



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

1 август 2022 година*

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Свободно движение на хора — Равно третиране — Директива 2004/38/ЕО — Член 24, параграфи 1 и 2 — Обезщетения за социална сигурност — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Член 4 — Семейни обезщетения — Изключване на икономически неактивни граждани на други държави членки през първите три месеца на пребиваването им в приемащата държава членка“

По дело C-411/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Finanzgericht Bremen (Първоинстанционен финансов съд Бремен, Германия) с акт от 20 август 2020 г., постъпил в Съда на 2 септември 2020 г., в рамките на производство по дело

S

срещу

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, А. Prechal, К. Jürimäe (докладчик), С. Lycourgos, Е. Regan, N. Jääskinen и I. Ziemele, председатели на състави, М. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: М. Szpunar,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за германското правителство, от J. Möller и R. Kanitz, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от J. Pavliš, M. Smolek и J. Vlácil, в качеството на представители,
- за полското правителство, от В. Majczyna, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

– за Европейската комисия, от D. Martin и B.-R. Killmann, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 декември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4 от 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, 2004 г. стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка ОВ L 33 2008 г., стр. 12), както и на член 24 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 (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между S, гражданка на Съюза с произход от държава членка, различна от Федерална република Германия, и Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (Каса за семейни надбавки на Долна Саксония и Бремен към Федералната агенция по заетостта, Германия, наричана по-нататък „Каса за семейни надбавки“) по повод отказа на последната да уважи молбата на S за отпускане на детски надбавки за период, съответстващ на първите три месеца на пребиваването ѝ в Германия.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 883/2004

- 3 Член 1, букви й), к) и щ) от Регламент № 883/2004 съдържа следните определения за целите на посочения регламент:

„й) „пребиваване“ означава мястото, където лицето обичайно пребивава;

к) „престой“ означава временно пребиваване;

[...]

- щ) „семейни обезщетения“ са всички обезщетения в натура или парични обезщетения, предназначени за покриване на семейни разходи, с изключение на плащанията за издръжка и специалните помощи при раждане на дете или осиновяване, посочени в приложение I“.
- 4 Що се отнася до персоналния обхват на посочения регламент, член 2, параграф 1 от него гласи:
- „Настоящият регламент се прилага към граждани на държава членка, лица без гражданство и бежанци, които пребивават в държава членка, които са или са били подчинени на законодателството на една или повече държави членки, както и към членовете на техните семейства и към преживелите ги лица“.
- 5 Що се отнася до материалния обхват на същия регламент, член 3, параграф 1 от него гласи:
- „Настоящият регламент се прилага към всички законодателства относно следните клонове на социална сигурност:
- [...]
- й) семейни обезщетения“.
- 6 Член 4 от Регламент № 883/2004, озаглавен „Равно третиране“, гласи:
- „Освен ако друго не е предвидено в настоящия регламент, лицата, за които се прилага настоящият регламент получават същите обезщетения и имат същите задължения съгласно законодателството на която и да е държава членка, както нейните граждани“.
- 7 Член 11 от този регламент предвижда следните общите правила за определяне на приложимото законодателство:
- „1. Лицата, за които се прилага настоящият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Това законодателство се определя в съответствие с настоящия дял.
- [...]
3. Съгласно членове 12—16:
- а) спрямо лице, осъществяващо дейност като наето или като самостоятелно заето лице в една държава членка се прилага законодателството на тази държава членка;
- б) държавен служител е подчинен на законодателството на държавата членка, което се прилага спрямо наелата го на работа администрация;
- в) спрямо лице, получаващо обезщетения за безработица в съответствие с член 65 съгласно законодателството на държавата членка по пребиваване, се прилага законодателството на тази държава членка;

- г) спрямо лице, повикано за отбиване на редовна служба или на преподготовка във въоръжените сили или на гражданска служба в държава членка, се прилага законодателството на тази държава членка;
- д) всяко друго лице, към което букви а)–г) не се прилагат, е подчинено на законодателството на държавата членка по пребиваване, без да се засягат останалите разпоредби на настоящия регламент, гарантиращи му обезщетения съгласно законодателството на една или повече други държави членки.

[...]“.

Регламент (ЕО) № 987/2009

- 8 Член 11 от Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 (ОВ L 284, 2009 г., стр. 1) гласи:

„1. При различия в становищата на институциите на две или повече държави членки относно определяне на пребиваването на лице, за което се прилага основният регламент, тези институции установяват с взаимно съгласие центъра на интересите на съответното лице въз основа на цялостна оценка на наличната и информацията относно релевантните факти, които може по целесъобразност да включват:

- а) продължителността и непрекъснатото пребиваване на територията на съответните държави членки;
- б) положението на лицето, включително:
- i) естеството и специфичните характеристики на упражняваната дейност, по-специално мястото, където обичайно се упражнява тази дейност, постоянният характер на дейността и продължителността на всеки договор за заетост;
 - ii) семейното положение и роднинските връзки на лицето;
 - iii) упражняването на неплатена дейност;
 - iv) когато става въпрос за студенти, източникът на техните доходи;
 - v) жилищното положение на лицето, по-специално доколко е постоянен характерът му;
 - vi) държавата членка, в която се счита, че лицето пребивава за целите на данъчното облагане.

