



Datum van inontvangstneming : 14/10/2020

**Zaak C-411/20**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

2 september 2020

**Verwijzende rechter:**

Finanzgericht Bremen (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

20 augustus 2020

**Verzoekende partij:**

S

**Verwerende partij:**

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (kas voor gezinsbijslagen voor de deelstaten Nedersaksen en Bremen van het federaal arbeidsbureau, Duitsland)

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Vrij verkeer – Sociale zekerheid – Richtlijn 2004/38/EG – Verordening nr. 883/2004 – Gezinsbijslagen – Kinderbijslag – Bewijs van binnenlandse inkomsten – Gelijke behandeling

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing**

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vraag**

Moeten artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG en artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004 aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat, op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat die zijn

woonplaats of gewone verblijfplaats in het binnenland vestigt en die niet aantoonbaar is dat hij binnenlandse inkomsten uit land- en bosbouw, bedrijfsactiviteiten, uit zelfstandige werkzaamheden of werkzaamheden in loondienst heeft, de eerste drie maanden na vestiging van de woonplaats of gewone verblijfplaats geen recht heeft op gezinsbijslagen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder j), juncto artikel 1, onder z), van verordening nr. 883/2004, terwijl een onderdaan van de betrokken lidstaat die zich in dezelfde situatie bevindt, zonder bewijs van binnenlandse inkomsten uit land- en bosbouw, bedrijfsactiviteiten, uit zelfstandige werkzaamheden of werkzaamheden in loondienst wel recht heeft op gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), juncto artikel 1, onder z), van verordening nr. 883/2004?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (hierna: „richtlijn 2004/38”), in het bijzonder artikel 24

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna: „verordening nr. 883/2004”), in het bijzonder de artikelen 1, 3, en 4

### **Aangevoerde nationale bepalingen**

Einkommensteuergesetz (wet op de inkomstenbelasting; hierna: „EStG”), in het bijzonder § 31 en § 62, leden 1 en 1a

Boek II van het Sozialgesetzbuch (sociaal wetboek; hierna: „SGB”), § 11

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

- 1 Verzoekster is moeder van drie kinderen die tussen 2003 en 2010 zijn geboren. De vader van verzoeksters kinderen is haar echtgenoot V. Verzoekster, V. en de drie kinderen zijn Bulgaarse onderdanen.
- 2 Eind oktober 2019 heeft verzoekster bij verweerster kinderbijslag aangevraagd. Verzoekster gaf als woonadres een adres in Bremerhaven (Duitsland) op en legde een huurovereenkomst voor een woning over. Uit de in het verdere verloop van de procedure overgelegde bewijzen van inschrijving en huishoudsamenstelling bleek dat 19 augustus 2019 de dag van binnenkomst en vestiging van haar, haar echtgenoot en hun drie kinderen vanuit Bulgarije was en eveneens de dag waarop

de huurwoning is betrokken. Op grond van een algehele beoordeling van de bovengenoemde en andere overgelegde documenten stelde verweerster vast dat verzoekster en haar drie kinderen sinds 19 augustus 2019 hun woonplaats in het binnenland hebben, in de zin van § 62 EStG. Tevens kon verweerster verzoekster, haar echtgenoot en hun drie kinderen identificeren aan de hand van het aan elk van hen toegekende identificatienummer overeenkomstig § 62, lid 1, tweede volzin, EStG en § 63, lid 1, derde volzin, EStG.

