горе.

система на една държава членка, в друга държава членка, като по този начин се засилва правото на свободно движение и се допринася за подобряване на жизнения стандарт и условията на заетост³⁰. По силата на член 308 ЕО (понастоящем член 352 ДФЕС) тази уредба се разпростира по-общо до незаетите лица.

52. От съображение 4 следва обаче, че целта на Регламента е не да хармонизира, а само да координира социалноосигурителните схеми на държавите членки. Всъщност Съдът приема, че социалните помощи и други подобни обезщетения, попадащи извън обхвата на Регламента, остават в пределите на компетентността на държавите членки³¹.

53. В този смисъл изглежда, че специфичната цел на член 3, параграф 5, буква а) от Регламента е да гарантира, че социалното подпомагане само по себе си остава некоординирано и в пределите на компетентността на държавите членки. По същите причини разпоредбите на Регламента, които уреждат специалните парични обезщетения, независещи от вноски, имат за цел да гарантират, че за подобни обезщетения с хибриден характер, които в противен случай биха били износими, ще продължи да се прилага критерият за пребиваване в държавата членка, поемаща разходите за тях³².

54. На този етап е уместно да се сравни употребата на понятието „социално подпомагане“ в Регламента с тази в Директивата.

55. Като се изключи обстоятелството, че нито един от тези актове не препраща към другия, терминологията, употребена в текста на двата акта на различните езици, не е еднаква. В допълнение, както бе посочено по-горе, „социално подпомагане“ и „социална сигурност“ се припокриват до известна степен в Директивата. За разлика от нея Регламентът ясно разграничава тези понятия. Нещо повече, ограничителното тълкуване на понятието „социално подпомагане“ по смисъла на Регламента (вж. точка 50 по-горе) не може да се използва за целите на Директивата, която не функционира съгласно същото раздвоение.

56. Преди всичко понятието „социално подпомагане“, употребено в двата правни акта, не може да бъде еднакво, тъй като те имат различни цели³³. Целта на член 3, параграф 5, буква а) и член 70, параграф 4 от Регламента е да предотврати изнасянето на паричните обезщетения, които те уреждат. От друга страна, целта на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата е да гарантира, че ползващите се с право на пребиваване лица няма да се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка. Този въпрос е хармонизиран в Директивата и затова държавите членки нямат компетентност да го регулират, за разлика от съдържанието на понятието „социално подпомагане“, употребено в Регламента.

57. Въз основа на това аз не намирам, че съдържанието на понятието „социално подпомагане“, употребено в Регламента, обезсмисля по какъвто и да било начин предварителното мнение, изразено в точка 44 по-горе, тъй като двете понятия не се отнасят до едни и същи въпроси. Така на разположение ми остават двата правни акта, които бяха споменати с оглед изясняване на понятието „социално подпомагане“.

30 — Вж. съображение 1 от преамбюла на Регламента.

31 — В този смисъл вж., *inter alia*, Решение от 26 октомври 2006 г. по дело *Tas-Hagen и Tas*, C-192/05, Recueil, стр. I-10451, точка 21; Решение от 22 май 2008 г. по дело *Nerkowska*, C-499/06, Сборник, стр. I-3993, точка 23, и Решение по дело *Zablocka-Weyhermüller*, посочено по-горе, точка 27. Освен това правото на ЕС не отнема правомощията на държавите членки да организират социалноосигурителните си системи, вж. точка 84 от Решение по дело *van Delft* и др., посочено по-горе.

32 — Вж. съображение 8 от преамбюла на Регламент № 1247/1992.

33 — Двата акта нямат едно и също правно основание. Директивата е приета съгласно членове 12 ЕО, 18 ЕО, 40 ЕО, 44 ЕО и 52 ЕО (понастоящем членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 46 ДФЕС, 50 ДФЕС и 59 ДФЕС) съответно на базата на основния принцип на недопускане на дискриминация, гражданство на Съюза, свобода на движение на работници, право на установяване и свобода на предоставяне на услуги. От друга страна, Регламентът е приет съгласно членове 42 ЕО и 308 ЕО (понастоящем членове 48 ДФЕС и 352 ДФЕС), отнасящи се до социалната сигурност в контекста на свободно движение на работници, и правила относно политика на ЕС, за която не съществува достатъчно правно основание в Договора за функционирането на ЕС.