2. Когато съобразяването на различните критерии, основаващи се на приложимите факти, посочени в параграф 1, не води до постигане на съгласие между съответните институции, намерението на лицето, което произтича от тези факти и обстоятелства, особено причините за преместването на лицето, се приемат за решаващи при определяне на действителното място на пребиваване на това лице“.

Директива 2004/38

9 Съображения 9, 10, 20 и 21 от Директива 2004/38 гласят:

„(9) Гражданите на Съюза следва да имат право на пребиваване в приемащата държава членка за период не по-дълъг от три месеца, без да зависят от никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна лична карта или паспорт, без да се засяга по-благоприятното третиране, приложимо по отношение на търсещите работа лица, както се отчита от съдебната практика на Съда на Европейските общности.

(10) Лица, които упражняват правото си на пребиваване, не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначалния период на пребиваване. Поради това правото на пребиваване за гражданите на Съюза и членовете на техните семейства за период по-дълъг от три месеца следва да подлежи на определени условия.

[...]

(20) В съответствие със забраната на дискриминацията, основана на националност, всички граждани на Съюза и членовете на техните семейства, пребиваващи в държава членка въз основа на настоящата директива, трябва да бъдат третирани еднакво с местните граждани в областите, предмет на Договора, при спазване на конкретните разпоредби така, както са изрично регламентирани в Договора и вторичното законодателство.

(21) Въпреки това, на приемащата държава членка следва да се остави правото да реши, дали тя ще отпуска социални помощи през първите три месеца от пребиваването или за по-дълъг период от време в случаите на търсещи работа лица, на граждани на Съюза, други освен работници или самостоятелно заети лица или лица, които запазват този статус, или на членове на техните семейства, както и дали да даде помощи за издръжка за обучение, включително професионално обучение, преди придобиването на правото на постоянно пребиваване на същите тези лица“.

10 Член 6 от тази директива гласи:

„1. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза“.

11 Член 14, параграф 1 от посочената директива гласи следното:

„Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в член 6, дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка“.

12 Съгласно член 24 от същата директива:

„1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване или при необходимост, по-дългия срок, регламентиран в член 14, параграф 4, буква б), нито се задължава преди придобиването на право на постоянно пребиваване да отпусне финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членове на техните семейства“.

Германското право

- 13 Член 62 от Einkommensteuergesetz (Закон за данъка върху доходите), в редакцията му към 8 октомври 2009 г. (BGBl. 2009 I, стр. 3366), изменен с Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch (Закон срещу незаконния труд и злоупотребата със социални обезщетения, BGBl. 2019 I, стр. 1066) и влязъл в сила на 18 юли 2019 г. (наричан по-нататък „EStG“), гласи следното:

„(1) ¹Когато става въпрос за деца по смисъла на член 63, право на детски надбавки по силата на настоящия закон има всяко лице,

1. което е с местожителство или пребивава обичайно на територията на страната

[...]

²За да може да претендира получаването на детски надбавки на основание параграф 1, правоимащият трябва да се идентифицира чрез идентификационен номер, който му е отреден [...]. ³Последващото предоставяне на идентификационния номер има обратно действие за месеците, през които условията, посочени в първото изречение са били изпълнени.

(1a) ¹Ако гражданин на друга държава — членка на Европейския съюз, или на държава, по отношение на която се прилага Споразумението за Европейското икономическо пространство, установи местожителството или обичайното си пребиваване на територията на страната, той не може да има претенции за получаване на детски надбавки за първите три месеца след установяването на местожителството или обичайното пребиваване. ²Това правило не се прилага, ако той докаже, че получава доходи от източници в страната по смисъла на член 2, параграф 1, първо изречение, № 1—4, с изключение на доходите, посочени в член 19, параграф 1, първо изречение, № 2. ³След изтичането на периода, посочен в първото изречение, той може да претендира за получаване на детски надбавки, освен ако условията, предвидени в член 2, параграфи 2 или 3 от [Gesetz über die allgemeine

