Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 16ης Δεκεμβρίου 2021 [1]

Υπόθεση C-411/20

S

κατά

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

[αίτηση του Finanzgericht Bremen
(πρωτοβάθμιου δικαστηρίου φορολογικών διαφορών Βρέμης, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων – Ιθαγένεια της Ένωσης – Ίση μεταχείριση – Υπήκοος κράτους μέλους ο οποίος δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα και ο οποίος διαμένει στο έδαφος άλλου κράτους μέλους για διάστημα μικρότερο των τριών μηνών – Αποκλεισμός του εν λόγω προσώπου από τη χορήγηση οικογενειακών παροχών – Κανονισμός (ΕΚ) 883/2004 – Άρθρο 4 – Ίση μεταχείριση – Οδηγία 2004/38/ΕΚ – Άρθρο 6 – Διαμονή για διάστημα μικρότερο των τριών μηνών – Άρθρο 24, παράγραφος 2 – Παρέκκλιση από την αρχή της ίσης μεταχείρισης – Έννοια των “κοινωνικών παροχών”»

Περιεχόμενα

I. Εισαγωγή 3

II. Το νομικό πλαίσιο 3

A. Το δίκαιο της Ένωσης 3

B. Το γερμανικό δίκαιο 4

III. Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου 4

IV. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις 7

V. Ανάλυση 8

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

Α. Επί της εφαρμογής του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 8

1. Το νομολογιακό πλαίσιο 9

α) Οι αποφάσεις Dano, Alimanovic και García-Nieto κ.λπ. 9

β) Η απόφαση Jobcenter Krefeld 11

2. Οι ιδιαιτερότητες της υπό κρίση υπόθεσης 12

3. Το δικαίωμα διαμονής του άρθρου 6 της οδηγίας 2004/38 12

α) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις 12

β) Η νομιμότητα της διαμονής βάσει του άρθρου 6 της οδηγίας 2004/38 13

4. Εμπίπτουν τα επίμαχα επιδόματα τέκνων στην έννοια των «κοινωνικών παροχών» κατά την οδηγία 2004/38; 15

α) Η έννοια των «κοινωνικών παροχών» 15

β) Η προσέγγιση της Γερμανικής Κυβέρνησης 16

Β. Επί της συμβατότητας της επίμαχης στην κύρια δίκη νομοθεσίας με το προβλεπόμενο στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και στο άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 δικαίωμα ίσης μεταχείρισης 18

1. Επί της σχέσης μεταξύ του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004 18

2. Επί της ύπαρξης απαγορευμένης από το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 άμεσης διάκρισης 19

Γ. Ενδιάμεσο συμπέρασμα 20

Δ. Επί της ύπαρξης απαγορευμένης από το άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 διάκρισης 21

1. Επί των επιχειρημάτων της Επιτροπής σχετικά με τη συγκρισιμότητα των επίμαχων καταστάσεων 21

2. Επί του αντικειμενικώς δικαιολογημένου ή μη χαρακτήρα της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης άρνησης 22

α) Επί των δικαιολογητικών λόγων που προέβαλε η Γερμανική Κυβέρνηση: ο σκοπός της προστασίας των δημόσιων οικονομικών 22

β) Εκτίμηση 23

1) Επί της ύπαρξης τεκμηριωμένων κινδύνων για τα δημόσια οικονομικά 23

2) Επί του αναλογικού χαρακτήρα της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής διάταξης 26

VI. Πρόταση 28

I. Εισαγωγή

1. Μπορεί ένα κράτος μέλος να αποκλείσει τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπηκόους άλλου κράτους μέλους, από τη χορήγηση επιδομάτων τέκνων κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής τους στο εν λόγω κράτος μέλος, εάν δεν έχουν εισοδήματα από δραστηριότητα που ασκούν στο κράτος αυτό κατά το εν λόγω διάστημα, παρότι πολίτης του ίδιου κράτους μέλους που θα επέστρεφε σε αυτό κατόπιν διαμονής, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, σε άλλο κράτος μέλος λαμβάνει τα εν λόγω επιδόματα μόλις επιστρέψει, χωρίς να έχει τέτοια εισοδήματα;

2. Αυτό είναι το ερώτημα που υποβάλλει το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο διαφοράς που ανέκυψε μεταξύ της S, υπηκόου Βουλγαρίας, και του Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (ταμείου οικογενειακών επιδομάτων Κάτω Σαξονίας και Βρέμης της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας για την απασχόληση, Γερμανία, στο εξής: Familienkasse) σχετικά με την άρνηση του Familienkasse να της χορηγήσει επιδόματα τέκνων.

3. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ[2] και το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) 883/2004[3] και να εξακριβώσει αν το ως άνω ζήτημα εντάσσεται πλήρως στη νομολογιακή γραμμή που διαμόρφωσαν οι αποφάσεις Dano[4], Alimanovic[5] και García-Nieto κ.λπ.[6].

4. Με τις παρούσες προτάσεις θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους θεωρώ ότι ο αποκλεισμός των πολιτών άλλων κρατών μελών που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα από τη χορήγηση των επιδομάτων τέκνων, όπως ο επίμαχος στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν εντάσσεται στην ως άνω νομολογιακή γραμμή.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

5. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, πέραν ορισμένων διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου, ήτοι του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και του άρθρου 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), κρίσιμες διατάξεις είναι το άρθρο 1, στοιχείο κστ′, το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ι′, το άρθρο 4, το άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 3, και το άρθρο 70 του κανονισμού 883/2004, καθώς και το άρθρο 6, το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β′, το άρθρο 14, παράγραφος 1, και το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77).

3 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ 2004, L 166, σ. 1, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 200, σ. 1).

4 Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2014 (C-333/13, στο εξής: απόφαση Dano, EU:C:2014:2358).

5 Απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2015 (C-67/14, στο εξής: απόφαση Alimanovic, EU:C:2015:597).

6 Απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2016 (C-299/14, στο εξής: απόφαση García-Nieto κ.λπ., EU:C:2016:114).

Β. Το γερμανικό δίκαιο

6. Το άρθρο 62 του Einkommensteuergesetz (νόμου περί φόρου εισοδήματος, στο εξής: EStG), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, έχει ως εξής:

«(1) [1]Όσον αφορά τέκνα, κατά την έννοια του άρθρου 63, δικαιούται επιδόματα τέκνων, δυνάμει του παρόντος νόμου, κάθε πρόσωπο

1. το οποίο έχει την κατοικία ή τη συνήθη διαμονή του στην ημεδαπή

[…]

[2]Προκειμένου να αξιώσει τα επιδόματα τέκνων βάσει της παραγράφου 1, ο δικαιούχος πρέπει να ταυτοποιείται μέσω του αριθμού φορολογικού μητρώου που του χορηγήθηκε […]. [3]Η μεταγενέστερη χορήγηση αριθμού φορολογικού μητρώου παράγει αναδρομικά αποτελέσματα για τους μήνες κατά τους οποίους πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στην πρώτη περίοδο.

(1a) [1]Πολίτης άλλου κράτους μέλους της Ένωσης ή κράτους στο οποίο εφαρμόζεται η Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο ο οποίος αποκτά κατοικία ή συνήθη διαμονή στην ημεδαπή δεν δύναται να ζητήσει επιδόματα τέκνων κατά τους τρεις πρώτους μήνες από την απόκτηση κατοικίας ή συνήθους διαμονής. [2]Ο ως άνω κανόνας δεν εφαρμόζεται εάν ο εν λόγω υπήκοος αποδείξει ότι έχει εισοδήματα από ημεδαπή δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, σημεία 1 έως 4, εξαιρουμένων των εισοδημάτων που προβλέπονται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, σημείο 2. [3]Μετά την παρέλευση του χρονικού διαστήματος που προβλέπεται στην πρώτη περίοδο, ο εν λόγω πολίτης δύναται να ζητήσει επιδόματα τέκνων, εκτός εάν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2 ή 3, του [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (νόμου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης)] ή πληρούνται μόνον οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, σημείο 1a, του νόμου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και δεν πληρούνταν στο παρελθόν καμία άλλη από τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του νόμου αυτού. [4]Μόνο αρμόδιο για να εξακριβώσει την τήρηση των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας για τη χορήγηση των επιδομάτων τέκνων, κατά τη δεύτερη περίοδο, είναι το ταμείο οικογενειακών επιδομάτων […]. [5] Οσάκις, σε μια τέτοια περίπτωση, το ταμείο οικογενειακών επιδομάτων απορρίπτει αίτηση χορήγησης επιδομάτων τέκνων, οφείλει να κοινοποιεί την απόφασή του στην αρμόδια για θέματα μετανάστευσης αρχή. [6]Οσάκις ο αιτών δίνει την εντύπωση ότι πληροί τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση οικογενειακών επιδομάτων κάνοντας χρήση πλαστών ή παραποιημένων εγγράφων ή μετερχόμενος απάτη, το ταμείο οικογενειακών επιδομάτων ενημερώνει αμελλητί την αρμόδια για θέματα μετανάστευσης αρχή.

[…]»

ΙΙΙ. Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

7. Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, S, ο σύζυγός της, V, και τα τρία τέκνα τους, τα οποία γεννήθηκαν το 2003, το 2005 και το 2010, είναι υπήκοοι Βουλγαρίας.

8. Τον Μάιο του 2015 η S ζήτησε για πρώτη φορά από το Familienkasse τη χορήγηση επιδομάτων τέκνων για τα τρία τέκνα της.

9. Με απόφαση της 13ης Μαΐου 2015 το Familienkasse έκανε δεκτή την αίτηση της S και χορηγούσε τακτικά τα εν λόγω επιδόματα για τα τρία τέκνα από τον Μάιο του 2015.

10. Στις 25 Απριλίου 2016 η υπηρεσία εγγραφής διέγραψε αυτεπαγγέλτως την S και τα τρία τέκνα της από τη διεύθυνσή τους στο Bremerhaven (Γερμανία) με την αιτιολογία ότι η δηλωθείσα κατοικία ήταν κενή. Μετά την εν λόγω διαγραφή, το Familienkasse, από τις 3 Ιουνίου 2016, έπαυσε να καταβάλει τα επιδόματα τέκνων στην S και, με απόφαση της ίδιας ημέρας, ανακάλεσε την απόφασή του περί χορήγησης των εν λόγω επιδομάτων τέκνων στην S από τον Μάιο του 2016 και της ζήτησε να αποδώσει τα επιδόματα τέκνων που της είχε καταβάλει για τον τελευταίο αυτό μήνα.

11. Τον Δεκέμβριο του 2017 η S υπέβαλε αίτηση χορήγησης επιδομάτων τέκνων για δύο από τα τέκνα της, N και A, στο Familienkasse Nordrhein-Westfalen Nord (ταμείο οικογενειακών επιδομάτων Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, Γερμανία) δηλώνοντας διεύθυνση στο Herne (Γερμανία). Πλείονες επιστολές τις οποίες η ως άνω αρχή απέστειλε στην εν λόγω διεύθυνση επιστράφηκαν από τον πάροχο ταχυδρομικών υπηρεσιών με την ένδειξη «παραλήπτης άγνωστος».

12. Με απόφαση της 1ης Αυγούστου 2018, κοινοποιηθείσα μέσω δημοσίευσης, η ως άνω αρχή απέρριψε τη σχετική αίτηση με την αιτιολογία, κατ' ουσίαν, ότι η S δεν είχε την κατοικία ή τη συνήθη διαμονή της στη Γερμανία.

13. Στις 28 Οκτωβρίου 2019 η S υπέβαλε στο Familienkasse νέα αίτηση χορήγησης επιδομάτων τέκνων για τα τρία τέκνα της.

14. Με απόφαση της 27ης Δεκεμβρίου 2019, το Familienkasse απέρριψε την ως άνω αίτηση για το διάστημα από τον Αύγουστο του 2019 και εφεξής. Το Familienkasse θεώρησε ότι η S, ο V και τα τρία τέκνα τους κατοικούσαν στη Γερμανία από τις 19 Αυγούστου 2019, ημερομηνία άφιξής τους στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους από τη Βουλγαρία και εγκατάστασής τους σε διαμέρισμα στο Bremerhaven. Συγκεκριμένα, το Familienkasse θεώρησε ότι η S δεν είχε εισοδήματα από ημεδαπή δραστηριότητα κατά τους τρεις πρώτους μήνες από την απόκτηση κατοικίας στη Γερμανία και ότι, επομένως, η S δεν πληρούσε τις προβλεπόμενες στο άρθρο 62, παράγραφος 1a, του EStG προϋποθέσεις προκειμένου να ζητήσει τη χορήγηση επιδομάτων τέκνων για το εν λόγω διάστημα.

15. Με απόφαση της 6ης Απριλίου 2020, το Familienkasse απέρριψε τη διοικητική ένσταση που άσκησε η S και επιβεβαίωσε την αρνητική απόφασή του. Το Familienkasse διευκρίνισε επίσης ότι η S δεν είχε ασκήσει αμειβόμενη δραστηριότητα κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα και θεώρησε ότι η δραστηριότητα που άσκησε ο V στο διάστημα από τις 5 Νοεμβρίου έως τις 12 Δεκεμβρίου 2019 ήταν αμελητέα.

16. Στις 10 Μαΐου 2020 η S άσκησε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου προσφυγή με αίτημα να ακυρωθεί η απόφαση απόρριψης της αίτησης χορήγησης επιδομάτων τέκνων και να υποχρεωθεί το Familienkasse να καταβάλει επιδόματα τέκνων για τα τρία τέκνα της για το διάστημα από τον Αύγουστο έως και τον Οκτώβριο του 2019.