4. Сравнение с понятието „социално подпомагане“, употребено в Директивата относно правото на събиране на семейството и Директивата за дългосрочно пребиваване

58. Правителствата на Нидерландия, Австрия, Швеция и Обединеното кралство се позовават на член 7, параграф 1, буква в) от Директивата относно правото на събиране на семейството, който според тях е подобен на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата и е тълкуван от Съда в делото *Chakroun*.

59. Директивата относно правото на събиране на семейството урежда правото на събиране на семействата на граждани от трети страни на базата на правото на ЕС. Нейната цел е да определи условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки, и тя поставя изискванията за упражняването на това право³⁴. В това отношение съгласно член 7, параграф 1, буква в) такова право имат само граждани от трети страни, имащи стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържат техните домакинства, „без да прибъгва[т] до системата за социално подпомагане на въпросната държава членка“. Глава VI урежда влизането и пребиваването на членове на семейството.

60. В Решение по дело *Chakroun* Съдът приема, че понятието „социално подпомагане“, употребено в член 7, параграф 1, буква в) от Директивата относно правото на събиране на семейството, трябва да се тълкува като отнасящо се до подпомагане, с което се компенсира липсата на достатъчно стабилни и регулярни финансови средства, а не до подпомагане, което позволява да се посрещнат извънредни или непредвидени нужди³⁵.

61. Що се отнася до Директивата за дългосрочно пребиваване, на която се позовават запитващата юрисдикция и австрийското правителство, тя урежда не само придобиването на качеството на дългосрочно пребиваващ в държава членка, но и пребиваването в други държави членки на базата на това качество и икономическите изисквания, които трябва да са изпълнени в това отношение. Член 11, параграф 4 от същата директива предвижда, че в областта на социалното подпомагане и социалната закрила държавите членки могат да ограничат равното третиране до „основните придобивки“. По този въпрос австрийското правителство и запитващата юрисдикция се позовават на съображение 13³⁶, а по отношение на социалното подпомагане — на Решение по дело *Kamberaj*³⁷.

62. В точка 90 от Решение по дело *Kamberaj* Съдът приема, че целта на Директивата за дългосрочно пребиваване е да насърчи интеграцията на граждани от трети страни, които са пребивавали законно и продължително в държавите членки. В точка 92 той посочва, че паричните помощи за жилищни нужди представляват основни придобивки от системата за социалното подпомагане по смисъла на член 11, параграф 4 от тази директива, при условие че целта на въпросното обезщетение е да гарантира достойно съществуване за лицата, които не разполагат с достатъчно средства, в съответствие с член 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Освен това в точка 85 от Решение по дело *Kamberaj* Съдът приема, че списъкът на основните придобивки в съображение 13 не е изчерпателен.

63. По този начин изразеното в точка 44 по-горе мнение относно понятието „социално подпомагане“, употребено в Директивата, явно се потвърждава от Директивата относно правото на събиране на семейството и Директивата за дългосрочно пребиваване.

34 — Вж. член 1 и глава IV от Директивата относно правото на събиране на семейството.

35 — Точка 49 от Решението; Вж. също Решение от 6 декември 2012 г. по дело *O. и С.*, съединени дела C-356/11 и C-357/11, точка 73.

36 — Това съображение предвижда, че „[п]о отношение на социалното подпомагане възможността от ограничаване на придобивките на дългосрочно пребиваващия до основните такива означава, че това понятие ще покрива поне минималния доход за издръжка, за обезщетения в случай на заболяване, бременност, родителска помощ или дългосрочни грижи. Процедурите за отпускане на тези средства се определят от националното законодателство“.