Freizügigkeit von Unionsbürgern (Закон за свободното движение на гражданите на Съюза)], не са изпълнени или ако са изпълнени само условията, предвидени в член 2, параграф 2, № 1a от Закона за свободното движение на гражданите на Съюза, без преди това да е изпълнено нито едно от условията по член 2, параграф 2 от Закона за свободното движение на гражданите на Съюза. ⁴Проверката дали са изпълнени условията за получаване на детски надбавки съгласно второто изречение зависи само от преценката на касата за детски надбавки [...]. ⁵В такъв случай, когато касата за детски надбавки отхвърли искане за получаване на детски надбавки, тя трябва да уведоми за решението си компетентния имиграционен орган. ⁶Когато лицето, подало молбата, си е послужило с подправени или фалшифицирани документи или като си служи с измама, за да създаде впечатлението, че отговаря на условията за отпускане на детски надбавки, касата за детски надбавки незабавно уведомява за това имиграционния орган“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 14 Жалбоподателката в главното производство S е майка на три деца, родени съответно през 2003 г., 2005 г. и 2010 г. Съпругът ѝ V е баща на тези деца. Тези родители и техните деца са граждани на държава членка, различна от Федерална република Германия.
- 15 През май 2015 г. S за първи път подава молба до Касата за семейни надбавки за отпускане на детски надбавки за трите си деца. С решение от 13 май 2015 г. посоченият орган уважава тази молба и започва да ѝ изплаща редовно тези надбавки до 3 юни 2016 г. На последната дата посоченият орган решава да оттегли решението си от 13 май 2015 г., да спре да изплаща посочените надбавки на S, считано от май 2016 г., и да поиска от нея да му възстанови детските надбавки, изплатени за последно посочения месец. Това решение е взето, след като регистриращият орган е заличил служебно адресната регистрация на S и трите ѝ деца в жилището им в Бремерхафен (Германия), тъй като то се е оказало празно.
- 16 През декември 2017 г. S подава молба до Familienkasse Nordrhein-Westfalen Nord (Каса за семейни надбавки Северен Рейн-Вестфалия, Германия) за получаване на детски надбавки за две от трите си деца, като посочва адрес в Херне (Германия). Изпратените от този орган писма на посочения адрес обаче са върнати с отметка „неизвестен получател“. С решение от 1 август 2018 г. посоченият орган отхвърля молбата на S с мотива, че тя няма местожителство или обичайно пребиваване в Германия.
- 17 В края на октомври 2019 г. S подава до Касата за семейни надбавки ново искане за детски надбавки за трите си деца за периода от 1 август 2019 г.
- 18 С решение от 27 декември 2019 г. Касата за семейни надбавки отхвърля тази молба. Посоченият орган установява, че S, V и децата им са пребивавали в Германия от 19 август 2019 г., датата, на която са влезли на територията на тази държава членка от собствената им държава членка по произход и на която са се настанили в апартамент в Бремерхафен (Германия). Посоченият орган обаче приема, че през първите три месеца след установяването си в Германия S не е получавала доходи от източници в страната. Поради това същият орган решава, че тя не отговаря на условията, предвидени в член 62, параграф 1a от EstG, за да може да има право на детски надбавки за този период.

- 19 С решение от 6 април 2020 г. Касата за семейни надбавки отхвърля подадената по административен ред жалба на S срещу нейното решение от 27 декември 2019 г., с което потвърждава това решение. Тя приема, че S не е упражнявала дейност срещу възнаграждение и че дейността, извършвана от V в периода от 5 ноември 2019 г. до 12 декември 2019 г., е била незначителна.
- 20 S подава жалба пред запитващата юрисдикция, Finanzgericht Bremen (Първоинстанционен финансов съд Бремен, Германия), с която иска да се отмени отхвърлянето на молбата ѝ за отпускане на детски надбавки и да се осъди Касата за семейни надбавки да ѝ изплати детски надбавки за август и октомври 2019 г.
- 21 Според запитващата юрисдикция, на първо място, детските надбавки попадат в приложното поле на понятието „семеини обезщетения“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004 във връзка с член 1, буква щ) от посочения регламент. Всъщност те се финансират не от вноските на получателите, а от данъците. Детските надбавки се отпускат на получателите въз основа на законово определено положение, независимо от каквото и да било условие за доходи и без никаква индивидуална и дискреционна преценка на личните нужди на получателите. С тези надбавки се цели да се компенсират семейните разходи.
- 22 На второ място, тази юрисдикция посочва, че с член 62, параграф 1а от EstG, който е приет вследствие на законодателно изменение от юли 2019 г., се въвежда различно третиране на гражданин на държава членка, различна от Федерална република Германия, който установява местоживеенето или обичайното си пребиваване в последната държава членка, и на германски гражданин, който установява местоживеенето си или обичайното си пребиваване на територията на Германия, след като е пребивавал в друга държава членка. Всъщност в приложение на тази разпоредба на гражданин на друга държава членка като S се отказва получаването на детски надбавки през първите три месеца на пребиваването му, когато не докаже, че упражнява дейност срещу възнаграждение в Германия. За сметка на това, германски гражданин би получавал тези надбавки още през първите три месеца дори когато не осъществява такава дейност.
- 23 В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че в проекта за закон, с който към член 62 от EStG е добавен параграф 1а, германският законодател приема, че това различно третиране съответства на правото на Съюза, тъй като позволява избягването на приток от граждани на други държави членки, който е от естество да доведе до неприемлива тежест за германската система за социална сигурност. Също така това различно третиране би могло да се обоснове от гледна точка на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, тъй като изплащането на детските надбавки на граждани на държава членка, различна от Федерална република Германия, които не упражняват дейност срещу възнаграждение в последната държава членка, би имало същия ефект за публичните финанси на посочената държава членка като предоставянето на социални обезщетения на тези граждани. Поради това в този проект за закон посоченият законодател не е разгледал изрично евентуалното отражение на член 4 от Регламент № 883/2004. Накрая, като се позовава на решение от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединено кралство (C-308/14, EU:C:2016:436), германският законодател е обосновал това неравнопоставено третиране с необходимостта да се защитят финансите на приемащата държава членка.