17. Με διάταξη της 13ης Ιουλίου 2020, το Finanzgericht Bremen (πρωτοβάθμιο δικαστήριο φορολογικών διαφορών Βρέμης, Γερμανία) διαχώρισε από τη λοιπή διαδικασία το μέρος που αφορά τα επιδόματα τέκνων για το επίμαχο χρονικό διάστημα, ήτοι από τον Αύγουστο έως και τον Οκτώβριο του 2019.

18. Κατά πρώτον, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι τα επιδόματα τέκνων εμπίπτουν στην έννοια των «οικογενειακών παροχών», κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ι', του κανονισμού 883/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, στοιχείο κστ', αυτού[7]. Συγκεκριμένα, τα επιδόματα τέκνων, τα οποία χρηματοδοτούνται από φόρους, χορηγούνται στους δικαιούχους βάσει των όρων που καθορίζονται από τον νόμο, ανεξαρτήτως του εισοδήματος των γονέων και χωρίς να γίνεται καμία εξατομικευμένη και κατά διακριτική ευχέρεια στάθμιση των ατομικών αναγκών του αιτούντος. Επιδιώκουν διττό σκοπό, ήτοι τη δυνατότητα πραγματοποίησης της συνταγματικά επιβεβλημένης φορολογικής απαλλαγής του ελάχιστου αναγκαίου ποσού για *τη διαβίωση του τέκνου* και, στο μέτρο που τα επιδόματα δεν είναι αναγκαία για τον σκοπό αυτό, την προαγωγή της οικογένειας από την άποψη του κοινωνικού δικαίου.

19. Κατά δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί, κατ' ουσίαν, ότι το άρθρο 62, παράγραφος 1a, του EStG, το οποίο είναι αποτέλεσμα νομοθετικής τροποποίησης που επήλθε τον Ιούλιο του 2019, θεσπίζει διαφορετική μεταχείριση μεταξύ πολίτη άλλου κράτους μέλους που αποκτά την κατοικία ή τη συνήθη διαμονή του στη Γερμανία και Γερμανού πολίτη που αποκτά την κατοικία ή τη συνήθη διαμονή του στην ημεδαπή κατόπιν διαμονής σε άλλο κράτος μέλος. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει συναφώς ότι, κατ' εφαρμογήν της διάταξης αυτής, πολίτης άλλου κράτους μέλους, όπως η S, δεν λαμβάνει επιδόματα τέκνων κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής του εφόσον δεν αποδεικνύει ότι έχει εισοδήματα από την άσκηση αμειβόμενης δραστηριότητας στην ημεδαπή, μολονότι Γερμανός πολίτης λαμβάνει τα εν λόγω επιδόματα ακόμη και όταν δεν ασκεί τέτοια δραστηριότητα.

20. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι, στο σχέδιο νόμου το οποίο είχε ως αποτέλεσμα την προσθήκη της παραγράφου 1a στο άρθρο 62 του EStG, ο Γερμανός νομοθέτης θεώρησε ότι η επίμαχη διαφορετική μεταχείριση είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης, δεδομένου ότι αποτρέπει την αθρόα προσέλευση πολιτών άλλων κρατών μελών η οποία θα μπορούσε να συνεπάγεται υπέρμετρο βάρος για το γερμανικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, κατά τον νομοθέτη, η εν λόγω διαφορετική μεταχείριση θα μπορούσε να βασίζεται στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, δεδομένου ότι τα επιδόματα τέκνων που χορηγούνται στους πολίτες άλλου κράτους μέλους που δεν ασκούν αμειβόμενη δραστηριότητα θα έχουν το ίδιο αποτέλεσμα με κοινωνική παροχή. Τούτου λεχθέντος, ο εν λόγω νομοθέτης δεν εξέτασε ρητώς, στο εν λόγω σχέδιο νόμου, τις ενδεχόμενες συνέπειες του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004. Τέλος, με παραπομπή στην απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου[8], ο Γερμανός νομοθέτης δικαιολόγησε την εν λόγω διαφορετική μεταχείριση επικαλούμενος την αναγκαιότητα προστασίας των οικονομικών του κράτους μέλους υποδοχής.

21. Κατά τρίτον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, εντούτοις, ότι το ζήτημα του αν τα επιδόματα τέκνων εμπίπτουν στην έννοια των «κοινωνικών παροχών», κατά το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, αποτελεί αντικείμενο θεωρητικής συζήτησης. Συγκεκριμένα, ορισμένοι

[7] Το άρθρο 1, στοιχείο κστ', του κανονισμού 883/2004 προβλέπει ότι, «[γ]ια τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νο[είται] ως [...] "οικογενειακή παροχή": όλες οι παροχές σε είδος ή σε χρήμα που προορίζονται να αντισταθμίσουν τα οικογενειακά βάρη, εξαιρουμένων των προκαταβολών παροχών διατροφής και των ειδικών επιδομάτων τοκετού και υιοθεσίας που αναφέρονται στο παράρτημα Ι». Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ι', του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι αυτός εφαρμόζεται στις νομοθεσίες που αφορούν τους κλάδους κοινωνικής ασφάλισης που έχουν σχέση με οικογενειακές παροχές.

[8] Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

συγγραφείς υποστηρίζουν ότι τα επιδόματα τέκνων συνιστούν αυτά καθεαυτά παροχές κοινωνικής ασφάλισης δεδομένου ότι η χορήγησή τους δεν υπόκειται σε προϋποθέσεις πόρων. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι μολονότι, σύμφωνα με τον κανονισμό 883/2004, κάθε κράτος μέλος είναι αρμόδιο να αποφασίζει τις προϋποθέσεις χορήγησης οικογενειακών παροχών στους πολίτες άλλων κρατών μελών που διαμένουν στο έδαφός του χωρίς να ασκούν αμειβόμενη δραστηριότητα, εντούτοις, το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού προβλέπει υποχρέωση ίσης μεταχείρισης και ο εν λόγω κανονισμός δεν περιέχει καμία διάταξη που να επιτρέπει διαφορετική μεταχείριση όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση.

22. Υπό τις συνθήκες αυτές, με απόφαση της 20ής Αυγούστου 2020, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 2 Σεπτεμβρίου 2020, το Finanzgericht Bremen (πρωτοβάθμιο δικαστήριο φορολογικών διαφορών Βρέμης) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχουν το άρθρο 24 της [οδηγίας 2004/38] και το άρθρο 4 του [κανονισμού 883/2004] την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση κράτους μέλους κατά την οποία υπήκοος άλλου κράτους μέλους ο οποίος αποκτά κατοικία ή συνήθη διαμονή στην ημεδαπή και δεν αποδεικνύει ότι έχει εισοδήματα που προκύπτουν στην ημεδαπή από γεωργική ή δασοκομική δραστηριότητα, από επιχειρηματική δραστηριότητα, από μη μισθωτή ή από μισθωτή εργασία δεν δικαιούται οικογενειακές παροχές κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο ι΄, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, στοιχείο κστ΄, του κανονισμού [883/2004], κατά τους τρεις πρώτους μήνες από την απόκτηση της κατοικίας ή της συνήθους διαμονής, ενώ υπήκοος του εν λόγω κράτους μέλους ο οποίος τελεί στην ίδια κατάσταση δικαιούται οικογενειακές παροχές κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο ι΄, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, στοιχείο κστ΄, του κανονισμού [883/2004], χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει εισοδήματα που προκύπτουν στην ημεδαπή από γεωργική ή δασοκομική δραστηριότητα, από επιχειρηματική δραστηριότητα, από μη μισθωτή ή από μισθωτή εργασία;»

23. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η S, η Γερμανική, η Τσεχική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Δεν διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση. Οι μετέχοντες στη διαδικασία απάντησαν γραπτώς στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

IV. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

24. Όσον αφορά τις αμφιβολίες που διατηρεί η Επιτροπή για το αν η προσφεύγουσα έχει την ιδιότητα προσώπου που αναζητεί εργασία, διευκρινίζεται ότι το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η S δεν άσκησε αμειβόμενη δραστηριότητα κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα και ότι η δραστηριότητα που άσκησε ο σύζυγός της στο διάστημα από τις 5 Νοεμβρίου έως τις 12 Δεκεμβρίου 2019 είναι αμελητέα.

25. Εν πάση περιπτώσει, διαπιστώνεται ότι τα επίμαχα επιδόματα τέκνων δεν αποτελούν «παροχές οικονομικής φύσεως» οι οποίες προορίζονται να διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας κράτους μέλους και ότι, επομένως, το προδικαστικό ερώτημα πρέπει να εξεταστεί όχι, όπως προτείνει η Επιτροπή, υπό το πρίσμα του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004 και του άρθρου 45 ΣΛΕΕ[9], αλλά μόνον υπό το πρίσμα της πρώτης εκ των διατάξεων αυτών.

[9] Απόφαση Alimanovic (σκέψεις 40 έως 43 και 46).

V. Ανάλυση

26. Με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38 και το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία προβλέπει ότι πολίτης της Ένωσης, υπήκοος άλλου κράτους μέλους, μπορεί να λάβει επιδόματα τέκνων κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής του στο εν λόγω κράτος μέλος μόνον εφόσον έχει εισοδήματα από ημεδαπή δραστηριότητα κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, μολονότι πολίτης του εν λόγω κράτους μέλους ο οποίος επιστρέφει σε αυτό κατόπιν διαμονής, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, σε άλλο κράτος μέλος μπορεί να λάβει τα εν λόγω οικογενειακά επιδόματα μόλις επιστρέψει, χωρίς προϋπόθεση εισοδήματος.

27. Προκειμένου να δώσω στο Δικαστήριο χρήσιμη απάντηση στο ως άνω ερώτημα, θα εξετάσω, πρώτον, εάν η κατάσταση της προσφεύγουσας της κύριας δίκης και των τέκνων της εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 (υπό Α). Στο μέτρο που, όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις που ακολουθούν, θεωρώ ότι δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση, θα εξετάσω, δεύτερον, αν η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική νομοθεσία είναι συμβατή με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ και εξειδικεύεται στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της προμνησθείσας οδηγίας και στο άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 (υπό Β).

Α. Επί της εφαρμογής του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38

28. Υπενθυμίζεται, εκ προοιμίου, ότι, βάσει του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, «όλοι οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής βάσει της παρούσας οδηγίας, απολαύουν ίσης μεταχείρισης σε σύγκριση με τους ημεδαπούς του εν λόγω κράτους μέλους εντός του πεδίου εφαρμογής της [Σ]υνθήκης». Το άρθρο 24, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι, «[κ]ατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, το κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι υποχρεωμένο να χορηγεί δικαίωμα σε κοινωνικές παροχές κατά τους πρώτους τρεις μήνες της διαμονής, ή, κατά περίπτωση, κατά το μακρότερο χρονικό διάστημα που προβλέπεται στο άρθρο 14 παράγραφος 4 στοιχείο β), […] σε άλλα πρόσωπα εκτός από μισθωτούς, μη μισθωτούς, σε πρόσωπα που διατηρούν αυτή την ιδιότητα και στα μέλη των οικογενειών τους».

29. Όπως προεκτέθηκε, το ζήτημα που εγείρεται στην υπό κρίση υπόθεση είναι αν η επίμαχη στην κύρια δίκη κατάσταση εμπίπτει στην προβλεπόμενη στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 παρέκκλιση. Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να ερμηνεύσει την εν λόγω διάταξη στο πλαίσιο των υποθέσεων επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις Dano, Alimanovic, García-Nieto κ.λπ. και Jobcenter Krefeld [10].

30. Προκειμένου να εκτιμηθεί αν το ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο εντάσσεται στην ως άνω νομολογιακή γραμμή, φρονώ ότι είναι χρήσιμο να εκτεθούν προηγουμένως τα διδάγματα που αντλούνται από τις προμνησθείσες αποφάσεις.

[10] Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020 (C-181/19, στο εξής: απόφαση Jobcenter Krefeld, EU:C:2020:794).

1. Το νομολογιακό πλαίσιο

α) Οι αποφάσεις Dano, Alimanovic και García-Nieto κ.λπ.

31. Με τις αποφάσεις Dano, Alimanovic και García-Nieto κ.λπ., το Δικαστήριο καθόρισε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το κράτος μέλος υποδοχής πολίτη της Ένωσης, ο οποίος είναι υπήκοος άλλου κράτους μέλους και δεν ασκεί οικονομική δραστηριότητα, μπορεί να παρεκκλίνει, όσον αφορά τις κοινωνικές παροχές, από το προβλεπόμενο στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και στο άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 δικαίωμα ίσης μεταχείρισης, το οποίο απολαύει ο εν λόγω πολίτης της Ένωσης. Συγκεκριμένα, οι υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι ως άνω αποφάσεις αφορούσαν την άρνηση των γερμανικών αρχών να χορηγήσουν σε πολίτες άλλων κρατών μελών «παροχές βασικής ασφάλισης» που προβλέπονται από τη γερμανική νομοθεσία, και ειδικότερα «παροχές για τη διασφάλιση της διαβίωσης».

32. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Dano, η E. Dano δεν είχε εργαστεί ποτέ στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, κανένα στοιχείο δεν υποδείκνυε ότι αναζητούσε εργασία και είχε ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας «με μοναδικό σκοπό να τύχ[ει] των κοινωνικών παροχών που χορηγεί» η Γερμανία [11], χώρα στην οποία κατοικούσε *επί περισσότερους από τρεις μήνες* με τον νεαρής ηλικίας υιό της. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, δεδομένου ότι η E. Dano και ο υιός της δεν διέθεταν επαρκείς πόρους και, επομένως, δεν μπορούσαν να ζητήσουν την αναγνώριση δικαιώματος διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής δυνάμει της οδηγίας 2004/38, δεν μπορούσαν να επικαλεστούν την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων κατά το άρθρο 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας [12]. Ακολουθώντας ως προς το ζήτημα αυτό τη γνώμη του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet [13], το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, εάν αφαιρούνταν από τα κράτη μέλη η δυνατότητα να αρνούνται τη χορήγηση κοινωνικών παροχών σε πολίτες της Ένωσης, «τότε πρόσωπα τα οποία, κατά την άφιξή τους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για την κάλυψη των αναγκών τους, θα αποκτούσαν αυτομάτως τέτοιους πόρους μέσω της χορηγήσεως ειδικής μη ανταποδοτικού τύπου παροχής σε χρήμα, σκοπός της οποίας είναι να διασφαλισθεί η αξιοπρεπής διαβίωση του δικαιούχου» [14]. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το ίδιο συμπέρασμα ίσχυε όσον αφορά το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004, δεδομένου ότι οι παροχές που μνημονεύονται σε αυτό χορηγούνται, δυνάμει του εν λόγω άρθρου, αποκλειστικώς εντός του κράτους μέλους στο οποίο κατοικεί ο ενδιαφερόμενος και σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού [15] και, επομένως, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης.

33. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Alimanovic [16], η N. Alimanovic, η οποία κατοικούσε στη Γερμανία *επί περισσότερους από τρεις μήνες*, είχε ζητήσει τη χορήγηση κοινωνικών παροχών για την ίδια και τη θυγατέρα της. Είχαν εργαστεί αμφότερες σε θέσεις εργασίας βραχείας διάρκειας ή τους προσφέρθηκαν ευκαιρίες απασχόλησης με διάρκεια μικρότερη του έτους και, κατά την ημερομηνία άρνησης χορήγησης των επίμαχων παροχών, δεν διέθεταν πλέον το καθεστώς προσώπου το οποίο αναζητεί εργασία δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της οδηγίας 2004/38 [17]. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, ακόμη και

[11] Απόφαση Dano (σκέψη 78).

[12] Απόφαση Dano (σκέψεις 69 και 81).

[13] Βλ. προτάσεις στην υπόθεση Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, σημείο 106).

[14] Απόφαση Dano (σκέψη 79).

[15] Απόφαση Dano (σκέψη 83).

[16] Σκέψεις 29 και 34.

[17] Απόφαση Alimanovic (σκέψεις 27 και 55).

αν, κατά το αιτούν δικαστήριο, η N. Alimanovic και η θυγατέρα της μπορούσαν να θεμελιώσουν το δικαίωμα διαμονής στο άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β′, της εν λόγω οδηγίας, έπρεπε να επισημανθεί ότι το κράτος μέλος υποδοχής μπορούσε να κάνει χρήση της παρέκκλισης του άρθρου 24, παράγραφος 2, αυτής, προκειμένου να μη χορηγήσει τη ζητηθείσα κοινωνική παροχή [18]. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η εν λόγω δυνατότητα παρέκκλισης βασίζεται στο σύστημα πλειόνων βαθμίδων για τη διατήρηση της ιδιότητας του εργαζομένου, το οποίο σκοπό έχει να διασφαλίσει το δικαίωμα διαμονής και την πρόσβαση στις κοινωνικές παροχές. Επομένως, το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο μέτρο που η οδηγία 2004/38 θεσπίζει το εν λόγω σύστημα, «λαμβάνει υπόψη διάφορα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την ατομική κατάσταση κάθε προσώπου που ζητεί τη χορήγηση κοινωνικής παροχής και, ιδίως, τη διάρκεια της ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας»· επομένως, δεν επιβαλλόταν εξατομικευμένη εξέταση στο πλαίσιο της εφαρμογής της εν λόγω παρέκκλισης από το κράτος μέλος υποδοχής προκειμένου να συνεκτιμηθεί η ατομική κατάσταση του ενδιαφερομένου ή να διαπιστωθεί αν ο ενδιαφερόμενος πολίτης της Ένωσης αποτελεί υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής στο πλαίσιο της διαμονής του [19].

34. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση García-Nieto κ.λπ., οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, οι οποίοι κατοικούσαν στη Γερμανία *επί λιγότερους από τρεις μήνες*, ήταν πρόσωπα που αναζητούσαν εργασία [20]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι από το γράμμα του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ρητώς ότι το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να αρνηθεί να χορηγήσει οποιαδήποτε κοινωνική παροχή κατά τους πρώτους τρεις μήνες της διαμονής σε άλλα πρόσωπα εκτός από μισθωτούς, μη μισθωτούς ή πρόσωπα που διατηρούν αυτή την ιδιότητα [21].

35. Επομένως, με τις τρεις ως άνω αποφάσεις, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι δεν αντιβαίνει στο άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38 και στο άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 η ρύθμιση κράτους μέλους βάσει της οποίας οι πολίτες άλλων κρατών μελών αποκλείονται από τη χορήγηση κοινωνικών παροχών, εφόσον οι εν λόγω πολίτες δεν διαθέτουν δικαίωμα διαμονής δυνάμει της ως άνω οδηγίας στο κράτος μέλος υποδοχής [22], ή διαθέτουν δικαίωμα διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος για μέγιστο χρονικό διάστημα τριών μηνών βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας [23], ή διαθέτουν δικαίωμα διαμονής το οποίο θεμελιώνεται αποκλειστικώς στο άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β′, της ίδιας οδηγίας [24], παρότι οι εν λόγω παροχές χορηγούνται στους πολίτες του εν λόγω κράτους που ευρίσκονται στην ίδια κατάσταση. Συγκεκριμένα, κατά το Δικαστήριο, η αναγνώριση στα ως άνω πρόσωπα δικαιώματος κοινωνικών παροχών υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με εκείνες που ισχύουν για τους ημεδαπούς θα αντέβαινε στον σκοπό που συνίσταται στη διαφύλαξη της οικονομικής ισορροπίας του *συστήματος κοινωνικής πρόνοιας* των κρατών μελών μέσω της αποτροπής του ενδεχομένου τα πρόσωπα που ασκούν το δικαίωμα διαμονής να καθίστανται υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας 2004/38 [25].

18 Απόφαση Alimanovic (σκέψεις 56 και 57).

19 Απόφαση Alimanovic (σκέψη 60).

20 Ο J. Peña Cuevas και ο υιός του εισήλθαν στη Γερμανία για να συναντήσουν την J. García-Nieto, η οποία είχε εισέλθει προηγουμένως στη χώρα με τη θυγατέρα τους, είχε εγγραφεί ως πρόσωπο που αναζητεί εργασία και είχε ασκήσει εν συνεχεία το επάγγελμα της βοηθού κουζίνας. Απόφαση García-Nieto κ.λπ. (σκέψεις 28 και 29).

21 Απόφαση García-Nieto κ.λπ. (σκέψη 44).

22 Απόφαση Dano (σκέψη 84 και διατακτικό).

23 Απόφαση García-Nieto κ.λπ. (σκέψη 53 και διατακτικό).

24 Απόφαση Alimanovic (σκέψη 63 και διατακτικό).

25 Βλ. αποφάσεις Dano (σκέψη 74), Alimanovic (σκέψη 50), και García-Nieto κ.λπ. (σκέψη 39).

β) Η απόφαση Jobcenter Krefeld

36. Η επίμαχη κατάσταση στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Jobcenter Krefeld, η οποία αφορούσε Πολωνό υπήκοο που κατοικούσε με τις δύο ανήλικες θυγατέρες του στη Γερμανία, διαφέρει σαφώς από τις επίμαχες στις τρεις προμνησθείσες υποθέσεις καταστάσεις. Συγκεκριμένα, προτού καταστεί άνεργος στο κράτος μέλος υποδοχής, ο JD, πολίτης της Ένωσης, είχε εργαστεί σε αυτό, τα δε τέκνα του είχαν φοιτήσει στα σχολεία του εν λόγω κράτους μέλους, και, επομένως, διέθετε δικαίωμα διαμονής βάσει του άρθρου 10 του κανονισμού (ΕΕ) 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης (ΕΕ 2011, L 141, σ. 1).

37. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η κατάσταση πολίτη της Ένωσης όπως ο JD διαφέρει σημαντικά, υπό το πρίσμα του σκοπού διαφύλαξης της οικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών, από εκείνες των προσφευγόντων στις υποθέσεις επί των οποίων είχαν εκδοθεί οι αποφάσεις Dano (απουσία δικαιώματος διαμονής βασισμένου στην οδηγία 2004/38), Alimanovic (δικαίωμα διαμονής βασισμένο μόνον στο άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β′, της οδηγίας 2004/38 λόγω της αναζήτησης εργασίας) και García-Nieto κ.λπ. (δικαίωμα διαμονής βασισμένο στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας)[26]. Προκειμένου να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το δικαίωμα διαμονής που αναγνωρίζεται στα τέκνα (πρώην) διακινούμενου εργαζομένου για τη διασφάλιση του δικαιώματός τους πρόσβασης στην εκπαίδευση και, με παράγωγο τρόπο, στον γονέα που ασκεί την επιμέλειά τους, απορρέει, αρχικά, από την ιδιότητα του εν λόγω γονέα ως εργαζομένου. Εντούτοις, άπαξ κτηθεί, το εν λόγω δικαίωμα αυτονομείται και μπορεί να διατηρηθεί και αφού εκλείψει η εν λόγω ιδιότητα[27]. Το Δικαστήριο έκρινε εν συνεχεία ότι τα πρόσωπα που διαθέτουν τέτοιο δικαίωμα διαμονής απολαύουν επίσης του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς κατά τη χορήγηση κοινωνικών πλεονεκτημάτων, το οποίο προβλέπεται από τον κανονισμό 492/2011[28], και τούτο ακόμη και όταν δεν μπορούν πλέον να επικαλεστούν την ιδιότητα του εργαζομένου επί της οποίας θεμελίωσαν αρχικά το δικαίωμα διαμονής[29].

38. Φρονώ ότι ορισμένα στοιχεία της νομολογίας που διαμορφώθηκε με τις αποφάσεις Dano, Alimanovic, García-Nieto κ.λπ. και Jobcenter Krefeld είναι χρήσιμα για την ανάλυση του προδικαστικού ερωτήματος που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση, ιδίως εκείνα που αφορούν την έννοια των «κοινωνικών παροχών». Επομένως, τίθεται το ακόλουθο ερώτημα: μπορούν να εφαρμοστούν στην επίμαχη στην κύρια δίκη υπόθεση τα διδάγματα που αντλούνται από την εν λόγω νομολογία; Διατηρώ αμφιβολίες επ' αυτού.

[26] Απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψεις 67 και 68).

[27] Απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 50). Το Δικαστήριο υπογράμμισε, στη σκέψη 52 της εν λόγω απόφασης, ότι η ως άνω ερμηνεία έχει ως αποτέλεσμα πρόσωπο το οποίο προτίθεται να εγκαταλείψει με την οικογένειά του το κράτος μέλος καταγωγής του προκειμένου να εργασθεί σε άλλο κράτος μέλος να μη διατρέχει τον κίνδυνο, σε περίπτωση που απολέσει την εργασία του, να χρειαστεί να διακόψει τη φοίτηση των τέκνων του στο σχολείο και να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του, επειδή δεν θα μπορεί να ωφεληθεί από τις κοινωνικές παροχές που προβλέπει το εθνικό δίκαιο και οι οποίες θα τους παρείχαν τη δυνατότητα να διαθέτουν επαρκή μέσα διαβίωσης.

[28] Βλ. άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 492/2011.

[29] Απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 54). Επιπλέον, όπως έχει υπογραμμιστεί στη θεωρία διά παραπομπής στις σκέψεις 64 και 65 της εν λόγω απόφασης, το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 «δεν κωδικοποίησε πλήρως τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι πολίτες της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας απολαύουν του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης με τους πολίτες του κράτους μέλους υποδοχής, η δε παρέκκλιση από την αρχή αυτή η οποία περιέχεται στην ως άνω διάταξη εφαρμόζεται μόνον σε περιπτώσεις στις οποίες το δικαίωμα διαμονής θεμελιώνεται στην εν λόγω οδηγία», Lenaerts, K., και Adam, S., «La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne», *Cahiers de droit européen*, αριθ. 2, 2021, σ. 307 έως 417, ιδίως σ. 327. Συναφώς, υπενθυμίζεται επίσης, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας J. Richard de la Tour στις προτάσεις του στην υπόθεση The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:515, σημείο 75 και υποσημείωση 62), ότι το δικαίωμα διαμονής μπορεί να βασίζεται σε άλλη διάταξη του δικαίου της Ένωσης (βλ. απόφαση Jobcenter Krefeld, σκέψη 90 και διατακτικό), αλλά και σε ευνοϊκότερη διάταξη του εθνικού δικαίου (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, και της 14ης Ιουνίου 2016, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου C-308/14, EU:C:2016:436).

2. Οι ιδιαιτερότητες της υπό κρίση υπόθεσης

39. Το κοινό σημείο μεταξύ της επίμαχης κατάστασης στην υπόθεση της κύριας δίκης και των επίμαχων καταστάσεων στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις Dano, Alimanovic, García Nieto κ.λπ. και Jobcenter Krefeld είναι ότι ο πολίτης της Ένωσης δεν είχε εισοδήματα από ημεδαπή δραστηριότητα στο κράτος μέλος υποδοχής κατά το διάστημα για το οποίο η εθνική αρχή είχε απορρίψει την αίτηση χορήγησης επιδομάτων τέκνων. Επιπλέον, όπως συνέβαινε στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση García-Nieto κ.λπ., εν προκειμένω η διαμονή της S και των τέκνων της στο κράτος μέλος υποδοχής βασίζεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.