37 — Решение от 24 април 2012 г. по дело *Kamberaj*, C-571/10.

64. И трите директиви разкриват неясно и широко понятие за социално подпомагане. Например, за да установят дали гражданин от трета страна разполага със стабилни и регулярни финансови средства, за да получи право на събиране на семейството по член 7, параграф 1, буква в) от Директивата относно правото на събиране на семейството, държавите членки могат „да вземат под внимание нивото на минималните национални възнаграждения и пенсии“. Такъв е случаят и на граждани от трета страна с качество на дългосрочно пребиваващи, които желаят да пребивават в друга държава членка, съгласно член 15, параграф 2, буква а) от Директивата за дългосрочно пребиваване. Тези разпоредби са подобни на член 8, параграф 4 от Директивата. Освен това в член 11, параграф 1, буква г) от Директивата за дългосрочно пребиваване не се прави разграничение между социална сигурност, социално подпомагане и социална закрила.

65. Въпреки че Директивата и другите две директиви се отнасят до различни категории лица и нямат точно същата цел и обхват³⁸, всички те споделят една обща цел — да уредят правото на пребиваване. Нещо повече, правилата относно социалното подпомагане и в трите директиви изглежда са установени с общия стремеж да се предпазят публичните финанси. Следователно „социално подпомагане“ може да се приеме като обозначаващо едно и също понятие в трите директиви. Това сякаш съответства на позицията на Съда предвид позоваването в Решение по дело Chakroun във връзка с понятието за социално подпомагане на точка 29 от Решение по дело Eind³⁹, което се отнася по-специално до тълкуването на Директива 90/364/ЕИО⁴⁰.

66. Изводът на Съда, че изразът „системата за социално подпомагане на въпросната държава членка“, употребен в член 7, параграф 1, буква в) от Директивата относно правото на събиране на семейството, обхваща социалното подпомагане, осигурявано от органите на публична власт, независимо дали на национално, регионално или местно равнище⁴¹, също е релевантен за Директивата. Той е в съответствие с възгледа, че обезщетението трябва да съставлява част от системата за социално подпомагане.

67. Поради тези причини считам, че понятието „социално подпомагане“, употребено в Директивата, е сходно с употребеното в другите две директиви. Следователно то трябва да се тълкува в съответствие с тях.

5. Междинно заключение

68. Въз основа на гореизложеното моето мнение е, че определението за социално подпомагане в Решение по дело Chakroun трябва да се приложи за член 7, параграф 1, буква б) от Директивата. Следователно за целите на тази разпоредба „социалното подпомагане“ се отнася до подпомагането, осигурявано от органите на публична власт, независимо дали на национално, регионално или местно равнище, с което се компенсира липсата на достатъчно стабилни и регулярни финансови средства, а не до подпомагане, което позволява да се посрещнат извънредни или непредвидени нужди.

38 — Правното основание на Директивата относно правото на събиране на семейството е специалната разпоредба на бившия дял IV от Договора за ЕО, а именно член 63, параграф 3, буква а) ЕО (понастоящем заменен с член 79 ДФЕС), озаглавен „Визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на хора“ (понастоящем, след влизането в сила на Договора от Лисабон, включен в глава II от дял V на Договора за функционирането на ЕС, преименуван „Политики относно контрола по границите, убежището и имиграцията“). Правното основание на Директивата за дългосрочно пребиваване е член 63, параграфи 3 и 4 ЕО.

39 — Решение от 11 декември 2007 г. по дело Eind, C-291/05, Сборник, стр. I-10719.

40 — Директива 90/364/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 година относно правото на пребиваване (ОВ L 180, стр. 26).

41 — Точка 45 от Решение по дело Chakroun [посочено по-горе].