- 24 На трето място, запитващата юрисдикция уточнява, че въпросът дали разглежданите в главното производство детски надбавки попадат в обхвата на понятието „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, обаче е предмет на спор в доктрината. Така по-специално се твърди, че тези детски надбавки не попадат в обхвата на посоченото понятие, а в качеството им на „семеини обезщетения“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004 във връзка с член 1, буква щ) от него представляват, строго погледнато, социалноосигурителни обезщетения, тъй като отпускането им не е обвързано с условия за наличие на средства. Несъмнено при подобна хипотеза съгласно Регламент № 883/2004 Федерална република Германия би била компетентна да вземе решение относно условията за предоставяне на семеини обезщетения на гражданите на други държави членки, които пребивават в Германия, без да упражняват на нейна територия дейност срещу възнаграждение. Този регламент обаче предвижда в член 4 задължение за равно третиране, по силата на което спрямо гражданите на друга държава членка следва да се прилагат същите условия във връзка с предоставянето като приложимите за гражданите на тази държава. Този регламент не съдържа нито една разпоредба, позволяваща различно третиране като разглежданото в рамките на настоящото дело.
- 25 В крайна сметка според запитващата юрисдикция разрешаването на спора по главното производство зависи от това дали пряката дискриминация, установена с член 62, параграф 1а от EStG, е забранена от член 4 от Регламент № 883/2004, или може да бъде обоснована с оглед на дерогацията от принципа на равно третиране, предвидена в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.
- 26 При тези обстоятелства Finanzgericht Bremen (Първоинстанционен финансов съд, Бремен) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 24 от Директива [2004/38] и член 4 от Регламент [№ 883/2004] да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредба на държава членка, съгласно която гражданин на друга държава членка, който установява местоживееие или обичайно пребиваване на национална територия и не представя доказателства, че има доходи от източници в страната, произтичащи от земеделска или лесовъдна дейност, получени от занаятчийска или търговска дейност, от упражняване на свободна професия или от дейност по трудов договор, няма право на семеини обезщетения по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) във връзка с член 1, буква щ) от Регламент [№ 883/2004] за първите три месеца от установяване на местоживееенето или обичайното пребиваване, докато гражданин на съответната държава членка, който е в същото положение, без да представя доказателства за доходи от източници в страната, произтичащи от земеделска или лесовъдна дейност, получени от занаятчийска или търговска дейност, от упражняване на свободна професия или от дейност по трудов договор, има право на семеини обезщетения по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) във връзка с член 1, буква щ) от Регламент [№ 883/2004]?“.

По преюдициалния въпрос

- 27 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 4 от Регламент № 883/2004 и член 24 от Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която на гражданин на Съюза, който е гражданин на друга държава членка, като е установил обичайното си пребиваване

на територията на първата държава членка и е икономически неактивен, доколкото не упражнява дейност срещу възнаграждение в нея, се отказва получаването на „семеини обезщетения“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004 във връзка с член 1, буква щ) от посочения регламент, през първите три месеца на пребиваването му на територията на тази държава членка, докато икономически неактивен гражданин на посочената държава членка се ползва от такива обезщетения, включително през първите три месеца след завръщането му в същата държава членка, след като съгласно правото на Съюза се е възползвал от правото си да се движи и пребивава в друга държава членка.

Предварителни бележки

- 28 На първо място, съгласно постоянната практика на Съда статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки, позволяващ на тези от тях, които са в еднакво положение, да получават еднакво правно третиране, независимо от тяхното гражданство и без да се засягат изрично предвидените в това отношение изключения (вж. в този смисъл решения от 20 септември 2001 г., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31 и от 15 юли 2021 г., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, т. 62).
- 29 Следователно всеки гражданин на Съюза може да се позовава на предвидената в член 18 ДФЕС забрана на основаната на гражданство дискриминация, уточнена в други разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, в член 4 от Регламент № 883/2004 и в член 24 от Директива 2004/38, във всички случаи, които попадат в приложното поле *ratione materiae* на правото на Съюза. Тези случаи обхващат, между другото, упражняването на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки съгласно член 21 ДФЕС при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване (вж. в този смисъл решения от 20 септември 2001 г., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, т. 32 и 33, от 21 февруари 2013 г., N., C-46/12, EU:C:2013:97, т. 28 и от 15 юли 2021 г., A (Обществено здравно обслужване), C-535/19, EU:C:2021:595, т. 40 и 42).
- 30 С Директива 2004/38 се въвеждат такива ограничения и условия. В тази директива се предвижда поетапна система относно правото на пребиваване в приемащата държава членка, която, като възпроизвежда по същество етапите и условията, предвидени в различните актове на правото на Съюза и съдебната практика, които предхождат тази директива, води до правото на постоянно пребиваване (решение от 21 декември 2011 г., Ziolkowski и Szeja, C-424/10 и C-425/10, EU:C:2011:866, т. 38).
- 31 Що се отнася до първите три месеца на пребиваването в приемащата държава членка, които единствено са посочени в преюдициалния въпрос, член 6, параграф 1 от посочената директива предвижда, че гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт. Съгласно член 14, параграф 1 от посочената директива това право се запазва, докато гражданинът на Съюза и членовете на неговото семейство не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка (вж. в този смисъл решения от 21 декември 2011 г., Ziolkowski и Szeja, C-424/10 и C-425/10, EU:C:2011:866, т. 39 и от 25 февруари 2016 г., García-Nieto и др., C-299/14, EU:C:2016:114, т. 42).