40. Εν αντιθέσει προς την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, όμως, οι οικείοι πολίτες της Ένωσης στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις Dano και Alimanovic κατοικούσαν στο κράτος μέλος υποδοχής *επί περισσότερους από τρεις μήνες* και η διαμονή τους βασιζόταν, κατ' αρχήν, στο άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38 [30]. Όπως θα καταδείξω κατωτέρω, ακόμη πιο σημαντικό είναι το στοιχείο ότι η υπό κρίση υπόθεση δεν αφορά «κοινωνικές παροχές», όπως στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις Dano, Alimanovic και García-Nieto κ.λπ., αλλά *επιδόματα τέκνων* [31].

41. Υπό τις συνθήκες αυτές, διατηρώ αμφιβολίες όσον αφορά τη δυνατότητα του κράτους μέλους υποδοχής να επικαλεστεί, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της υπό κρίση υπόθεσης, τους προβλεπόμενους στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 περιορισμούς. Προτού εξετάσω το ζήτημα αυτό, πρέπει να εξακριβωθεί αν η S και τα τέκνα της απολαύουν του προβλεπόμενου στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας δικαιώματος ίσης μεταχείρισης και, προς τούτο, να διαπιστωθεί αν διαμένουν νομίμως στο εν λόγω κράτος μέλος [32].

3. Το δικαίωμα διαμονής του άρθρου 6 της οδηγίας 2004/38

α) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

42. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως υπενθυμίσει ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών [33]. Κατά το γράμμα του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους. Όπως ορίζει το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/38, σκοπός της είναι, μεταξύ άλλων, να καθορίσει τους όρους άσκησης του ανωτέρω δικαιώματος καθώς και τους περιορισμούς του [34].

[30] Βλ. σημεία 32 και 33 των παρουσών προτάσεων. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι «[ό]λοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών, εφόσον […] διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της περιόδου παραμονής τους *το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας* του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας στο κράτος μέλος υποδοχής». Η υπογράμμιση δική μου.

[31] Εν αντιθέσει προς την υπό κρίση υπόθεση, οι τρεις ως άνω υποθέσεις αφορούσαν ειδικές μη ανταποδοτικού τύπου παροχές σε χρήμα, διεπόμενες από το άρθρο 70, παράγραφος 2, του κανονισμού 883/2004, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 4 του εν λόγω κανονισμού (απόφαση Dano, σκέψη 55) και θεωρούνται *κοινωνικές παροχές* για τους σκοπούς της οδηγίας 2004/38.

[32] Πρβλ. απόφαση García-Nieto κ.λπ. (σκέψη 40).

[33] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, σκέψη 31).

[34] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, A (Διέλευση συνόρων με σκάφος αναψυχής) (C-35/20, EU:C:2021:813, σκέψεις 49 και 50).

Στους εν λόγω περιορισμούς και όρους καταλέγονται οι προβλεπόμενοι στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της προμνησθείσας οδηγίας, οι οποίοι αφορούν το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της [35] και, ασφαλώς, οι προβλεπόμενοι στο άρθρο 6 της ίδιας οδηγίας.

β) Η νομιμότητα της διαμονής βάσει του άρθρου 6 της οδηγίας 2004/38

43. Όσον αφορά το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38, υπενθυμίζεται ότι, με τις αποφάσεις Dano, Alimanovic και García-Nieto κ.λπ., το Δικαστήριο έκρινε ότι, ως προς την πρόσβαση σε «κοινωνικές παροχές», ο πολίτης της Ένωσης μπορεί να ζητήσει να τύχει ίσης μεταχείρισης με τους πολίτες του κράτους μέλους υποδοχής, δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, μόνον εφόσον η διαμονή του στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής *πληροί τις προϋποθέσεις της ίδιας οδηγίας* [36]. Επομένως, η απαίτηση αυτή συνιστά προαπαιτούμενο για την άσκηση του προβλεπόμενου στην εν λόγω διάταξη δικαιώματος ίσης μεταχείρισης.

44. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, μολονότι κατά τους τρεις πρώτους μήνες οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής δυνάμει του άρθρου 6 της οδηγίας 2004/38, «νόμιμη διαμονή» υφίσταται μόνον εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας. Με τη γραπτή απάντησή της στη σχετική ερώτηση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή αποσαφήνισε την ως άνω άποψη επισημαίνοντας ότι «το δικαίωμα διαμονής του προερχόμενου από άλλο κράτος μέλος πολίτη της Ένωσης κατά τους τρεις πρώτους μήνες […] δεν συνιστά […] ακόμη “δικαίωμα νόμιμης διαμονής *κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1*, [της εν λόγω οδηγίας]”» [37].

45. Δεν συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής και φρονώ ότι η διατύπωσή της μπορεί να προκαλέσει σύγχυση.

46. Πρώτον, υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, «[ο]ι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα έως τρεις μήνες *χωρίς κανένα όρο ή διατύπωση* πέραν της απαίτησης κατοχής ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου» [38]. Επομένως, το εν λόγω δικαίωμα διαμονής αναγνωρίζεται σε όλους τους πολίτες της Ένωσης, ανεξαρτήτως του αν ασκούν ή όχι οικονομική δραστηριότητα. Το άρθρο 14, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι το δικαίωμα διαμονής διατηρείται ενόσω ο πολίτης της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς του δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το *σύστημα κοινωνικής πρόνοιας* του κράτους μέλους υποδοχής. Επομένως, λαμβανομένου υπόψη του νόμιμου χαρακτήρα του προβλεπόμενου στο άρθρο 6 της οδηγίας 2004/38 δικαιώματος διαμονής στο συνολικό πλαίσιο αυτής [39], δεν χωρεί αμφιβολία ότι, όπως προκύπτει από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, η S και τα τέκνα της μπορούν να θεμελιώσουν το δικαίωμά τους (νόμιμης) διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους

[35] Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω οδηγίας και είναι δικαιούχοι των παρεχόμενων από αυτή δικαιωμάτων οι πολίτες της Ένωσης που μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο του οποίου έχουν την ιθαγένεια, καθώς και τα μέλη των οικογενειών τους, όπως ορίζονται στο άρθρο 2, σημείο 2, της εν λόγω οδηγίας. Πρβλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[36] Αποφάσεις Dano (σκέψη 69), Alimanovic (σκέψη 49), και García-Nieto κ.λπ. (σκέψη 38).

[37] Η υπογράμμιση δική μου.

[38] Η υπογράμμιση δική μου.

[39] Υπενθυμίζεται, όσον αφορά το συνολικό πλαίσιο της οδηγίας 2004/38, ότι αυτή προβλέπει «ένα σύστημα με πλείονες βαθμίδες όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής εντός του κράτους μέλους υποδοχής, το οποίο, επαναλαμβάνοντας, κατ’ ουσίαν, τα στάδια και τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι διάφορες νομοθετικές πράξεις της Ένωσης και η νομολογία που προηγήθηκαν της οδηγίας αυτής, καταλήγει στο δικαίωμα μόνιμης διαμονής». Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Ziolkowski και Szeja (C-424/10 και C-425/10, EU:C:2011:866, σκέψεις 38 και 39).

υποδοχής στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας και, συνεπώς, ότι, δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 1, αυτής, απολαύουν δικαιώματος ίσης μεταχείρισης με τους πολίτες του εν λόγω κράτους μέλους εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης.

47. Δεύτερον, το γεγονός ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι η φράση «δικαίωμα νόμιμης διαμονής» παραπέμπει μόνο στο προβλεπόμενο στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 δικαίωμα διαμονής και όχι στο ίδιο δικαίωμα που προβλέπεται στο άρθρο 6 αυτής, μπορεί να προκαλέσει σύγχυση, ιδίως στις εθνικές αρχές του κράτους μέλους υποδοχής, κάτι το οποίο πρέπει να αποφευχθεί. Συγκεκριμένα, η ως άνω διατύπωση υποδηλώνει ότι το προβλεπόμενο στο άρθρο 6 της οδηγίας 2004/38 δικαίωμα διαμονής δεν είναι δικαίωμα νόμιμης διαμονής δυνάμει της οδηγίας αυτής. Δεν ισχύει, όμως, κάτι τέτοιο. Η προσέγγιση της Επιτροπής δεν απορρέει ούτε από την οικονομία ούτε από το γράμμα της εν λόγω οδηγίας. Η εν λόγω προσέγγιση δεν απορρέει ούτε από τον σκοπό που επιδιώκει η οδηγία, ο οποίος συνίσταται, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, στη διευκόλυνση της άσκησης του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο παρέχεται απευθείας στους πολίτες της Ένωσης από το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και στην ενίσχυση του εν λόγω δικαιώματος [40].

48. Επιπλέον, προς στήριξη του επιχειρήματός της, η Επιτροπή παραπέμπει στις σκέψεις 68 και 75 της απόφασης Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου [41]. Διαπιστώνεται, όμως, ότι η γενική αναφορά εκ μέρους του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο των ως άνω σκέψεων, στις «προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής εντός του κράτους μέλους υποδοχής» [42] αφορά όχι μόνον τις προϋποθέσεις δικαιώματος διαμονής άνω των τριών μηνών, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38, αλλά και τις προϋποθέσεις δικαιώματος διαμονής έως τρεις μήνες [43]. Υπενθυμίζεται επίσης ότι το σύστημα πλειόνων βαθμίδων που θέσπισε η εν λόγω οδηγία όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής συνεπάγεται ότι ο πολίτης της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς του μπορούν να περάσουν ένα ή πλείονα στάδια κατά την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στο κράτος μέλος υποδοχής εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από την εν λόγω οδηγία και οι οποίες διαφοροποιούνται ανάλογα με τη διάρκεια της διαμονής.

49. Μετά την ως άνω διευκρίνιση, και δεδομένου ότι είναι πρόδηλο ότι η S μπορεί να επικαλεστεί δικαίωμα νόμιμης διαμονής βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 κατά το χρονικό διάστημα για το οποίο απορρίφθηκε η αίτηση χορήγησης *επιδομάτων τέκνων*, το οποίο αντιστοιχεί στους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής της στη Γερμανία, θα εξετάσω εν συνεχεία το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24 της εν λόγω οδηγίας και, επομένως, την έννοια των «κοινωνικών παροχών», όπως έχει οριστεί από το Δικαστήριο με τη νομολογία του, προκειμένου να διαπιστωθεί αν το άρθρο 24, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας εφαρμόζεται στην επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης κατάσταση.

40 Απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

41 Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

42 Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-308/14, EU:C:2016:436, σκέψεις 68 και 75): «[…] τίποτε δεν εμποδίζει καταρχήν την εξάρτηση της χορηγήσεως κοινωνικών παροχών στους μη ασκούντες οικονομική δραστηριότητα πολίτες της Ένωσης από την ουσιαστική προϋπόθεση να πληρούν αυτοί τους απαιτούμενους όρους ώστε να έχουν *δικαίωμα νόμιμης διαμονής εντός του κράτους μέλους υποδοχής*». Η υπογράμμιση δική μου.

43 Υπενθυμίζεται, συναφώς, ότι, στη σκέψη 68 της εν λόγω απόφασης Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, το Δικαστήριο παραπέμπει στη σκέψη 44 της απόφασης της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), και στη σκέψη 83 της απόφασης Dano. Από τις ως άνω σκέψεις προκύπτει ότι πρόκειται για «δικαίωμα διαμονής *δυνάμει της οδηγίας 2004/38* εντός του κράτους μέλους υποδοχής» (η υπογράμμιση δική μου). Ως εκ τούτου, τα διάφορα είδη δικαιωμάτων διαμονής που προβλέπονται από την εν λόγω οδηγία στα άρθρα 6, 7 και 16 αυτής είναι *όλα* δικαιώματα νόμιμης διαμονής δυνάμει αυτής.

4. Εμπίπτουν τα επίμαχα επιδόματα τέκνων στην έννοια των «κοινωνικών παροχών» κατά την οδηγία 2004/38;

α) Η έννοια των «κοινωνικών παροχών»

50. Από τις γραπτές παρατηρήσεις τους προκύπτει ότι η S, η Γερμανική, η Τσεχική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή εκτιμούν ότι τα επίμαχα επιδόματα τέκνων δεν εμπίπτουν στην έννοια των «κοινωνικών παροχών», κατά το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38. Επιπλέον, η Τσεχική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η εν λόγω διάταξη δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω. Τίθεται, επομένως, το ζήτημα αν τα επίμαχα επιδόματα τέκνων μπορούν να χαρακτηριστούν «κοινωνικές παροχές» κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας.

51. Υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι το Δικαστήριο έχει ορίσει την έννοια των «κοινωνικών παροχών» ως παραπέμπουσα στο σύνολο των συστημάτων αρωγής που καθιερώνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, στα οποία μπορούν να υπάγονται όσοι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για να καλύψουν τις στοιχειώδεις ανάγκες τους καθώς και τις ανάγκες των οικογενειών τους και διατρέχουν, για τον λόγο αυτό, τον κίνδυνο να καταστούν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, βάρος για τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής, τέτοιο που θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στο συνολικό επίπεδο των βοηθημάτων που δύναται να χορηγήσει το κράτος αυτό [44]. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι οι παροχές στοιχειώδους διαβίωσης, σκοπός των οποίων είναι να διασφαλίζουν στους δικαιούχους τους ελάχιστους αναγκαίους πόρους ώστε να ζουν αξιοπρεπώς, πρέπει να θεωρούνται «κοινωνικές παροχές» κατά την έννοια του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 [45].