69. Въпреки че въпросът дали едно обезщетение се урежда от Регламента не трябва да бъде решаващ във връзка с понятието за социалното подпомагане, употребено в член 7, параграф 1, буква б) от Директивата, това не означава, че Регламентът въобще няма никакво значение, нито че са обезсилени изводите на Съда в Решение по дело Skalka. След като дадено обезщетение представлява социално подпомагане съгласно Регламента — като това предполага, че то се предоставя въз основа на нуждите на получателя, а не на вноски — то е такова и съгласно Директивата.

70. Освен това в Решение по дело Skalka Съдът отбелязва, че компенсиращата добавка гарантира минимални средства за съществуване на лица, чиито общ доход е под законовия праг, и че тя е тясно свързана със социално-икономическото положение в Австрия, като се вземе предвид жизненият стандарт в тази държава. Разноските по финансирането на тази добавка се поемат от федералния бюджет, а не от получателите посредством вноски. Затова такова обезщетение е „по естеството си социално подпомагане, доколкото с него се цели да се гарантират минимални средства за съществуване на неговия получател, когато пенсията не е достатъчна“⁴².

71. Следователно, след като тя служи за компенсиране на липсата на стабилни, регулярни и достатъчни финансови средства, а не за посрещане на извънредни или непредвидени нужди, компенсиращата добавка трябва да се приеме за „социално подпомагане“ по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата.

В – Бележки по въпроси извън обхвата на преюдициалния въпрос

72. В случай че Съдът реши да предостави на запитващата юрисдикция допълнителни насоки, които могат да бъдат полезни при решаване на висящото пред нея дело, съгласно постоянната съдебна практика в рамките на прилагането на член 267 ДФЕС Съдът може да извлече от съдържанието на поставения въпрос и изложените в акта за преюдициално запитване факти всички тези насоки относно тълкуването на правото на ЕС⁴³. Освен това, въпреки че съгласно член 267 ДФЕС Съдът не разполага с правомощие да се произнася по съвместимостта на разпоредби на националното право с правните норми на Съюза, той може да предостави на националната юрисдикция насоки за тълкуване на това право, които ще ѝ позволят да прецени тази съвместимост за решаване на делото, с което е сезирана⁴⁴.

73. Следователно се поставят два въпроса, заслужаващи допълнително внимание: (i) дали националните разпоредби като приложимите в главното производство са съвместими с Директивата, и (ii) дали изплащането на компенсираща добавка представлява неприемлива тежест за австрийската система за социално подпомагане.

42 — В точки 24, 26 и 29 от решението.

43 — Решение от 8 ноември 2007 г. по дело ING. AUER, C-251/06, Сборник, стр. I-9689, точка 38; Решение от 28 април 2009 г. по дело Apostolides, C-420/07, Сборник, стр. I-3571, точка 63, и Решение от 5 май 2011 г. по дело McCarthy, C-434/09, Сборник, стр. I-3375, точка 24.

44 — Решение от 26 януари 2010 г. по дело Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, Сборник, стр. I-635, точка 23 и цитираната съдебна практика.

1. Съвместимост с Директивата на националните разпоредби, съгласно които законното пребиваване е предпоставка за правото на социално подпомагане

74. В самото начало бих искал да отбележа, че в текста на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата на немски език се използва изразът „so dass sie [...] keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“. Той може да се преведе като „така че [...] да не трябва да получават социални помощи в приемащата държава членка“ и съответно формулировката тази разпоредба сякаш е по-тясна на немски език, отколкото на някои други езици. Изглежда изразът загатва, че въобще не може да се прибегне до системата за социалното подпомагане в приемащата държава членка.

75. Подобно тълкуване би било в противоречие с други разпоредби на Директивата. Всъщност член 8, параграф 4 от Директивата изисква индивидуална преценка на личното положение на гражданина на Съюза. Съгласно член 14, параграф 2 само когато съществува основателно съмнение, че гражданин на Съюза вече не отговаря на изискването за достатъчно средства, установено в член 7, приемащата държава членка може да провери дали условията за пребиваване са изпълнени, като тази проверка не се извършва регулярно. По същия начин член 14, параграф 3 изрично отхвърля мярката експулсиране като последица от самото прибаване до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка. В Решение по дело Комисия/Белгия⁴⁵, отнасящо се по-специално до Директива 90/364, Съдът изразява неодобрението си относно практика на автоматично експулсиране в случаите, когато граждани на Съюза не са в състояние да представят доказателства за достатъчно средства до определен краен срок.