- 32 Следователно гражданин на Съюза, дори ако е икономически неактивен, разполага, при спазване на условията, посочени в член 6, параграф 1 във връзка с член 14, параграф 1 от Директива 2004/38, с право на пребиваване за срок от три месеца в държава членка, на която не е гражданин.
- 33 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че през първите три месеца на пребиваването си в Германия S пребивава законно на основание член 6, параграф 1 във връзка с член 14, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 34 На второ място, от преюдициалното запитване е видно, че спорът по главното производство се отнася до отпускането от приемащата държава членка на детски надбавки по смисъла на законодателството на тази държава членка. В това отношение следва да се припомни, че за „семеини обезщетения“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004 във връзка с член 1, буква щ) от посочения регламент трябва да се считат обезщетенията, автоматично предоставени на семействата, които отговарят на определени обективни критерии относно по-специално размера им, доходите им и капиталовите им средства, извън каквато и да е индивидуална и дискреционна преценка на личните нужди, и които имат за цел да компенсират семейните разходи (вж. в този смисъл решения от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединено кралство, C-308/14, EU:C:2016:436, т. 60 и от 21 юни 2017 г., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, т. 22).
- 35 От акта за преюдициално запитване следва също, че такъв е случаят с разглежданите в главното производство детски надбавки, тъй като те се предоставят на получателите им въз основа на законно определено положение, което не зависи от личните им нужди, и че предоставянето им няма за цел да им гарантира средства за издръжка, а да компенсира семейните разходи.
- 36 Освен това следва да се припомни, че член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 установява „стълковителна норма“, която има за цел да определи националното законодателство, приложимо към получаването на социалноосигурителни обезщетения, изброени в член 3, параграф 1 от този регламент, сред които са семейните обезщетения, за които могат да претендират всички лица, различни от посочените в член 11, параграф 3, букви а)–г) от посочения регламент, т.е. по-специално икономически неактивните лица. От прилагането на това правило следва, че по принцип последните лица попадат под действието на законодателството на държавата членка по тяхното пребиваване (вж. в този смисъл решения от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединено кралство, C-308/14, EU:C:2016:436, т. 63 и от 15 юли 2021 г., А (Обществено здравно обслужване) C-535/19, EU:C:2021:595, т. 45). Съгласно член 1, буква й) от Регламент № 883/2004 за целите на прилагането на посочения регламент понятието „пребиваване“ означава мястото, където съответното лице обичайно пребивава.
- 37 В случая запитващата юрисдикция посочва, че през разглеждания в главното производство тримесечен период S и семейството ѝ са установили обичайното си пребиваване на германска територия. Следователно, тъй като S е икономически неактивна, съгласно член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 във връзка с член 1, буква щ) и член 3, параграф 1, буква й) от посочения регламент, изглежда, че S попада в обхвата на германското законодателство по отношение на отпускането на семейни обезщетения.

- 38 Именно въз основа на тези предварителни уточнения следва да се определи дали, след като пребивава законно на основание член 6, параграф 1 във връзка с член 14, параграф 1 от Директива 2004/38, икономически неактивен гражданин на Съюза може да се позове на принципа на равно третиране с икономически неактивните граждани на приемащата държава членка, които се завръщат в тази държава членка, след като съгласно правото на Съюза са се възползвали от правото си да се движат и пребивават в друга държава членка, за да получат семейни обезщетения по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) във връзка с член 1, буква щ) от Регламент № 883/2004.

По тълкуването на член 4 от Регламент № 883/2004 и на член 24 от Директива 2004/38

- 39 Както следва от точка 27 от настоящото решение, поставеният въпрос се отнася до тълкуването както на член 4 от Регламент № 883/2004, така и на член 24 от Директива 2004/38, доколкото с тези две разпоредби се уточнява принципът на равно третиране в съответното им приложно поле.
- 40 Доколкото този въпрос е свързан по-специално с определянето на приложното поле на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, следва да се определи обхватът на тази разпоредба, преди да се разгледа обхватът на член 4 от Регламент № 883/2004.