52. Δεύτερον, παρατηρώ ότι, στην υπόθεση της κύριας δίκης, κατά τις πληροφορίες του αιτούντος δικαστηρίου οι οποίες εκτίθενται στο σημείο 18 των παρουσών προτάσεων, τα εν λόγω επιδόματα τέκνων χρηματοδοτούνται από φόρους και χορηγούνται στους δικαιούχους βάσει των όρων που καθορίζονται από τον νόμο, *οι οποίοι είναι ανεξάρτητοι από το εισόδημα των γονέων* και δεν λαμβάνει υπόψη την ατομική κατάσταση και τις προσωπικές ανάγκες του αιτούντος. Από τις εν λόγω πληροφορίες προκύπτει επίσης ότι, κατά τη θεωρία, τα επιδόματα τέκνων συνιστούν αυτά καθεαυτά *παροχές κοινωνικής ασφάλισης* δεδομένου ότι η χορήγησή τους *δεν υπόκειται σε προϋπόθεση πόρων*. Με άλλα λόγια, όπως προκύπτει επίσης από τις παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβέρνησης [46], η χορήγηση των εν λόγω παροχών δεν εξαρτάται ούτε από το εισόδημα των γονέων ούτε από τις ατομικές ανάγκες των αιτούντων και *δεν αποσκοπεί στη διασφάλιση των μέσων διαβίωσης* του αιτούντος και της οικογένειάς του. Συγκεκριμένα, μολονότι τα εν λόγω επιδόματα προορίζονται να καταστήσουν δυνατή τη φορολογική απαλλαγή του ελάχιστου αναγκαίου ποσού για τη διαβίωση του τέκνου, τείνουν επίσης, όπως επισημαίνει σαφώς το αιτούν δικαστήριο, στην προαγωγή της οικογένειας από την άποψη του κοινωνικού δικαίου.

[44] Αποφάσεις της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, σκέψη 61), Dano (σκέψη 63), Alimanovic (σκέψη 44) και García-Nieto κ.λπ. (σκέψη 38).

[45] Απόφαση Jobcenter Krefeld (σκέψη 57 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[46] Η Γερμανική Κυβέρνηση αναγνωρίζει, επίσης, ότι τα επίμαχα στην υπόθεση της κύριας δίκης επιδόματα τέκνων εμπίπτουν όχι στις κοινωνικές παροχές, υπό τη στενή έννοια του άρθρου 24 της οδηγίας 2004/38, αλλά στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ι', του κανονισμού 883/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, στοιχείο κστ', αυτού. Συγκεκριμένα, η Γερμανική Κυβέρνηση επισημαίνει οι εν λόγω παροχές προσομοιάζουν σε παροχή σε χρήμα που προορίζεται να αντισταθμίσει τα οικογενειακά βάρη και *καταβάλλεται ανεξαρτήτως της ανάγκης αρωγής*.

53. Συναφώς, πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να υπογραμμιστεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, παροχές που χορηγούνται αυτομάτως στις οικογένειες που πληρούν ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια σχετικά, ιδίως, με το μέγεθός τους, το εισόδημά τους και τους κεφαλαιουχικούς πόρους τους, χωρίς να γίνεται καμία εξατομικευμένη και κατά διακριτική ευχέρεια στάθμιση των ατομικών αναγκών τους, και ο σκοπός των οποίων συνίσταται στην αντιστάθμιση των οικογενειακών βαρών, πρέπει να θεωρούνται *παροχές κοινωνικής ασφάλισης*[47]. Επομένως, εάν τα ως άνω κριτήρια εφαρμοστούν στα επίμαχα επιδόματα τέκνων, αυτά, με την επιφύλαξη των εξακριβώσεων που απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διενεργήσει, πρέπει να χαρακτηριστούν «παροχές κοινωνικής ασφάλισης», κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο ι′, του κανονισμού 883/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, στοιχείο κστ′, αυτού[48].

54. Από τα προεκτεθέντα συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι τα επίμαχα επιδόματα τέκνων δεν μπορούν να χαρακτηριστούν «κοινωνικές παροχές», κατά την έννοια του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, και ότι, ως εκ τούτου, η διάταξη αυτή δεν έχει εφαρμογή στην επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης κατάσταση.

β) Η προσέγγιση της Γερμανικής Κυβέρνησης

55. Εντούτοις, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, στα επίμαχα επιδόματα τέκνων πρέπει να εφαρμοστεί η ratio legis του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38. Συγκεκριμένα, τα εν λόγω επιδόματα προσομοιάζουν, από την άποψη των αποτελεσμάτων τους, σε κοινωνική παροχή στην περίπτωση των προσώπων που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα.

56. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή.

57. Πρώτον, υπενθυμίζεται ότι η S και τα τέκνα της είναι πολίτες της Ένωσης που θεμελιώνουν το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής στο άρθρο 6 της οδηγίας 2004/38. Είναι αληθές ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να απαιτήσουν από τους πολίτες της Ένωσης να διαθέτουν επαρκή μέσα για τη διαβίωσή τους και προσωπική ασφαλιστική κάλυψη ασθενείας οσάκις αυτοί διαμένουν στην επικράτειά τους για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες, είναι θεμιτό να μην επιβάλλεται στα κράτη μέλη να τους αναλαμβάνουν κατά την περίοδο αυτή[49]. Εντούτοις, υπογραμμίζεται ότι η ως άνω κρίση αφορά τον σκοπό διαφύλαξης της οικονομικής ισορροπίας του *συστήματος κοινωνικής πρόνοιας* των κρατών μελών που επιδιώκει η οδηγία 2004/38 (αιτιολογική σκέψη 10), σκοπό με τον οποίο συνάδει η προβλεπόμενη στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας παρέκκλιση. Από την εν λόγω διάταξη προκύπτει σαφώς ότι *αφορά μόνον* «τις κοινωνικές παροχές».

58. Επομένως, η επίκληση του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 για την άρνηση χορήγησης των ζητηθέντων *επιδομάτων τέκνων*, όπως έπραξε η Γερμανική Κυβέρνηση, αντιβαίνει στο γράμμα της εν λόγω διάταξης. Συγκεκριμένα, βούληση του νομοθέτη της Ένωσης δεν ήταν να αποκλείσει τις *παροχές κοινωνικής ασφάλισης*, αλλά να αποτρέψει το ενδεχόμενο να καταστεί ο πολίτης της Ένωσης, υπήκοος άλλου κράτους μέλους, υπέρμετρο βάρος για το

[47] Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-308/14, EU:C:2016:436, σκέψη 60). Βλ., επίσης, απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, A (Δημόσια υγειονομική περίθαλψη) (C-535/19, EU:C:2021:595, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[48] Βλ. ορισμό του όρου «οικογενειακή παροχή», κατά το άρθρο 1, στοιχείο κστ′, του κανονισμού 883/2004, στην υποσημείωση 7 των παρουσών προτάσεων.

[49] Απόφαση García-Nieto κ.λπ. (σκέψη 45). Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, σημείο 70).

σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Επιπλέον, η ερμηνεία της Γερμανικής Κυβέρνησης αντιβαίνει στο γενικότερο πνεύμα του συστήματος πλειόνων βαθμίδων που θέσπισε η οδηγία 2004/38 όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, στο μέτρο που το προβλεπόμενο στο άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας δικαίωμα διαμονής διατηρείται, δυνάμει του άρθρου 14 της ίδιας οδηγίας, όχι ενόσω ο πολίτης και τα μέλη της οικογένειάς του δεν καθίστανται *υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης* αλλά ενόσω δεν καθίστανται *υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας* του κράτους μέλους υποδοχής.

59. Δεύτερον, υπογραμμίζεται ότι, στο μέτρο που η νομολογία που διαμορφώθηκε με τις αποφάσεις Dano και Alimanovic βασίζεται στη σχέση μεταξύ της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων των πολιτών της Ένωσης και των προϋποθέσεων διαμονής που προβλέπονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της οδηγίας 2004/38, ήτοι, μεταξύ άλλων, της προϋπόθεσης να διαθέτουν επαρκείς πόρους[50], δεν αντιλαμβάνομαι πώς θα ήταν δυνατόν, όπως προτείνει η Γερμανική Κυβέρνηση, να εφαρμοστεί η εν λόγω νομολογία στο πλαίσιο του δικαιώματος διαμονής του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, το οποίο δεν προβλέπει τέτοια προϋπόθεση. Επιπλέον, υπενθυμίζεται, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας H. Saugmandsgaard Øe, ότι «το δίκαιο της Ένωσης στηρίζεται σε αξίες αλληλεγγύης οι οποίες ενισχύθηκαν ακόμη περισσότερο μετά τη θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης»[51].

60. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, θεωρώ ότι τα επίμαχα επιδόματα τέκνων δεν εμπίπτουν στην έννοια των «κοινωνικών παροχών» κατά το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, όπως έχει οριστεί από το Δικαστήριο. Επομένως, το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να επικαλεστεί την εν λόγω διάταξη για να παρεκκλίνει, όσον αφορά τη χορήγηση των επίμαχων επιδομάτων, από το προβλεπόμενο στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας δικαίωμα ίσης μεταχείρισης, το οποίο απολαύουν οι πολίτες της Ένωσης.

[50] Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η νομολογία που διαμορφώθηκε με τις αποφάσεις Dano, Alimanovic και García-Nieto κ.λπ. βασίζεται στην παρέκκλιση που προέβλεψε ο νομοθέτης της Ένωσης, στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, όσον αφορά τις «κοινωνικές παροχές». Εντούτοις, με τις εν λόγω αποφάσεις, οι ενδιαφερόμενοι πολίτες της Ένωσης ήταν δυνατό να αποκλειστούν από τη χορήγηση των εν λόγω παροχών με την αιτιολογία είτε ότι διέμεναν *επί περισσότερους από τρεις μήνες χωρίς να πληρούν τις προϋποθέσεις περί διαμονής του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της εν λόγω οδηγίας* (απόφαση Dano, σκέψεις 75 και 76), ή μόνο βάσει δικαιώματος διαμονής θεμελιωμένου στο άρθρο 14, παράγραφος 4, στοιχείο β′, της ίδιας οδηγίας (απόφαση Alimanovic, σκέψεις 57 και 58), είτε ότι διέμεναν *επί λιγότερους από τρεις μήνες* αλλά ζητούσαν *κοινωνικές παροχές* (όπως στην υπόθεση García-Nieto κ.λπ.).

[51] Προτάσεις στην υπόθεση A (Δημόσια υγειονομική περίθαλψη) (C-535/19, EU:C:2021:114, σημείο 153).

Β. Επί της συμβατότητας της επίμαχης στην κύρια δίκη νομοθεσίας με το προβλεπόμενο στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και στο άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 δικαίωμα ίσης μεταχείρισης

1. Επί της σχέσης μεταξύ του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004

61. Όπως προεκτέθηκε, πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να θεωρηθεί ότι, στο μέτρο που η S και τα τέκνα της, πολίτες της Ένωσης, διέμεναν νόμιμα στη Γερμανία δυνάμει του άρθρου 6 της οδηγίας 2004/38, η διαμονή τους είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης[52]. Ως εκ τούτου, απολαύουν, δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης με τους πολίτες του εν λόγω κράτους μέλους στους τομείς που καλύπτονται από τη Συνθήκη.

62. Ως εκ τούτου, υπό τις συνθήκες αυτές, στο μέτρο που η S και τα τέκνα της δεν ζητούν κοινωνικές παροχές αλλά παροχές κοινωνικής ασφάλισης (επιδόματα τέκνων), το άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 μπορεί να εφαρμοστεί[53] και, αντιθέτως, η προβλεπόμενη στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας παρέκκλιση από την αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν έχει εφαρμογή[54].

63. Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί, κατ' ουσίαν, ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 62, παράγραφος 1, του EStG, *πολίτης άλλου κράτους μέλους*, όπως η S, δεν λαμβάνει επιδόματα τέκνων κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής του εάν δεν αποδεικνύει την άσκηση αμειβόμενης δραστηριότητας (εισοδήματα από ημεδαπή δραστηριότητα), μολονότι *Γερμανός πολίτης* λαμβάνει τα εν λόγω επιδόματα ακόμη και όταν δεν ασκεί τέτοια δραστηριότητα[55]. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι η επίμαχη εθνική διάταξη καθιερώνει άνιση μεταχείριση λόγω ιθαγένειας.

[52] Βλ. σημεία 46 έως 49 των παρουσών προτάσεων. Συναφώς, φρονώ ότι είναι χρήσιμο να υπογραμμιστεί ότι το δικαίωμα διαμονής της προσφεύγουσας της κύριας δίκης ουδόλως θεμελιώνεται σε δικαίωμα νόμιμης διαμονής συμβατό με το εθνικό δίκαιο, το οποίο δεν πληροί τις προβλεπόμενες στο άρθρο 7 της οδηγίας 2004/38 προϋποθέσεις διαμονής, όπως συνέβαινε για παράδειγμα στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Ziolkowski και Szeja (C-424/10 και C-425/10, EU:C:2011:866, σκέψη 47), στην οποία παραπέμπει η Επιτροπή στη γραπτή απάντησή της στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου ή, επίσης, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, σκέψη 81). Υπενθυμίζεται, συναφώς ότι, στη σκέψη 46 της απόφασης Ziolkowski και Szeja, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η έννοια της νόμιμης διαμονής που περιέχει η φράση "έχουν διαμείνει νομίμως", στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, πρέπει να νοείται ως διαμονή σύμφωνη προς τις προϋποθέσεις που προβλέπει η εν λόγω οδηγία, *ιδίως* αυτές που έχουν διατυπωθεί στο άρθρο της 7, παράγραφος 1» (η υπογράμμιση δική μου). Ως εκ τούτου, όπως προεκτέθηκε, η διαμονή μπορεί να είναι νόμιμη, κατά την έννοια της ως άνω οδηγίας, εάν πληρούνται άλλες προϋποθέσεις αυτής, όπως, μεταξύ άλλων, οι προβλεπόμενες στο άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας. Βλ., συναφώς, σημεία 42 έως 49 των παρουσών προτάσεων.