76. Също така подобно тълкуване не може да бъде и в съответствие с преамбюла на Директивата. Всъщност в съображение 10 не се посочва каквато и да било тежест, а *неприемлива* тежест. С други думи, не просто всякаква тежест може да обоснове загубата на правото на пребиваване, а само тази, която възпрепятства в достатъчна степен нормалното функциониране на системата за социално подпомагане на приемащата държава членка. Държавите членки всъщност трябва да толерират известна финансова солидарност между гражданите на приемащата държава членка и гражданите на другите държави членки⁴⁶. В съображение 16 се посочват приложимите критерии за определяне дали гражданин на Съюза представлява неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата членка. Тези критерии включват: дали затрудненията са временни, продължителността на пребиваване, личните обстоятелства и сумата на отпуснатата помощ.

77. Текстът на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата на немски език изглежда изненадващ с оглед на тези бележки. Поставянето на правото на пребиваване в държава членка в зависимост от неприбаването до системата за социално подпомагане от страна на лицето би лишило напълно гореспоменатите разпоредби на Директивата от тяхната цел. Оттук следва, че за да се установи значението на тази разпоредба, текстът на немски език трябва да се тълкува с оглед на целта и общата система на Директивата. Формулировката на разпоредбата сама по себе си не може да служи като единствена основа за нейното тълкуване или да има предимство пред текста на други езици⁴⁷.

45 — Решение от 23 март 2006 г. по дело Комисия/Белгия, C-408/03, Recueil, стр. I-2647.

46 — Решение от 20 септември 2001 г. по дело Grzelczyk, C-184/99, Recueil, стр. I-6193, точка 44, и Решение от 15 март 2005 г. по дело Bidar, C-209/03, Recueil, стр. I-2119, точка 56.

47 — Вж. в този смисъл Решение от 12 ноември 1998 г. по дело Institute of the Motor Industry, C-149/97, Recueil, стр. I-7053, точка 16 и цитираната съдебна практика.

78. Тук е важно да отбележа, че член 51, параграф 1 от NAG възпроизвежда текста на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата на немски език. Затова изглежда, че правото на пребиваване на граждани на Съюза в Австрия е поставено в зависимост от неполучаването на компенсираща добавка. Нещо повече, съгласно член 292, параграф 1 от ASVG право на компенсираща добавка имат само лица, които пребивават законно в Австрия. Следователно тези разпоредби явно имат за последица да не се допуска граждани на Съюза, желаещи да пребивават в Австрия повече от три месеца (и вероятно докато придобият право на постоянно пребиваване съгласно член 16 от Директивата), да се ползват от системата за социално подпомагане на тази държава членка, както и да получават парични помощи като компенсиращата добавка.

79. Ако това тълкуване на националните разпоредби е правилно, като това трябва да реши Oberster Gerichtshof⁴⁸, ще трябва да се съглася с Комисията, че това поставя гражданите на Съюза в неравностойно положение в сравнение с австрийските граждани, които, както признава австрийското правителство, притежават изначално право да пребивават в Австрия⁴⁹ и поради това отговорят на условието по-лесно. Въпреки че въпросните правила не представляват пряка дискриминация на основание на гражданството, според мен те представляват косвена дискриминация⁵⁰.

80. При все това Съдът е приел в различни случаи, че държавите членки имат правото да поставят изискване за законно пребиваване, преди да отпуснат обезщетения от системата за социално подпомагане, при условие че подобно изискване е в съответствие с правото на ЕС⁵¹. Възможност националният законодател с основание може да иска да се увери в съществуването на реална връзка между заявителя на обезщетение, обезщетението и компетентната държава членка⁵². Освен това в член 70, параграф 4 от Регламента ясно се посочва, че специалните парични обезщетения, независещи от вноски, се предоставят в съответствие със законодателството на приемащата държава членка.