По член 24 от Директива 2004/38

- 41 Член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 по-специално предвижда, че всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на същата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора.
- 42 По този начин от принципа на равно третиране се ползват всички граждани на Съюза, чието пребиваване на територията на приемащата държава членка отговаря на условията, установени в посочената директива (вж. в този смисъл решения от 11 ноември 2014 г., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 69 и от 25 февруари 2016 г., García-Nieto и др., C-299/14, EU:C:2016:114, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 43 В член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 обаче е предвидена дерогация от принципа на равно третиране за пребиваващите на територията на приемащата държава членка граждани на Съюза, различни от работниците, самостоятелно заетите лица, лицата, които запазват такъв статус, и членовете на техните семейства, като се позволява на приемащата държава членка да не предоставя право на социални помощи по-конкретно през първите три месеца от пребиваването (решение от 19 септември 2013 г., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 44 Следователно приемащата държава членка може да се позове на дерогацията по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, за да откаже да отпусне на гражданин на Съюза, който се възползва от правото си на пребиваване на територията на тази държава членка, социална помощ през първите три месеца на това пребиваване (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2016 г., García-Nieto и др., C-299/14, EU:C:2016:114, т. 43 и цитираната съдебна практика).

- 45 Ето защо следва да се определи дали разглежданите в главното производство детски надбавки представляват „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.
- 46 В това отношение Съдът вече е постановил, че понятието „социално подпомагане“ по смисъла на последно посочената разпоредба обозначава съвкупността от схеми за помощи, които са установени от публичните органи на национално, регионално или местно равнище и от които се ползват лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да задоволят основните си потребности и тези на семейството си, и поради това има опасност по време на пребиваването им да се превърнат в тежест за публичните финанси на приемащата държава членка, като това би могло да се отрази на общото равнище на предоставяните от тази държава помощи (решения от 19 септември 2013 г., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, т. 61 и от 11 ноември 2014 г., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 63).
- 47 Както обаче бе посочено в точка 35 от настоящото решение, разглежданите в главното производство детски надбавки се отпускат независимо от личните нужди на техния ползвател и нямат за цел да осигурят средствата за издръжка на това лице.
- 48 Следователно, както приема генералният адвокат в точка 54 от заключението си, такива надбавки не попадат в обхвата на понятието „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.
- 49 При тези условия следва също да се провери дали, както предлага германското правителство в писменото си становище, член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 трябва, с оглед на *ratio legis* на този член, да се тълкува в смисъл, че що се отнася до отпускането на обезщетения, различни от тези за „социално подпомагане“ по смисъла на тази разпоредба, той все пак допуска приемащата държава членка да извършва дерогация по отношение на равното третиране, от което по принцип трябва да се ползват гражданите на Съюза, които пребивават законно на нейна територия на основание член 6, параграф 1 във връзка с член 14, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 50 Във връзка с това, от една страна, следва да се припомни, че като дерогация от предвидения в член 18, първа алинея ДФЕС принцип на равно третиране, на който член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 е само конкретен израз, член 24, параграф 2 трябва да се тълкува ограничително и в съответствие с разпоредбите на Договора, включително тези, които се отнасят до гражданството на Съюза (вж. в този смисъл решения от 21 февруари 2013 г., N., C-46/12, EU:C:2013:97, т. 33 и от 6 октомври 2020 г., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, т. 60).
- 51 От друга страна, съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (решение от 6 октомври 2020 г., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 52 Най-напред, що се отнася до текста на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, нищо в него не позволява да се приеме, че с нея законодателят на Съюза е възнамерявал да позволи на приемащата държава членка да дерогира от принципа на равно третиране, от който по принцип трябва да се ползват гражданите на Съюза, които пребивават законно на

нейна територия, що се отнася до обезщетенията, различни от тези за социално подпомагане. Напротив, както отбелязва генералният адвокат в точка 57 от заключението си, от посочената разпоредба ясно следва, че тя се отнася само за социалното подпомагане.

- 53 По-нататък, що се отнася до нормативния контекст на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, следва да се припомни, че както следва от точка 31 от настоящото решение, с член 14, параграф 1 от тази директива се запазва правото на пребиваване до три месеца, при положение че гражданинът на Съюза и членовете на неговото семейство „не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка“. Така посоченият член 14 подкрепя тълкуването, че възможността за дерогиране от принципа на равно третиране на основание член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 се ограничава до социалното подпомагане и не може да обхваща социалноосигурителните обезщетения.
- 54 Накрая, това тълкуване съответства на целта на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, която съгласно съображение 10 от нея е да се запази финансовото равновесие не на системата за социална сигурност на държавите членки, а на тяхната „система за социално подпомагане“.
- 55 От това следва, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 62 от заключението си, че дерогацията от принципа на равно третиране, предвидена в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, не се прилага към положение, при което през първите три месеца на пребиваването си в приемащата държава членка гражданин на Съюза иска не „социално подпомагане“ по смисъла на тази разпоредба, а „семеини обезщетения“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) във връзка с член 1, буква щ) от Регламент № 883/2004.