[53] Επισημαίνεται ότι, με την απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-308/14, EU:C:2016:436, σκέψεις 66 και 68), το Δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία 2004/38 εφαρμόζεται όσον αφορά επιδόματα τέκνων, αφού διευκρίνισε, στη σκέψη 61, ότι αυτά είναι όντως παροχές κοινωνικής ασφάλισης. Υπενθυμίζεται, εντούτοις, ότι η ως άνω υπόθεση αφορούσε προσφυγή με αίτημα να διαπιστωθεί ότι το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπείχε *δυνάμει του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004* εξαρτώντας τη χορήγηση των εν λόγω παροχών από προϋπόθεση νόμιμης διαμονής στο έδαφός του. Φρονώ ότι είναι χρήσιμο να επισημανθεί ότι, στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο παρέπεμψε άμεσα στο δικαίωμα διαμονής που προβλέπεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, και στο άρθρο 14, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 καθώς και στα άρθρα αυτής 12 και 13 (σκέψεις 81, 82 και 84). Αντιθέτως, ουδόλως μνημόνευσε το άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας.

[54] Βλ. σημεία 57 έως 60 των παρουσών προτάσεων.

[55] Βλ. σημείο 6 των παρουσών προτάσεων.

64. Επ' αυτού, η Τσεχική και η Πολωνική Κυβέρνηση θεωρούν ότι η επίμαχη εθνική διάταξη προβαίνει σε άμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας, η οποία απαγορεύεται από το άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και από το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 και η οποία δεν μπορεί να δικαιολογηθεί μέσω της επίκλησης της προβλεπόμενης στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 εξαίρεσης[56].

65. Τίθεται, επομένως, το ζήτημα του κατά πόσον άνιση μεταχείριση, όπως η διαπιστωθείσα από το αιτούν δικαστήριο, συνιστά διάκριση η οποία απαγορεύεται από το άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 ή/και το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004.

2. Επί της ύπαρξης απαγορευμένης από το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 άμεσης διάκρισης

66. Υπενθυμίζεται, προκαταρκτικώς, ότι το άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 και το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 εξειδικεύουν την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 ΣΛΕΕ. Συναφώς, το ζήτημα που τίθεται στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης αφορά τη σχέση μεταξύ των δύο ως άνω διατάξεων.

67. Κατά τη γνώμη μου, πλείονες λόγοι συνηγορούν υπέρ της ανάλυσης της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης άνισης μεταχείρισης μόνον υπό το πρίσμα του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004.

68. Πρώτον, όπως προεκτέθηκε[57], το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να επικαλεστεί την προβλεπόμενη στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 παρέκκλιση. Εντούτοις, μολονότι είναι αληθές ότι πρόσωπα όπως η S και τα τέκνα της εμπίπτουν στο άρθρο 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, καθότι διαθέτουν δικαίωμα διαμονής βασισμένο στο άρθρο 6 αυτής, εντούτοις, εφόσον ζητούν *παροχές κοινωνικής ασφάλισης*, τα εν λόγω πρόσωπα εμπίπτουν επίσης στο άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 και απολαύουν του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης υπό τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις που προβλέπονται στην εν λόγω διάταξη.

69. Δεύτερον, όσον αφορά, ιδίως, τις *παροχές κοινωνικής ασφάλισης*, οι οποίες δεν εμπίπτουν στην προβλεπόμενη στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 παρέκκλιση, στο μέτρο που η εν λόγω διάταξη επιβάλλει δύο συγκεκριμένες προϋποθέσεις, το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 συνιστά lex specialis σε σχέση με το άρθρο 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας. Συγκεκριμένα, το άρθρο 4 του κανονισμού αυτού προβλέπει ότι, «[ε]κτός αν προβλέπει άλλως ο παρών κανονισμός, τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται ο κανονισμός αυτός απολαμβάνουν των *ιδίων δικαιωμάτων* και υπόκεινται στις *ίδιες υποχρεώσεις* που απορρέουν από τη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του» (η υπογράμμιση δική μου).

70. Τρίτον, δεδομένου ότι ο κανονισμός 883/2004 δεν συνιστά μέτρο εναρμόνισης των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, αλλά πράξη συντονισμού τους, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια να καθορίζουν με τη νομοθεσία τους, τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης, τις προϋποθέσεις χορήγησης των παροχών ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης[58].

[56] Η Τσεχική Κυβέρνηση και η Επιτροπή θεωρούν ότι το ζήτημα του αν η επίμαχη εθνική διάταξη προβαίνει σε διάκριση λόγω ιθαγένειας πρέπει να αναλυθεί μόνον υπό το πρίσμα του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004.

[57] Βλ. σημεία 29 έως 60 των παρουσών προτάσεων.

[58] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 11ης Απριλίου 2013, Jeltes κ.λπ. (C-443/11, EU:C:2013:224, σκέψη 59).

71. Εν προκειμένω, παρότι, κατά τον κανονισμό 883/2004, το κράτος μέλος, όπως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, είναι αρμόδιο να αποφασίζει τις προϋποθέσεις χορήγησης των επιδομάτων τέκνων στο έδαφός του, το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού θεσπίζει δικαίωμα ίσης μεταχείρισης και δεν περιέχει ουδεμία παρέκκλιση η οποία θα μπορούσε να δικαιολογήσει διαφορετική μεταχείριση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη. Ως εκ τούτου, το κράτος μέλος δεν μπορεί να απαλλαγεί από την υποχρέωσή του να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση μεταξύ των πολιτών άλλων κρατών μελών και των ημεδαπών.

72. Επισημαίνεται ότι το αιτούν δικαστήριο εκφράζει την ανησυχία ότι δεν τηρήθηκε το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 με αποτέλεσμα η επίμαχη νομοθεσία να προκαλεί άμεση διάκριση, με καθοριστικό κριτήριο διαφοροποίησης την ιθαγένεια.

73. Είμαι επίσης πεπεισμένος ότι η διαφορετική μεταχείριση των δύο καταστάσεων δεν είναι συμβατή με το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004[59]. Υπό τις συνθήκες αυτές, εκτιμώ ότι η επίμαχη εθνική διάταξη εισάγει *άμεση διάκριση* λόγω ιθαγένειας η οποία, ελλείψει ρητώς προβλεπόμενης παρέκκλισης στον κανονισμό 883/2004, δεν είναι δικαιολογημένη.

74. Ως εκ τούτου, το επιχείρημα της Επιτροπής κατά το οποίο, όσον αφορά τη χορήγηση των επίμαχων επιδομάτων, η κατάσταση των πολιτών της Ένωσης, όπως αυτή της S, που δεν ασκούν αμειβόμενη δραστηριότητα κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής τους και εκείνη των Γερμανών πολιτών που επιστρέφουν στη χώρα τους και δεν ασκούν τέτοια δραστηριότητα κατά το ίδιο χρονικό διάστημα δεν είναι συγκρίσιμες, είναι αλυσιτελές[60]. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η S διαμένει νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής, από την εφαρμογή του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004 προκύπτει ότι οι καταστάσεις των πολιτών άλλων κρατών μελών στους οποίους έχει εφαρμογή ο εν λόγω κανονισμός και οι καταστάσεις των πολιτών του κράτους μέλους υποδοχής είναι συγκρίσιμες· επομένως, οι πρώτοι πρέπει να απολαύουν «των ίδιων παροχών» και έχουν «τα ίδια δικαιώματα» με τους δεύτερους.

Γ. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

75. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ως άνω παρατηρήσεων, προτείνω να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο η απάντηση ότι το άρθρο 4 του κανονισμού 883/2004 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία προβλέπει ότι πολίτης της Ένωσης, υπήκοος άλλου κράτους μέλους, μπορεί να λάβει επιδόματα τέκνων, κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής του στο εν λόγω κράτος μέλος, μόνον εφόσον έχει εισοδήματα από ημεδαπή δραστηριότητα κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, μολονότι πολίτης του εν λόγω κράτους μέλους ο οποίος επιστρέφει σε αυτό κατόπιν διαμονής, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, σε άλλο κράτος μέλος μπορεί να λάβει τα εν λόγω οικογενειακά επιδόματα μόλις επιστρέψει, χωρίς προϋπόθεση εισοδήματος.

[59] Επιπλέον, η επίμαχη εθνική διάταξη δεν είναι συμβατή με τον σκοπό της ελεύθερης κυκλοφορίας που διασφαλίζουν η οδηγία 2004/38 και ο κανονισμός 883/2004.

[60] Βλ. σημείο 79 των παρουσών προτάσεων.

Δ. Επί της ύπαρξης απαγορευμένης από το άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 διάκρισης

76. Εάν το Δικαστήριο δεχθεί την πρότασή μου σχετικά με την εξέταση της επίμαχης άνισης μεταχείρισης υπό το πρίσμα του άρθρου 4 του κανονισμού 883/2004, παρέλκει η απάντηση στο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου υπό το πρίσμα του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.

77. Επομένως, η ανάλυση που ακολουθεί έχει επικουρικό χαρακτήρα, για την περίπτωση που το Δικαστήριο προκρίνει πιο εξειδικευμένη λύση όσον αφορά την εξέταση της επίμαχης άνισης μεταχείρισης.

78. Κατ' αρχάς, θα αντικρούσω τα επιχειρήματα της Επιτροπής σχετικά με τη μη συγκρισιμότητα των επίμαχων καταστάσεων και, εν συνεχεία, θα εξακριβώσω αν, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, η άρνηση των εθνικών αρχών να χορηγήσουν τα επίμαχα επιδόματα τέκνων είναι δικαιολογημένη και έχει αναλογικό χαρακτήρα.

1. Επί των επιχειρημάτων της Επιτροπής σχετικά με τη συγκρισιμότητα των επίμαχων καταστάσεων

79. Από τη γραπτή απάντησή της σε ερώτηση του Δικαστηρίου, η οποία αφορούσε μεταξύ άλλων την αιτιολόγηση της διαφορετικής μεταχείρισης που διαπίστωσε το αιτούν δικαστήριο, προκύπτει ότι, κατά την Επιτροπή, οι δύο επίμαχες καταστάσεις δεν είναι συγκρίσιμες. Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το δικαίωμα διαμονής που έχουν, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, οι πολίτες της Ένωσης κατά τους τρεις πρώτους μήνες διαμονής, ή κατά τη διάρκεια βραχύτερου διαστήματος, δεν συνιστά ακόμη δικαίωμα νόμιμης διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας. Κατά την Επιτροπή, μόνο με την απόκτηση του δικαιώματος νόμιμης διαμονής, κατά την τελευταία ως άνω διάταξη, μπορεί ο πολίτης της Ένωσης να επικαλεστεί την απαγόρευση διακρίσεων όσον αφορά τις κοινωνικές παροχές.

80. Τα επιχειρήματα αυτά δεν ευσταθούν.

81. Είναι αληθές, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, ότι τίποτα δεν εμποδίζει, κατ' αρχήν, την εξάρτηση της χορήγησης κοινωνικών παροχών στους μη ασκούντες οικονομική δραστηριότητα πολίτες της Ένωσης από την ουσιαστική προϋπόθεση να πληρούν αυτοί τους απαιτούμενους όρους ώστε να έχουν δικαίωμα νόμιμης διαμονής εντός του κράτους μέλους υποδοχής[61]. Εντούτοις, οι παρατηρήσεις που εξέθεσα στα σημεία 43 έως 49 των παρουσών προτάσεων με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, στο μέτρο που πολίτης άλλου κράτους μέλους που διαμένει στη Γερμανία δυνάμει του άρθρου 6 της οδηγίας 2004/38 και Γερμανός πολίτης που επιστρέφει στο ίδιο κράτος μέλος κατόπιν διαμονής σε άλλο κράτος μέλος έχουν, αμφότεροι, δικαίωμα νόμιμης διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος, βρίσκονται σε καταστάσεις, εάν όχι πανομοιότυπες[62], τουλάχιστον συγκρίσιμες.

[61] Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-308/14, EU:C:2016:436, σκέψεις 68 και 75).

[62] Είναι πρόδηλο ότι οι Γερμανοί πολίτες διαμένουν στο κράτος μέλος καταγωγής τους βάσει του εθνικού τους δικαίου.

82. Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι, ακόμη και αν άνιση μεταχείριση, όπως η διαπιστωθείσα από το αιτούν δικαστήριο, συνιστά άμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας, δεν είναι εντούτοις αυθαίρετη και μπορεί να δικαιολογηθεί[63]. Ως εκ τούτου, θα εξετάσω τον δικαιολογητικό λόγο της επίμαχης άνισης μεταχείρισης, τον οποίο προέβαλε η Γερμανική Κυβέρνηση.