81. Съгласно Директивата може да изглежда основателно дадена държава членка да предпазва системата си за социално подпомагане от неактивни граждани на Съюза, които все още не са придобили право на постоянно пребиваване. Противно на позицията на германското правителство обаче, от точки 75 и 76 по-горе следва, че правила, които поставят правото на пребиваване в зависимост от неприбягването до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка и които не предвиждат индивидуална преценка на финансовото състояние на гражданина на Съюза, са несъвместими с член 8, параграф 4 и член 14, параграф 3 от Директивата. Искането за социална помощ не може *самò по себе си* да представлява неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата членка и да предизвика загуба на правото на пребиваване, както явно приема австрийското правителство. Възможност в Решение по дело Chakroun Съдът изключва помощта за посрещане на извънредни или непредвидени нужди от понятието за социално подпомагане. Следователно гражданин на Съюза не може да бъде поставен в неблагоприятно положение, тъй като е поискал такава помощ. В края на краищата обаче запитващата юрисдикция трябва да провери дали националните разпоредби могат да бъдат тълкувани по такъв начин, че да бъдат в съответствие с правото на ЕС⁵³.

48 — В това отношение подчертавам потвърдението от страна на запитващата юрисдикция, че получаването на компенсираща добавка има неблагоприятни последици за правото на пребиваване.

49 — Вж. в този смисъл член 3, параграф 2 от Четвъртия протокол към Европейската конвенция по правата на човека.

50 — Вж. в този смисъл Решение по дело Collins, посочено по-горе, точка 65; Решение по дело Bidar, посочено по-горе, точка 53; Решение от 15 септември 2005 г. по дело Ioannidis, C-258/04, *Recueil*, стр. I-8275, точка 28, и Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Gottwald, C-103/08, Сборник I-9117, точка 28.

51 — Вж. Решение по дело Martínez Sala, посочено по-горе, точка 63; Решение от 7 септември 2004 г. по дело Trojani, C-456/02, *Recueil*, стр. I-7573, точка 43; Решение по дело Bidar, посочено по-горе, точка 37, и Решение по дело Förster, посочено по-горе, точка 39.

52 — Решение на Съда от 21 юли 2011 г. по дело Stewart, C-503/09, Сборник, стр. I-6497, точка 89.

53 — Решение от 10 април 1984 г. по дело von Colson и Kamann, 14/83, *Recueil* стр. 1891, точка 26.

2. По въпроса дали изплащането на компенсираща добавка представлява неприемлива тежест за австрийската система за социално подпомагане

82. Ако се допусне, че Съдът ще приеме даденото от мен тълкуване на понятието „социално подпомагане“, употребено в член 7, параграф 1, буква б) от Директивата, и че австрийското право може да бъде тълкувано по начин, съвместим с правото на ЕС, остава въпросът дали признаването на г-н Brey на право на компенсираща добавка би било неприемлива тежест за австрийската система за социално подпомагане. С оглед на текста на съображение 16 от Директивата случаят изглежда е такъв.

83. Съгласно фактическите данни г-н Brey няма други доходи освен две пенсии в размер на 1 089,74 EUR месечно (едната от които е в брутен размер). С тях той трябва да издържа себе си и съпругата си, която не получава вече никакъв доход, и да плаща месечен наем в размер на 532,29 EUR, като им остават най-много 557,45 EUR месечно за храна, комунални разходи и други основни житейски нужди. Тези средства са под минималния доход за задоволяване на основните жизнени потребности, определен в австрийското законодателство — положение, което компенсиращата добавка е предназначена да подобри и поради което г-н Brey подава молба за месечна помощ в размер на 326,82 EUR.