- 3 Tijdens de administratieve procedure heeft verzoekster aangevoerd dat zij van 19 augustus 2019 tot en met 4 november 2019 werkzoekend is geweest en dat zij sinds 5 november 2019 bij Z-Service GmbH in Bremerhaven werkzaamheden in loondienst verricht met een regelmatige wekelijkse arbeidstijd van 20 uur. Zij heeft een werkgeversverklaring van dezelfde onderneming overgelegd, waaruit blijkt dat haar echtgenoot V. sinds 5 november 2019 daar zonder onderbreking regelmatig 20 uur per week werkt.
- 4 Bij besluit van 27 december 2019 wees verweerster het verzoek om toekenning van kinderbijslag met ingang van augustus 2019 voor de drie kinderen af. Hiertegen heeft verzoekster op 20 januari 2020 bij verweerster bezwaar gemaakt. Als motivering voerde verzoekster aan dat zij en haar gezin het recht van vrij verkeer genieten. Haar echtgenoot heeft in de periode van 5 november 2019 tot en met 12 december 2019 gewerkt. Om die reden is voldaan aan de status van werknemer. Verzoekster zelf heeft vanaf 17 januari 2020 werk gevonden.
- 5 Bij besluit op bezwaar van 6 april 2020 heeft verweerster het bezwaar ongegrond verklaard.
- 6 Verweerster heeft haar besluiten in essentie als volgt gemotiveerd: krachtens § 62, lid 1a, EStG kunnen in Duitsland wonende onderdanen van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte met een recht op vrij verkeer, de eerste drie maanden na vestiging in hun woonplaats of gewone verblijfplaats in Duitsland alleen kinderbijslag ontvangen indien zij lopende binnenlandse inkomsten uit land- en bosbouw, uit bedrijfsactiviteiten, uit zelfstandige werkzaamheden of werkzaamheden in loondienst hebben verworven. In het onderhavige geval bestaat er de eerste drie maanden na vestiging van de woonplaats in Duitsland geen recht op kinderbijslag, aangezien in deze eerste drie maanden geen binnenlandse inkomsten zijn verworven. Verzoekster voert geen beroepsactiviteit uit en V., de vader van de kinderen, had in de periode van 5 november 2019 tot en met 12 december 2019 een beperkt dienstverband.
- 7 Op 10 mei 2020 stelde verzoekster bij de verwijzende rechter beroep in tegen het besluit op bezwaar van 6 april 2020. Als motivering voert zij aan dat er een recht op kinderbijslag bestaat omdat haar echtgenoot V. feitelijk een werkzaamheid uitvoert.
- 8 Verzoekster verzoekt mutatis mutandis het besluit van 27 december 2019, dat bij besluit op bezwaar van 6 april 2020 is bevestigd, nietig te verklaren en

verweerster te verplichten om haar voor de maanden augustus 2019 tot en met oktober 2019 kinderbijslag toe te kennen ten behoeve van de kinderen S., N. en A.