По член 4 от Регламент № 883/2004

- 56 В самото начало следва да се припомни, че икономически неактивен гражданин на Съюза, който е преместил обичайното си пребиваване в приемащата държава членка, попада съгласно член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 в обхвата на законодателството на тази държава членка, що се отнася до отпускането на социалноосигурителни обезщетения.
- 57 В това отношение Съдът вече е постановил, че целта на тази разпоредба е не само да се избегне едновременното прилагане на няколко национални законодателства към определено положение и усложненията, които могат да възникнат от това, но и да не се допусне лицата, попадащи в приложното поле на този регламент, да бъдат лишени от защита в областта на социалната сигурност поради липса на приложимо законодателство по отношение на тях (решения от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединено кралство, C-308/14, EU:C:2016:436, т. 64 и от 15 юли 2021 г., А (Обществено здравно обслужване), C-535/19, EU:C:2021:595, т. 46).
- 58 Регламент № 883/2004 обаче не създава обща схема за социална сигурност, а позволява запазването на отделните национални схеми и има единствено за цел да осигури координирането им, за да осигури ефективното упражняване на свободното движение на лицата. Следователно неговите разпоредби, като например член 11, параграф 3, буква д), нямат за цел да определят материалноправните условия за възникването на правото на социалноосигурителни обезщетения (вж. в този смисъл решение от 14 юни 2016 г.,

Комисия/Обединено кралство, C-308/14, EU:C:2016:436, т. 65 и 67). Макар по този начин държавите членки да остават компетентни да определят в законодателството си условията за отпускане на тези обезщетения, тази компетентност все пак трябва да се упражнява при спазване на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 11 април 2013 г., Jeltens и др., C-443/11, EU:C:2013:224, т. 59).

- 59 В това отношение член 4 от Регламент № 883/2004 представлява конкретен израз на принципа на равно третиране по отношение на гражданите на Съюза, които се позовават в приемащата държава членка на социалноосигурителните обезщетения, посочени в член 3, параграф 1 от този регламент (вж. в този смисъл решение от 15 юли 2021 г., А (Обществено здравно обслужване), C-535/19, EU:C:2021:595, т. 40).
- 60 Съгласно посочения член 4, освен ако в Регламент № 883/2004 не е предвидено друго, лицата, за които се прилага този регламент, получават същите обезщетения и имат същите задължения съгласно законодателството на която и да е държава членка, както нейните граждани.
- 61 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 71 от заключението си, Регламент № 883/2004 не съдържа нито една разпоредба, която да позволява на приемащата държава членка на гражданин на Съюза, който е гражданин на друга държава членка и пребивава законно в първата държава членка, да прилага, с оглед на обстоятелството, че този гражданин е икономически неактивен, различно третиране между посочения гражданин и нейните собствени граждани, що се отнася до условията за предоставяне на „семеини обезщетения“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) от посочения регламент във връзка с член 1, буква щ) от същия регламент. Следователно член 4 от същия регламент не допуска мярка, с която се въвежда такова различно третиране.
- 62 Наистина Съдът вече е постановил, че няма пречка за това предоставянето на обезщетения, които попадат в приложното поле на Регламент № 883/2004, на икономически неактивни граждани на Съюза да се поставя в зависимост от изискването те да отговарят на условията за придобиване на право на законно пребиваване в приемащата държава членка съгласно Директива 2004/38 (вж. в този смисъл решения от 19 септември 2013 г., Breu, C-140/12, EU:C:2013:565, т. 44, от 11 ноември 2014 г., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 83 и от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединено кралство, C-308/14, EU:C:2016:436, т. 68).
- 63 При това положение гражданин на Съюза, който пребивава на територията на приемащата държава членка по силата на член 6, параграф 1 от Директива 2004/38 във връзка с член 14, параграф 1 от нея, пребивава законно по смисъла на тази директива, както следва от точки 31—33 от настоящото решение.
- 64 От това следва, че такъв гражданин на Съюза се ползва от предвидения в член 4 от Регламент № 883/2004 принцип на равно третиране с гражданите на тази държава членка, включително ако е икономически неактивен през първите три месеца на пребиваването си в посочената държава членка на основание разпоредбите на Директива 2004/38, посочени в предходната точка.
- 65 От изложените по-горе съображения следва, че икономически неактивен гражданин на Съюза, който пребивава на основание член 6, параграф 1 във връзка с член 14, параграф 1 от Директива 2004/38 на територията на държава членка, различна от тази, на която той е гражданин, и който е установил обичайното си пребиваване на тази територия, може да се

позове в приемащата държава членка на принципа на равно третиране, предвиден в член 4 от Регламент № 883/2004, за да му бъдат отпуснати семейни обезщетения по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) във връзка с член 1, буква щ) от посочения регламент.