84. Тъй като г-н Brey е пенсионер, съществува съмнение, че финансовите му затруднения ще бъдат преодоляни в бъдеще или че обезщетението е поискано с оглед посрещане на извънредна, непредвидена нужда⁵⁴.

85. Поисканата сума не изглежда очевидно прекомерна. Все пак общата сума на помощта може да достигне значителен размер в очакване на решението на австрийските органи за отнемане на разрешението за пребиваване на г-н Brey.

86. Г-н Brey, германски гражданин от руски произход, явно няма никакви лични връзки с Австрия. Всъщност според запитващата юрисдикция той се е преместил в последната държава, тъй като по негови твърдения е бил жертва на дискриминация в Германия поради произхода си.

87. На последно място, първоначалният административен акт, с който се отхвърля молбата на г-н Brey, е издаден на 2 март 2011 г., преди той да е получил разрешение за пребиваване на 22 март 2011 г. Действително запитващата юрисдикция посочва, че двойката се е преместила в Австрия през март 2011 г. Поради това той не е пребивал в Австрия през значителен период от време преди да подаде своята молба. При това положение всъщност изглежда, че г-н Brey вече не отговаря на изискванията за законно пребиваване съгласно член 7, параграф 1, буква б) от Директивата.

88. На пръв поглед, ако се доразвият гореизложените съображения, изглежда трудно да проумеем как едно-единствено лице може да се превърне в неприемлива тежест за финансите на държава членка. Въпреки това разпоредбите на Директивата биха загубили своя смисъл, ако това не бе възможно. От друга страна, ако вместо това случаят се отнасяше до еднократно изплащане на сума в размер на 326,82 EUR, не можеше и да става дума за „неприемлива тежест“. Неприемливостта се поражда от факта, че компенсиращата добавка се изплаща неограничен брой пъти, а г-н Brey не може да докаже наличието на предходни връзки с австрийското общество, които биха оправдали тези плащания. Положението щеше да е различно, ако той бе създад връзка с австрийското общество, например работейки, пребивавайки и плащайки данъци там в някакъв предходен период.

54 — Решение по дело Grzelczyk, посочено по-горе, точка 45, и Решение по дело Chakroun, посочено по-горе, точка 52.

89. По този начин моето становище по този въпрос оставя г-н Brey без компенсираща добавка. Поради преместването в Австрия неговото домакинство губи и пенсията, получавана от съпругата му, както и други обезщетения, основаващи се на пребиваването, на които г-н Brey е можел да има право в Германия. Тази неблагоприятна последица обаче трябва да се отдаде на липсата на хармонизация на разпоредбите на държавите членки относно социалното подпомагане.

90. Във всеки случай не считам, че проблемът със законното пребиваване на г-н Brey може да бъде решен напълно в хода на производството пред Съда. От една страна, това би било равнозначно на прилагане на правото към фактите. От друга страна, би се стигнало до нарушение на процедурата за отнемане на правото на пребиваване поради изложените по-долу причини.

91. Австрийското правителство твърди, че неговите социални органи се произнасят по законността на правото на пребиваване на гражданин на Съюза като отделен въпрос, независимо от факта, че г-н Brey вече е получил разрешение за пребиваване от имиграционните власти. Тъй като законното пребиваване е условие за изплащане на компенсираща добавка, правителството поддържа, че социалните органи трябва да могат да преценят дали подащото молба лице пребивава законно в Австрия.

92. Според мен този довод няма никаква връзка с въпроса.

93. Всъщност разрешението за пребиваване на гражданин на Съюза има само декларативен характер⁵⁵. Това означава, че правото на пребиваване може да бъде изгубено или придобито в зависимост от факта дали в определен момент са изпълнени условията по член 7 от Директивата, а не дали гражданин на Съюза притежава валидно разрешение за пребиваване. Съгласно член 53 от NAG Австрия използва предвидената в член 8, параграф 3, второ тире от Директивата възможност да изисква гражданите на Съюза, подали молба за разрешение за пребиваване, да докажат, че отговарят на условието за достатъчно средства. По този начин фактът на издаване на разрешение за пребиваване от страна на австрийските власти означава, че според тях г-н Brey е бил законно пребиваващ по това време. Това е станало след издаването на първоначалния акт за отхвърляне на молбата за компенсираща добавка. Освен това гражданите на Съюза без съмнение се ползват от процесуалните гаранции, предоставени в член 15 от Директивата, които не могат да бъдат заобиколени чрез процедури, отнасящи се не само до правото на това лице на обезщетение, но и до правото му на пребиваване.