- 9 Verweerster concludeert tot verwerping van het beroep.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 10 De Duitse kinderbijslag wordt onafhankelijk van het inkomen van de ouders en zonder discretionaire individuele beoordeling van de persoonlijke behoeften aan de begunstigde toegekend. De kinderbijslag wordt niet gefinancierd uit bijdragen van de ontvangers, maar uit belastingen. Volgens § 31 EStG heeft de bijslag een dubbele functie. Volgens § 31, eerste volzin, EStG waarborgt hij de grondwettelijk vereiste fiscale vrijstelling van het bestaansminimum van het kind met inbegrip van de behoefte voor verzorging, opvoeding en opleiding en, voor zover de kinderbijslag daarvoor niet noodzakelijk is, de sociaalrechtelijke bevordering van het gezin als bedoeld in § 31, tweede volzin, EStG.
- 11 De Duitse kinderbijslag is een overheidsbijdrage aan het gezinsbudget, die is bedoeld om de kosten voor het levensonderhoud van kinderen te verlagen, en vormt een uitkering ter compensatie van gezinslasten. Het betreft een socialezekerheidsuitkering die valt onder de gezinsbijslagen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder j), juncto artikel 1, onder z), van verordening nr. 883/2004.
- 12 In juli 2019 is lid 1a aan § 62 EStG toegevoegd. Deze regeling is voor het eerst van toepassing op vaststellingen van kinderbijslag die betrekking hebben op perioden die na 31 juli 2019 beginnen. In § 62, lid 1a, eerste volzin, EStG is onder meer bepaald dat een onderdaan van een andere lidstaat de eerste drie maanden na vestiging van een woonplaats of gewone verblijfplaats in het binnenland geen recht op kinderbijslag heeft. Volgens § 62, lid 1a, tweede volzin, EStG geldt dit niet wanneer hij aantoont dat hij in het binnenland inkomsten uit land- en bosbouw, uit bedrijfsactiviteiten, uit zelfstandige werkzaamheden of werkzaamheden in loondienst geniet en dus een beroepsactiviteit uitoefent.
- 13 Verzoekster heeft niet aangetoond dat zij in de litigieuze maanden augustus 2019 tot en met oktober 2019 een beroepsactiviteit heeft uitgeoefend. Aangezien zij als Bulgaarse staatsburger onderdaan van een andere lidstaat is en na binnenkomst met haar echtgenoot en hun drie kinderen vanuit Bulgarije op 19 augustus 2019 in het binnenland een woonplaats heeft gevestigd, heeft zij op grond van § 62, lid 1a, eerste volzin, EStG voor de eerste drie maanden na vestiging van haar woonplaats in het binnenland, namelijk voor de litigieuze maanden augustus 2019 tot en met oktober 2019, geen recht op Duitse kinderbijslag.
- 14 Daarentegen is het recht op kinderbijslag van eigen onderdanen van de Bondsrepubliek Duitsland die, na een verblijf in een andere lidstaat, hun woonplaats of gewone verblijfplaats in het binnenland vestigen, niet ervan afhankelijk of zij al dan niet een beroepsactiviteit uitoefenen.

- 15 De Duitse wetgever is ervan uitgegaan dat dit verschil in behandeling in overeenstemming is met het Unierecht, omdat van de kinderbijslag een niet beoogd stimulerend effect voor toestroming uit andere lidstaten zou kunnen uitgaan en een onredelijke belasting voor het socialezekerheidsstelsel in Duitsland moet worden verhinderd. De kinderbijslag heeft op onderdanen van een andere lidstaat die geen beroepsactiviteit uitoefenen hetzelfde effect als een sociale uitkering en zou in geval van sociaalrechtelijke behoefte als inkomen de behoefte verminderen (zie § 11, lid 1, SGB II). Bijgevolg is artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 dat – anders dan het in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 neergelegde beginsel van gelijke behandeling – voorziet in de uitsluiting van het recht op sociale bijstand gedurende de eerste drie maanden van verblijf, van toepassing.
- 16 De vraag of en, in voorkomend geval, in hoeverre artikel 4 van verordening nr. 883/2004 zich zou kunnen verzetten tegen de niet-toekenning van Duitse kinderbijslag aan onderdanen van een andere lidstaat die geen beroepsactiviteit uitoefenen, gedurende de eerste drie maanden na vestiging van een woonplaats of gewone verblijfplaats in het binnenland, is niet uitdrukkelijk aan de orde gesteld in het wetsontwerp van de Duitse federale regering van 25 maart 2019. De Duitse wetgever acht een eventuele schending van het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel van gelijke behandeling kennelijk gerechtvaardigd door de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 geregelde mogelijkheid om de toegang tot de nationale socialebijstandsstelsels te beperken voor onderdanen van een andere lidstaat die geen beroepsactiviteit uitoefenen.
- 17 Bovendien wordt in het wetsontwerp van de Duitse federale regering gewezen op de uiteenzettingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in zijn arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2016:436, punten 63 e.v.), betreffende de regeling inzake de toekenning van kinderbijslag in het Verenigd Koninkrijk, volgens welke verordening nr. 883/2004 met betrekking tot gezinsbijslagen slechts voorziet in conflictregels die bepalen welk nationaal recht van toepassing is op grensoverschrijdende situaties. Verordening nr. 883/2004 bevat geen materiële voorwaarden met betrekking tot het in aanmerking komen voor socialezekerheidsuitkeringen. Deze vallen onder de bevoegdheid van de nationale wetgever.
- 18 Daarentegen wordt in de rechtsleer betoogd dat de Duitse kinderbijslag niet kan worden aangemerkt als sociale bijstand in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, aangezien deze wordt toegekend zonder dat wordt nagegaan of er sprake is van behoefte. Bij de Duitse kinderbijslag gaat het als gezinsbijslag in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), juncto artikel 1, onder z), van verordening nr. 883/2004 om een echte socialezekerheidsuitkering, die niet kan worden beschouwd als sociale bijstand in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.
- 19 Voor deze opvatting zou kunnen pleiten dat Duitsland ook bevoegd is om gezinsbijslagen toe te kennen aan in het binnenland wonende onderdanen van een