2. Επί του αντικειμενικώς δικαιολογημένου ή μη χαρακτήρα της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης άρνησης

α) Επί των δικαιολογητικών λόγων που προέβαλε η Γερμανική Κυβέρνηση: ο σκοπός της προστασίας των δημόσιων οικονομικών

83. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 62, παράγραφος 1a, του EStG δεν θεσπίζει άνιση μεταχείριση μεταξύ των πολιτών άλλων κρατών μελών και των Γερμανών πολιτών. Εν πάση περιπτώσει, θεωρεί, παραπέμποντας κυρίως στις παρατηρήσεις του Δικαστηρίου στη σκέψη 80 της απόφασης Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου[64], σχετικά με τα επιδόματα τέκνων, ότι ο αποκλεισμός των οικογενειών που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα από το δικαίωμα στις παροχές δικαιολογείται υπό την έννοια ότι είναι πρόσφορος, αναγκαίος και κατάλληλος για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των δημόσιων οικονομικών. Επομένως, σκοπός της εν λόγω διάταξης είναι η αποτροπή της μη προσήκουσας λήψης κοινωνικών παροχών στη Γερμανία, λαμβανομένου υπόψη του κινδύνου που συνιστούν, για τα δημόσια οικονομικά, αφενός, η αύξηση των αιτήσεων χορήγησης επιδομάτων τέκνων από τους πολίτες άλλων κρατών μελών στο διάστημα από το 2010 έως το 2017 και, αφετέρου, η αύξηση των καταχρηστικών αιτήσεων χορήγησης επιδομάτων τέκνων. Ειδικότερα, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, η αύξηση των αιτήσεων ανήλθε σε 46,67 δισεκατομμύρια ευρώ το 2020, εκ των οποίων το 21,28 % καταβάλλεται σε *αλλοδαπούς*. Επιπλέον, ο αριθμός των μισθωτών οι οποίοι είναι πολίτες άλλων κρατών μελών αυξήθηκε σημαντικά κατά τα τελευταία έτη όπως επίσης, σε ορισμένες περιπτώσεις, και ο αριθμός παιδιών που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη για τα οποία καταβάλλονται επιδόματα τέκνων[65]. Εξάλλου, ο μέσος αριθμός τέκνων οικογένειας προερχόμενης από άλλο κράτος μέλος είναι μεγαλύτερος από εκείνον των γερμανικών οικογενειών και, επομένως, το οικονομικό κόστος των επιδομάτων που καταβάλλονται στις οικογένειες των αλλοδαπών υπερβαίνει κατά περίπου 15 % εκείνο των επιδομάτων που καταβάλλονται στις γερμανικές οικογένειες.

84. Πρώτον, όσον αφορά τον πρόσφορο χαρακτήρα της επίμαχης εθνικής διάταξης για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των δημόσιων οικονομικών, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο αποκλεισμός των πολιτών άλλων κρατών μελών που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα από τη χορήγηση επιδομάτων τέκνων κατά τους τρεις πρώτους μήνες διαμονής συμβάλλει στη μείωση των κινήτρων που έχουν οι εν λόγω πολίτες για να εγκατασταθούν στην

[63] Στη θεωρία έχει επισημανθεί, μεταξύ άλλων, ότι, «παρότι οι περισσότερες υποθέσεις που αφορούν ιθαγένεια κρίθηκαν βάσει του μοντέλου απαγόρευσης των διακρίσεων/ίσης μεταχείρισης, η γενικότερη μετάβαση προς μια προσέγγιση περιορισμών/πρόσβασης στην αγορά που παρατηρείται αλλού στη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία παρατηρείται και στον τομέα της ιθαγένειας της Ένωσης», βλ. Barnard, C., *The Substantive Law of The EU: The Four Freedoms*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2019, 6η έκδ., σ. 352 έως 360, ιδίως σ. 357, και, της ιδίας, «Editorial Comments-Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty Help Close the Gap?», *Common Market Law Review*, τ. 45, αριθ. 1, 2008, σ. 1 έως 8. Βλ., επίσης, Nic Shuibhne, N., «What I Tell You Three Times Is True: Lawful Residence and Equal Treatment after Dano», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, τ. 23, αριθ. 6, 2016, σ. 908 έως 936.

[64] Απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

[65] Ως παράδειγμα, η Γερμανική Κυβέρνηση μνημονεύει τη Βουλγαρία, όπου το ύψος των οικογενειακών παροχών είναι σαφώς χαμηλότερο του ύψους των ίδιων παροχών στη Γερμανία.

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Επιπλέον, η απαίτηση άσκησης αμειβόμενης δραστηριότητας έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των αιτήσεων χορήγησης των εν λόγω επιδομάτων.

85. Δεύτερον, όσον αφορά την αναγκαιότητα της επίμαχης εθνικής διάταξης, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δεν υπάρχουν άλλα μέσα που να καθιστούν δυνατή την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των δημόσιων οικονομικών. Αφενός, ο επίμαχος αποκλεισμός εφαρμόζεται μόνο για το διάστημα των τριών πρώτων μηνών διαμονής και αφορά μόνον πρόσωπα που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα και πρόσωπα που αναζητούν εργασία. Αφετέρου, ο εν λόγω αποκλεισμός συνοδεύεται από μέτρα που αποσκοπούν στη διεξοδικότερη εξέταση των πραγματικών στοιχείων εκ μέρους της διοίκησης και, σε περίπτωση βάσιμων αμφιβολιών, το ταμείο οικογενειακών επιδομάτων εξετάζει το ίδιο, δυνάμει του άρθρου 62, παράγραφος 1a, του EStG, στο πλαίσιο αίτησης χορήγησης επιδομάτων τέκνων, αν πληρούνται οι προβλεπόμενες από τον νόμο περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης προϋποθέσεις, πράγμα που διευκολύνει τον έγκαιρο εντοπισμό και αποτροπή των οργανωμένων καταχρηστικών ενεργειών στο πλαίσιο της χορήγησης επιδομάτων.

86. Τρίτον, όσον αφορά την καταλληλόλητα της επίμαχης εθνικής διάταξης, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι, δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, το κράτος μέλος υποδοχής δεν υποχρεούται να χορηγεί κοινωνικές παροχές στους πολίτες της Ένωσης που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα, το εν λόγω κράτος μέλος δεν είναι δυνατόν να υποχρεούται επίσης να καταβάλλει άλλες μη ανταποδοτικές παροχές, οι οποίες χορηγούνται μεν ανεξαρτήτως της ανάγκης αρωγής πλην όμως, σε περίπτωση ανάγκης κοινωνικής αρωγής, αφαιρούνται από τις παροχές για τη διασφάλιση της διαβίωσης και χρηματοδοτούνται από φορολογικά έσοδα.

β) Εκτίμηση

87. Υπενθυμίζεται, κατ' αρχάς, ότι η άνιση μεταχείριση που απορρέει από την επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης διάταξη μπορεί να δικαιολογηθεί υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης μόνον εάν βασίζεται σε αντικειμενικούς λόγους γενικού συμφέροντος ανεξάρτητους της ιθαγένειας των ενδιαφερόμενων προσώπων και εφόσον είναι ανάλογη προς τον σκοπό που επιδιώκει θεμιτώς το εθνικό δίκαιο. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ένα μέτρο είναι ανάλογο όταν είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το όριο εκείνου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού[66]. Παρότι απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να προβεί στη σχετική διαπίστωση, το Δικαστήριο μπορεί εντούτοις να του παράσχει στοιχεία που θα το βοηθήσουν να αποφανθεί.

1) Επί της ύπαρξης τεκμηριωμένων κινδύνων για τα δημόσια οικονομικά

88. Όσον αφορά, πρώτον, την ύπαρξη τεκμηριωμένων κινδύνων για τα δημόσια οικονομικά λόγω της *αύξησης των αιτήσεων χορήγησης επιδομάτων τέκνων που υποβάλλουν πολίτες της Ένωσης* υπήκοοι άλλων κρατών μελών, θα διατυπώσω δύο παρατηρήσεις.

[66] Βλ., μεταξύ άλλων, κατ' αναλογίαν, απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2006, Tas-Hagen και Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

89. Κατά πρώτον, κατά τη γνώμη μου, οι παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβέρνησης σχετικά με το γεγονός ότι οι οικογένειες που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη έχουν μεγαλύτερο αριθμό τέκνων από ό,τι οι γερμανικές οικογένειες είναι αλυσιτελείς [67].

90. Κατά δεύτερον, παρατηρώ ότι η Γερμανική Κυβέρνηση περιορίζεται να υποστηρίξει ότι το 21,28 % του ποσού των επιδομάτων τέκνων για το 2020 καταβάλλεται για τα τέκνα *αλλοδαπών*, ήτοι τα τέκνα πολιτών της Ένωσης υπηκόων άλλων κρατών μελών και τα τέκνα υπηκόων τρίτων χωρών. Εν προκειμένω, όμως, το ποσό που καταβάλλεται στους υπηκόους τρίτων χωρών δεν ασκεί επιρροή. Όσον αφορά τους πολίτες της Ένωσης, η Γερμανική Κυβέρνηση δεν διευκρινίζει επίσης τα ποσά που καταβάλλονται για τα τέκνα των πολιτών *χωρίς οικονομική δραστηριότητα* και για τα τέκνα των πολιτών που ασκούν οικονομική δραστηριότητα, παρότι το δεύτερο αυτό ποσό επίσης δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω.

91. Ως εκ τούτου, κατά τη γνώμη μου, δεν αποδεικνύεται ότι η αύξηση των δαπανών για τα επίμαχα επιδόματα τέκνων οφείλεται στους πολίτες άλλων κρατών μελών (ή τα τέκνα τους). Κατά τη γνώμη μου, το γεγονός ότι ένα κονδύλι δαπανών, όπως αυτό των επιδομάτων τέκνων, αυξάνεται δεν μπορεί να αποτελέσει, αυτό καθεαυτό, αρνητικό δείκτη της οικονομικής κατάστασης ενός κράτους μέλους. Ειδικότερα, είναι σημαντικό να υπομνησθεί ότι, γενικά, οι κοινωνικές δαπάνες μπορούν να συμβάλουν στην κοινωνική συνοχή και στην οικονομική δραστηριότητα παρέχοντας στους δικαιούχους τη δυνατότητα να δραστηριοποιηθούν και να αυξήσουν τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας. Εξάλλου, θα πρέπει να εκτιμηθούν οι συνέπειες στα δημοσιονομικά έσοδα και στον δυναμισμό της οικονομίας μακροπρόθεσμα, σε πλαίσιο ολοκλήρωσης της αγοράς εργασίας στο επίπεδο της Ένωσης. Επομένως, η υποδοχή των πολιτών άλλων κρατών μελών, με τη συνεπαγόμενη αύξηση των κοινωνικών δαπανών, ιδίως στην αρχή, και ενδεχομένως των δαπανών κατάρτισης, μπορεί να ανταποκρίνεται επίσης σε ανάγκη της οικονομίας του κράτους μέλους μέσω της διαθεσιμότητας κατάλληλου εργατικού δυναμικού σε ορισμένους τομείς στους οποίους παρατηρείται έλλειψη και, συνεπώς, να συμβάλει στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς της [68].

92. Κατά τη γνώμη μου, όσον αφορά τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης καθολικού χαρακτήρα οι οποίες, όπως τα επίμαχα επιδόματα τέκνων, αφορούν τα παιδιά, προκειμένου να θεωρηθεί δικαιολογημένη η άνιση μεταχείριση, τα υποκείμενα στοιχεία πρέπει να είναι ακριβή και ορθά. Επομένως, το να γίνει δεκτό ότι γενικοί, αόριστοι και ασαφείς, λόγοι οικονομικού χαρακτήρα μπορούν να δικαιολογήσουν διαφορετική μεταχείριση μεταξύ πολιτών άλλων κρατών μελών και ημεδαπών θα συνεπαγόταν ότι η εφαρμογή και το περιεχόμενο ενός τόσο θεμελιώδους κανόνα του δικαίου της Ένωσης, όπως αυτός της μη εισαγωγής δυσμενών διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, μπορούν να ποικίλλουν, από πλευράς χρόνου και τόπου, ανάλογα με την κατάσταση των δημοσίων οικονομικών των κρατών μελών [69], τούτο δε χωρίς το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να έχει προσκομίσει ακριβή και αξιόπιστα αποδεικτικά στοιχεία όσον αφορά την ύπαρξη πραγματικού κινδύνου για τα δημόσια οικονομικά [70].

[67] Βλ. έγγραφο της Eurostat με τίτλο «Fertility Statistics» σχετικά με στατιστικά στοιχεία για τη γονιμότητα: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.

[68] Η έννοια του «υπέρμετρου βάρους» πρέπει να εκτιμάται λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνον τις ενδεχόμενες πρόσθετες δαπάνες στην αρχή αλλά και τις μακροπρόθεσμες οικονομικές συνέπειες. Συναφώς, μπορεί να γίνει παραλληλισμός με τις δαπάνες κατάρτισης οι οποίες μπορεί να εμφανίζουν αυξητικές τάσεις, σε πλαίσιο ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, πλην όμως εντάσσονται σε προοπτική οικονομικής ανάπτυξης και προσαρμογής των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού στις ανάγκες της αγοράς εργασίας.

[69] Βλ. μεταξύ άλλων, κατ' αναλογίαν, απόφαση της 20ής Ιουνίου 2013, Giersch κ.λπ. (C-20/12, EU:C:2013:411, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[70] Πρβλ., μεταξύ άλλων και κατ' αναλογίαν, απόφαση της 13ης Απριλίου 2010, Bressol κ.λπ. (C-73/08, EU:C:2010:181, σκέψη 71): «Πρέπει βάσει τέτοιου είδους αντικειμενικής, *λεπτομερούς και αριθμητικής* αναλύσεως να αποδειχτεί, με τη χρήση *αξιόπιστων και συγκλινόντων δεδομένων με αποδεικτική ισχύ* ότι υφίστανται πράγματι κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία». Η υπογράμμιση δική μου.

93. Δεύτερον, όσον αφορά την ύπαρξη τεκμηριωμένων κινδύνων για τη διαφύλαξη των δημόσιων οικονομικών λόγω *αύξησης των περιπτώσεων κατάχρησης και απάτης εκ μέρους πολιτών της Ένωσης*, υπηκόων άλλων κρατών μελών, με οργανωμένο τρόπο, επιθυμώ να υπενθυμίσω τα ακόλουθα.

94. Κατά πρώτον, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η έννοια της «κατάχρησης δικαιώματος» συνιστά αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης κατά την οποία «[η] διαπίστωση ότι πρόκειται για πρακτική που συνιστά καταχρηστική εκμετάλλευση προϋποθέτει, [αφενός], τη συνδρομή ενός συνόλου αντικειμενικών περιστάσεων από τις οποίες να προκύπτει ότι, παρά την τυπική τήρηση των προϋποθέσεων που θέτει η ρύθμιση [της Ένωσης], δεν επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος με τη ρύθμιση αυτή σκοπός. [Αφετέρου], η διαπίστωση αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη ενός υποκειμενικού στοιχείου, το οποίο συνίσταται στη βούληση του ενδιαφερόμενου να αποκομίσει όφελος που απορρέει από την ρύθμιση [της Ένωσης] δημιουργώντας τεχνητά τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για την παροχή του οφέλους αυτού» [71].