- 66 Следователно, тъй като в член 4 от Регламент № 883/2004 се уточнява принципът на равно третиране в областта на достъпа до такива обезщетения, следва да се провери дали национална правна уредба като посочената в точка 27 от настоящото решение представлява различно третиране, което противоречи на посочената разпоредба.

По наличието на различно третиране, което противоречи на член 4 от Регламент № 883/2004

- 67 Представлява пряка дискриминация на гражданин на Съюза правна уредба на приемащата държава членка, която изключва от кръга на лицата с право на семейни обезщетения по смисъла на Регламент № 883/2004 този гражданин, въпреки че той пребивава законно по силата на член 6, параграф 1 във връзка с член 14, параграф 1 от Директива 2004/38 на територията на тази държава членка и е установил обичайното си пребиваване в нея, с мотива че посоченият гражданин е икономически неактивен, докато същата държава членка предоставя такива обезщетения на собствените си граждани дори ако те са икономически неактивни граждани, при завръщането им в тази държава членка, след като съгласно правото на Съюза са упражнили правото си да се движат и пребивават на територията на друга държава членка.
- 68 Както отбелязва генералният адвокат в точка 73 от заключението си и предвид изложеното в точка 61 от настоящото решение, такава дискриминация не може да бъде обоснована при липсата на изрично предвидена дерогация в Регламент № 883/2004.
- 69 Следователно член 4 от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приемащата държава членка да приема правна уредба като посочената в точка 67 от настоящото решение.
- 70 Важно е обаче да се подчертае, че икономически неактивният гражданин на Съюза, който иска в приемащата държава членка прилагането на прогласения в този член принцип на равно третиране по отношение на условията за предоставяне на семейни обезщетения по смисъла на Регламент № 883/2004, трябва по силата на член 2, параграф 1 във връзка с член 1, буква й) от посочения регламент през първите три месеца, през които се ползва от разрешение за пребиваване в тази държава членка съгласно член 6, параграф 1 във връзка с член 14, параграф 1 от Директива 2004/38, да е установил обичайното си пребиваване в посочената държава членка, а не временно да пребивава в нея по смисъла на член 1, буква к) от същия регламент.
- 71 В това отношение, от една страна, член 11 от Регламент № 987/2009, озаглавен „Елементи за определяне на пребиваването“, посочва в параграф 1 поредица от елементи за целите на определянето на държавата членка, в която пребивава съответното лице. В параграф 2 от посочения член се уточнява, че понятието „пребиваване“ по смисъла на Регламент № 883/2004 трябва да се разбира като „действителното“ място на пребиваване на това лице.
- 72 От друга страна, съгласно практиката на Съда понятието „обичайно пребиваване“ по същество отразява фактически въпрос, който трябва да се преценява от националната юрисдикция с оглед на всички конкретни обстоятелства по разглеждания случай. В това

отношение следва да се отбележи, че условието, според което гражданин на Съюза като посочения в точка 70 от настоящото решение трябва да е преместил обичайното си пребиваване на територията на приемащата държава членка, предполага той да е изразил намерението си действително да установи обичайния център на своите интереси в тази държава членка и да е доказал, че присъствието му на територията на посочената държава членка е достатъчно трайно, като това го отличава от временното пребиваване (вж. по аналогия решение от 25 ноември 2021 г., IB (Обичайно местопребиваване на съпруг — Развод), C-289/20, EU:C:2021:955, т. 58).

- 73 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори по следния начин:
- „Член 4 от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която на гражданин на Съюза, който е гражданин на друга държава членка, като е установил обичайното си пребиваване на територията на първата държава членка и е икономически неактивен, доколкото не упражнява дейност срещу възнаграждение в нея, се отказва получаването на „семеини обезщетения“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) във връзка с член 1, буква щ) от посочения регламент, през първите три месеца на пребиваването му на територията на тази държава членка, докато икономически неактивен гражданин на посочената държава членка получава такива обезщетения, включително през първите три месеца след завръщането му в същата държава членка, след като съгласно правото на Съюза се е възползвал от правото си да се движи и пребивава в друга държава членка.
 - Член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага към такава правна уредба“.

По съдебните разноски

- 74 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 4 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която на гражданин на Съюза, който е гражданин на друга държава членка, като е установил обичайното си пребиваване на територията на първата държава членка и е икономически неактивен, доколкото не упражнява дейност срещу възнаграждение в нея, се отказва получаването на „семеини обезщетения“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) във връзка с член 1, буква щ) от посочения регламент, през първите три месеца на пребиваването му на територията на тази държава членка, докато икономически неактивен гражданин на посочената държава членка получава такива обезщетения, включително през първите три месеца след завръщането му в

същата държава членка, след като съгласно правото на Съюза се е възползвал от правото си да се движи и пребивава в друга държава членка.

Член 24, параграф 2 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, трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага към такава правна уредба.

Подписи