andere lidstaat die geen beroepsactiviteit uitoefenen. Artikel 67 van verordening nr. 883/2004 bepaalt dat een persoon ook voor de gezinsleden die in een andere lidstaat wonen, alsof deze in eerstbedoelde lidstaat woonden, recht heeft op gezinsbijslag overeenkomstig de wetgeving van de bevoegde lidstaat. Artikel 11, lid 3, van verordening nr. 883/2004 stelt vast dat voor onderdanen van een andere lidstaat die in een lidstaat een werkzaamheid uitvoeren, de wetgeving van die lidstaat geldt waar zij die werkzaamheid al dan niet in loondienst verrichten en dat voor onderdanen van een andere lidstaat die geen werkzaamheid uitvoeren, de wetgeving van de lidstaat van hun woonplaats geldt.

- 20 Artikel 4 van verordening nr. 883/2004 bevat het beginsel van gelijke behandeling. Volgens deze bepaling hebben personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, tenzij in de verordening anders is bepaald, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.
- 21 Schending van het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel van gelijke behandeling leidt, wegens de voorrang van het Unierecht, tot de niet-toepasselijkheid van de discriminerende bepaling van nationaal recht met betrekking tot de andere voorwaarden voor het recht op prestaties (vaste rechtspraak van het Hof sinds het arrest van 16 december 1976, Inzirillo, 63/76, EU:C:1976:192).
- 22 De uitsluiting van onderdanen van een andere lidstaat die geen beroepsactiviteit uitoefenen, van het recht op kinderbijslag in de eerste drie maanden na vestiging van een woonplaats of gewone verblijfplaats in het binnenland, overeenkomstig § 62, lid 1a, eerste volzin, EStG, betreft een openlijke rechtstreekse discriminatie, waarbij de nationaliteit het doorslaggevende onderscheidingscriterium is. Verordening nr. 883/2004 zelf bevat geen (uitdrukkelijke) bepaling die een dergelijk verschil in behandeling toestaat. Indien om die reden zou worden aangenomen dat § 62, lid 1a, eerste volzin, EStG in strijd is met beginsel van gelijke behandeling van artikel 4 van verordening nr. 883/2004, dan zou deze bepaling niet van toepassing zijn wat haar discriminerende gevolgen betreft (uitsluiting van prestaties). Het recht van verzoekster op toekenning van kinderbijslag voor de litigieuze maanden augustus 2019 tot en met oktober 2019 vloeit in dat geval voort uit § 62, lid 1, punt 1, en § 63, lid 1, tweede volzin, EStG, juncto § 32, leden 1 en 3, EStG.
- 23 Zou er daarentegen van worden uitgegaan dat de schending van het beginsel van gelijke behandeling in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 wordt gerechtvaardigd door de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 geregelde mogelijkheid om de toegang tot de nationale socialebijstandstelsels te beperken voor onderdanen van een andere lidstaat die geen beroepsactiviteit uitoefenen, dan zou verzoekster overeenkomstig § 62, lid 1a, eerste volzin, EStG geen recht hebben op toekenning van kinderbijslag voor de litigieuze maanden augustus 2019 tot en met oktober 2019.