95. Κατά δεύτερον, το Δικαστήριο έχει υπογραμμίσει ότι απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να διαπιστώσει την ύπαρξη των δύο αυτών στοιχείων, αντικειμενικού και υποκειμενικού, της οποίας η απόδειξη πρέπει να προσκομίζεται σύμφωνα με τους κανόνες του εσωτερικού δικαίου, «*εφόσον τούτο δεν θίγει την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου [της Ένωσης]*» [72]. Επίσης, το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει ότι η εφαρμογή του εθνικού κανόνα περί κατάχρησης δικαιώματος δεν μπορεί να θίγει την πλήρη αποτελεσματικότητα και την ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων της Ένωσης εντός των κρατών μελών· ειδικότερα, τα εθνικά δικαστήρια δεν μπορούν, οσάκις εκτιμούν την άσκηση ενός δικαιώματος που απορρέει από κοινοτική διάταξη, να αλλοιώνουν το περιεχόμενο της διάταξης αυτής ούτε να δυσχεραίνουν την επίτευξη των επιδιωκομένων με αυτή σκοπών [73].

96. Συναφώς, εκτιμώ, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, ότι το γεγονός ότι κράτος μέλος αντιμετωπίζει, όπως ισχυρίζεται ότι συμβαίνει η Γερμανική Κυβέρνηση, μεγάλο αριθμό περιπτώσεων κατάχρησης δικαιώματος ή απάτης εκ μέρους πολιτών άλλων κρατών μελών οι οποίοι λαμβάνουν οικογενειακά επιδόματα κάνοντας χρήση μέσων που συνιστούν απάτη δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη θέσπιση εθνικής διάταξης, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία στηρίζεται σε εκτιμήσεις που άπτονται της γενικής πρόληψης, αποκλειομένης οποιασδήποτε ειδικής εκτίμησης της συμπεριφοράς του ιδίου του ενδιαφερομένου [74].

97. Εν προκειμένω, είναι σαφές ότι τα αποδεικτικά στοιχεία τα οποία προσκομίζει η Γερμανική Κυβέρνηση δεν μπορούν να θεωρηθούν συγκεκριμένες αποδείξεις συνδεόμενες με την ατομική συμπεριφορά της προσφεύγουσας της κύριας δίκης. Συγκεκριμένα, τα εν λόγω αποδεικτικά στοιχεία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται από αντικειμενικής και υποκειμενικής απόψεως προκειμένου να διαπιστωθεί η ύπαρξη κατάχρησης δικαιώματος σε συγκεκριμένη περίπτωση, όπως προκύπτουν οι εν λόγω προϋποθέσεις από τα σημεία 94 και 95των παρουσών προτάσεων. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο δεν επισήμανε την ύπαρξη κατάχρησης δικαιώματος

[71] Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, σκέψεις 52 και 53), της 16ης Οκτωβρίου 2012, Ουγγαρία κατά Σλοβακίας (C-364/10, EU:C:2012:630, σκέψη 58 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), της 12ης Μαρτίου 2014, O. και B. (C-456/12, EU:C:2014:135), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

[72] Αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, σκέψεις 52 έως 54), και της 16ης Οκτωβρίου 2012, Ουγγαρία κατά Σλοβακίας (C-364/10, EU:C:2012:630, σκέψη 58). Η υπογράμμιση δική μου.

[73] Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 12ης Μαρτίου 1996, Παφίτης κ.λπ. (C-441/93, EU:C:1996:92, σκέψη 68), και της 12ης Μαΐου 1998, Κεφάλας κ.λπ. (C-367/96, EU:C:1998:222, σκέψη 22).

[74] Πρβλ. απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:2450, σκέψη 55).

εκ μέρους της προσφεύγουσας της κύριας δίκης. Εν πάση περιπτώσει, το αιτούν δικαστήριο δεν επισήμανε ότι η προσφεύγουσα της κύριας δίκης άσκησε το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας «με μοναδικό σκοπό να τύχ[ει] των κοινωνικών παροχών που χορηγεί» η Γερμανία [75].

98. Θα πρέπει να υπομνησθεί επίσης ότι ένα γενικό τεκμήριο απάτης δεν αρκεί για να δικαιολογήσει μέτρο το οποίο θίγει τους σκοπούς που επιδιώκει η οδηγία 2004/38 [76]. Συναφώς, αν γινόταν δεκτή η θέσπιση μέτρων γενικής εφαρμογής από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αυτό θα ισοδυναμούσε με το να επιτραπεί σε κράτος μέλος να καταστρατηγήσει τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας και ίσης μεταχείρισης και θα είχε ως συνέπεια και άλλα κράτη μέλη να λάβουν ενδεχομένως ανάλογα μέτρα και να αναστείλουν μονομερώς, μεταξύ άλλων, την εφαρμογή του άρθρου 24, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας [77]. Συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η S εισήλθε στη Γερμανία με σκοπό που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «τουρισμός προς αναζήτηση κοινωνικών παροχών» απλώς και μόνο για να λάβει επιδόματα τέκνων, κάτι το οποίο απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

99. Ως εκ τούτου, δεν χωρεί αμφιβολία ότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεν απέδειξε την ύπαρξη κατάχρησης δικαιώματος εκ μέρους της προσφεύγουσας της κύριας δίκης, δεδομένου ότι στην υπό κρίση υπόθεση δεν μπορεί να προσδιοριστεί σαφώς κανένα σχετικό, αντικειμενικό ή υποκειμενικό, στοιχείο.

2) Επί του αναλογικού χαρακτήρα της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής διάταξης

100. Για την περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο θεωρήσει, εντούτοις, ότι η Γερμανική Κυβέρνηση απέδειξε την ύπαρξη τεκμηριωμένων κινδύνων για τα δημόσια οικονομικά, θα εξετάσω αν, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που προσκόμισε η εν λόγω Κυβέρνηση, η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης διάταξη μπορεί να θεωρηθεί πρόσφορη για να διασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού προστασίας των δημόσιων οικονομικών και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού μέτρο.

101. Πρώτον, όσον αφορά τον πρόσφορο χαρακτήρα εθνικής διάταξης, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, υπενθυμίζεται ότι η περίπτωση της S και των τέκνων της δεν εμπίπτει στο πλαίσιο των περιπτώσεων από τις οποίες ανέκυψαν οι αποφάσεις Dano, Alimanovic και García-Nieto κ.λπ. [78]. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να εξακριβώσει αν, στο πλαίσιο της χορήγησης επιδομάτων τέκνων όπως τα επίμαχα στην υπό κρίση διαφορά, οι εθνικές αρχές συμμορφώνονται, όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής μέγιστης διάρκειας τριών μηνών, προς τις απαιτήσεις του άρθρου 6 της οδηγίας 2004/38, δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 7 της εν λόγω οδηγίας δεν εφαρμόζονται στο πλαίσιο διαμονής άνω των τριών μηνών. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο αυτό, φρονώ ότι δεν θα μπορούσε να επιβληθεί προϋπόθεση διαμονής ορισμένης διάρκειας ως δεσμός ένταξης με το κράτος μέλος υποδοχής, δεδομένου ότι, αν επέβαλλε διαμονή άνω των τριών μηνών, η προϋπόθεση θα προσέκρουε άμεσα στη φύση και στις προϋποθέσεις του δικαιώματος διαμονής που προβλέπονται στο άρθρο 6 της ως άνω οδηγίας και θα αντέβαινε δυνητικώς στις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 7 της ίδιας οδηγίας για τις περιπτώσεις διαμονής διάρκειας άνω των τριών μηνών.

[75] Απόφαση Dano (σκέψη 78).

[76] Πρβλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-577/10, EU:C:2012:814, σκέψη 53 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:345, σημείο 134).

[77] Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:345, σκέψη 139).

[78] Βλ. σημεία 39 επ. των παρουσών προτάσεων.

102. Δεύτερον, όσον αφορά τον αναλογικό χαρακτήρα εθνικής διάταξης, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, τίθεται το ζήτημα του αν υπάρχουν λιγότερο περιοριστικά μέτρα με τα οποία μπορεί να επιτευχθεί ο σκοπός προστασίας των δημόσιων οικονομικών.

103. Στο πλαίσιο αυτό, προκειμένου να διαφυλαχθεί η συνεκτικότητα της οδηγίας 2004/38, η εγγενής στις αποφάσεις Dano, Alimanovic και García-Nieto κ.λπ. λογική, κατά την οποία δεν απαιτείται εξατομικευμένη εξέταση εκ μέρους του κράτους μέλους υποδοχής στο πλαίσιο του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 [79], είναι αλυσιτελής στην περίπτωση προσώπων όπως η S και τα τέκνα της. Συγκεκριμένα, στο μέτρο που η κατάστασή τους δεν εμπίπτει στο άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, εκτιμώ ότι επιβάλλεται η διενέργεια εξέτασης προκειμένου να εξακριβωθεί η ατομική κατάσταση των ενδιαφερόμενων προσώπων, όσον αφορά τη χορήγηση των επιδομάτων τέκνων υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με εκείνες που ισχύουν για τους ημεδαπούς, ώστε να διαπιστωθεί αν τα εν λόγω πρόσωπα κατοικούν όντως στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής [80] και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν πλέον να ζητήσουν επιδόματα τέκνων στο κράτος μέλος του οποίου έχουν την ιθαγένεια.

104. Επομένως, η εν λόγω εξατομικευμένη εξέταση θα επέτρεπε, αφενός, την αποφυγή του συστηματικού αποκλεισμού από τη χορήγηση επιδομάτων τέκνων μόνον των πολιτών άλλων κρατών μελών που δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα, με σεβασμό του θεμελιώδους δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, και, αφετέρου, τον εντοπισμό περιπτώσεων κατάχρησης δικαιώματος και απάτης εκ μέρους πολιτών άλλων κρατών μελών, μεταξύ άλλων με οργανωμένο τρόπο, προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των αιτήσεων χορήγησης τέτοιων επιδομάτων και, επομένως, να διαφυλαχθούν τα δημόσια οικονομικά.

105. Τέλος, τρίτον, υπενθυμίζεται ότι, στο μέτρο που η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης άρνηση αφορά επιδόματα τέκνων, το αιτούν δικαστήριο πρέπει επίσης να εξακριβώσει αν οι εθνικές αρχές έλαβαν υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει το Δικαστήριο, και ειδικότερα το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Χάρτη σε συνδυασμό με την υποχρέωση συνεκτίμησης του *υπέρτατου συμφέροντος του παιδιού*, που αναγνωρίζεται στο άρθρο 24, παράγραφος 2, του Χάρτη [81].

106. Ως εκ τούτου, θεωρώ ότι, εάν το Δικαστήριο εξετάσει το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο υπό το πρίσμα του άρθρου 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, θα πρέπει να απαντήσει ότι η εν λόγω διάταξη αντιτίθεται στην επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική διάταξη, η οποία προβλέπει ότι πολίτης της Ένωσης, υπήκοος άλλου κράτους μέλους, μπορεί να λάβει επιδόματα τέκνων, κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής του στο εν λόγω κράτος μέλος, μόνον εφόσον έχει εισοδήματα από ημεδαπή δραστηριότητα κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, μολονότι πολίτης του εν λόγω κράτους μέλους ο οποίος επιστρέφει σε αυτό κατόπιν διαμονής, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, σε άλλο κράτος μέλος μπορεί να λάβει τα εν λόγω οικογενειακά επιδόματα μόλις επιστρέψει, χωρίς προϋπόθεση εισοδήματος.

[79] Απόφαση Alimanovic (σκέψη 59).

[80] Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 883/2004 προβλέπει ότι «[τ]α πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται ο παρών κανονισμός υπάγονται στη νομοθεσία ενός και μόνον κράτους μέλους». Το άρθρο 11, παράγραφος 3, στοιχεία α′ και ε′, του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι, με την επιφύλαξη των άρθρων 12 έως 16, το πρόσωπο που ασκεί μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα σε κράτος μέλος υπάγεται στη νομοθεσία του εν λόγω κράτους μέλους και ότι οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο, στο οποίο δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις των στοιχείων α′ έως δ′, υπάγεται στη νομοθεσία του *κράτους μέλους κατοικίας*, με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων του ίδιου κανονισμού που του εξασφαλίζουν παροχές δυνάμει της νομοθεσίας ενός ή περισσότερων άλλων κρατών μελών.

[81] Απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, σκέψη 66 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

VI. Πρόταση

107. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των παρατηρήσεων που προεκτέθηκαν, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Finanzgericht Bremen (πρωτοβάθμιο δικαστήριο φορολογικών διαφορών Βρέμης, Γερμανία) ως εξής:

Το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία προβλέπει ότι πολίτης της Ένωσης, υπήκοος άλλου κράτους μέλους, μπορεί να λάβει επιδόματα τέκνων, κατά τους τρεις πρώτους μήνες της διαμονής του στο εν λόγω κράτος μέλος, μόνον εφόσον έχει εισοδήματα από ημεδαπή δραστηριότητα κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, μολονότι πολίτης του εν λόγω κράτους μέλους ο οποίος επιστρέφει σε αυτό κατόπιν διαμονής, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, σε άλλο κράτος μέλος μπορεί να λάβει τα εν λόγω οικογενειακά επιδόματα μόλις επιστρέψει, χωρίς προϋπόθεση εισοδήματος.