94. Дадена държава членка може да приеме, че гражданин на Съюза, прибягнал до социално подпомагане, вече не отговаря на условията за право на пребиваване, и може да предприеме мерки в установените от правото на ЕС граници, за да отнеме разрешението за пребиваване на лицето. Всъщност винаги има риск средствата да се окажат недостатъчни. По този начин член 14 от Директивата дава възможност на приемащата държава членка да контролира дали гражданите на Съюза все още отговарят на условията, посочени в член 7⁵⁶. Възприетият от Съда подход в такива случаи обаче е, че по време на законното си пребиваване в друга държава членка съгласно правото на ЕС гражданите на Съюза могат да се позовават на правото на ЕС, включително на принципа на равно третиране, с оглед получаването на социални помощи, въпреки че това може впоследствие да изложи на риск правото им на пребиваване⁵⁷.

55 — Вж., *inter alia*, Решение от 21 юли 2011 г. по дело Dias, C-325/09, Сборник, стр. I-6387, точки 48 и 49 и цитираната съдебна практика.

56 — Вж. в този смисъл Решение по дело Grzelczyk, посочено по-горе, точка 42, и Решение по дело Комисия/Белгия, посочено по-горе, точки 47 и 50.

57 — Вж. в този смисъл Решение по дело Grzelczyk, посочено по-горе, точка 36; Решение по дело Trojani, посочено по-горе, точка 40; Решение по дело Vidar, посочено по-горе, точка 46, и Решение по дело Förster, посочено по-горе, точка 43.

95. По този повод трябва да се отбележи, че принципът на равно третиране в член 24, параграф 1 от Директивата не е безусловен. Съгласно член 24, параграф 2 приемащата държава членка може да ограничи правото на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване, освен ако тази финансова помощ е предназначена да улесни достъпа до пазара на труда в приемащата държава членка⁵⁸. Обезщетение, с което се цели допълване на пенсията на получателя, не изглежда да улеснява този достъп. Въпреки това, доколкото мога да съдя, принципът на равно третиране не изглежда пряко свързан с въпроса за правото на компенсираща добавка съгласно член 292, параграф 1 от ASVG. Тази разпоредба видимо само поставя правото в зависимост от обичайното и законно пребиваване, което, както бе споменато в точка 93 по-горе, според австрийските органи е налице в случая на г-н Brey.

96. В обобщение, докато приемащата държава членка не преустанови законното пребиваване на гражданин на Съюза с акт, съобразен с процесуалните гаранции, закрепени главно в членове 15, 30 и 31 от Директивата — като настоящият случай не е такъв — всеки гражданин като г-н Brey може да се позовава на правото на ЕС през периода на законния си престой. Този акт трябва да бъде приет независимо от въпроса дали гражданинът на Съюза отговаря на изискванията за достатъчно средства, или с други думи, независимо от въпроса, разглеждан в рамките на социалноправния спор пред запитващата юрисдикция.

V – Заключение

97. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на поставения от Oberster Gerichtshof въпрос по следния начин:

Член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, съответно изменена, трябва да се тълкува в смисъл, че парична помощ като компенсиращата добавка, уредена в член 292, параграф 1 от Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, представлява „социално подпомагане“ за целите на тази разпоредба от Директивата.

58 — Решение от 4 юни 2009 г. по дело Vatsouras и Koupatantze, съединени дела C-22/08 и C-23/08, Сборник, стр. I-4585, точка 45.