Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MELCHIOR WATHELET
esitatud 10. aprillil 2014[1]

Kohtuasi C-4/13

Agentur für Arbeit Krefeld – Familienkasse
versus
Susanne Fassbender-Firman

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesfinanzhof (Saksamaa))

Sotsiaalkindlustus — Määrus (EMÜ) nr 1408/71 — Artikli 76 lõige 2 — Perehüvitised — „Kattumise vältimise" sätted — Hüvitiste taotlemata jätmine pereliikmete elukoha liikmesriigis — Võimalus peatada hüvitiste maksmine

I. **Sissejuhatus**

1. Eelotsusetaotlus, mille Bundesfinanzhof (Saksamaa) esitas 2. jaanuaril 2013 Euroopa Kohtu kantseleisse, käsitleb seda, kuidas tõlgendada nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes (muudetud ja ajakohastatud nõukogu 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97[2] (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1992/2006[3])) (edaspidi „määrus nr 1408/71") artikli 76 lõiget 2.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud seoses Agentur für Arbeit Krefeld – Familienkasse (Krefeldi tööhõiveamet ja peretoetuste kassa, edaspidi „Familienkasse") ja S. Fassbender-Firmani vahelise vaidlusega, mis puudutab peretoetuste määramise tühistamist alates 2006. aasta juulist ning juulist 2006 kuni märtsini 2007 (edaspidi „vaidlusalune ajavahemik") makstud peretoetuste tagasinõudmist.

3. S. Fassbender-Firmanil ja tema abikaasal on õigus saada oma poja eest peretoetusi Saksamaal ja Belgias. Määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 1 kohaselt on Belgia Kuningriik kui selle perekonna liikmete elukoha liikmesriik vastavalt prioriteediõigusele pädev neile perehüvitiste maksmiseks, et vältida hüvitiste lubamatut kattumist. Vaidlusaluses ajavahemikus sai S. Fassbender-Firman peretoetusi siiski Saksamaal, samas kui tema abikaasa ei taotlenud ega saanud neid Belgias.

4. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul eelkõige selgitada, kas ja kui jah, siis millistel tingimustel on juhul, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis (Belgia Kuningriik) ei ole perehüvitisi taotletud, teise liikmesriigi (Saksamaa Liitvabariik) pädeval asutusel tulenevalt määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikest 2 kaalutlusõigus, et peatada Saksamaal hüvitiste maksmine Belgia õigusnormides ette nähtud summa ulatuses.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — EÜT 1997, L 28, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 3.

3 — ELT L 392, lk 1.

II. **Õiguslik raamistik**

A. *Liidu õigusnormid*

5. Määruse nr 1408/71 artikli 1 punktis u on sätestatud:

„i) *perehüvitis* – kõik perekonna väljaminekute katmiseks antavad rahalised või mitterahalised hüvitised, mida antakse artikli 4 lõike 1 punktis h osutatud õigusaktide alusel […];

ii) *peretoetus* – korrapärane rahaline toetus, mida antakse sõltuvalt pereliikmete arvust ja vanusest".

6. Määruse nr 1408/71 artikli 4 lõike 1 punkti h kohaselt kohaldatakse määrust kõigi õigusaktide suhtes, mis reguleerivad perehüvitisi puudutavaid sotsiaalkindlustusliike.

7. Määruse nr 1408/71 artiklis 73 „Töötaja või füüsilisest isikust ettevõtja, kelle pereliikmed elavad muus liikmesriigis kui pädev riik" oli sätestatud:

„Töötajal või füüsilisest isikust ettevõtjal, kelle suhtes kehtivad liikmesriigi õigusaktid, on õigus saada teise liikmesriigi territooriumil elavate pereliikmete eest esimese riigi õigusaktides ette nähtud perehüvitisi, nii nagu elaksid pereliikmed selles riigis ning arvestades VI lisa sätteid."

8. Määruse nr 1408/71 artikli 76 „Prioriteetsusreeglid juhul, kui õigus saada perehüvitisi pädeva riigi õigusaktide alusel ja selle liikmesriigi õigusaktide alusel, kus pereliikmed elavad, kattuvad" põhikohtuasja asjaolude suhtes kohaldatavas redaktsioonis oli ette nähtud:

„1. Kui ühel ja samal ajavahemikul antakse perehüvitisi sama pereliikme eest ja töötamise või tegutsemise tõttu selle liikmesriigi õigusaktide alusel, kelle territooriumil pereliikmed elavad, peatatakse õigus saada hüvitisi teise liikmesriigi õigusaktide alusel asjakohasel juhul artikli 73 või 74 alusel selle summa ulatuses, mida antakse esimese liikmesriigi õigusaktide alusel.

2. Kui hüvitisi ei taotleta liikmesriigis, mille territooriumil pereliikmed elavad, võib teise liikmesriigi pädev asutus lõike 1 sätteid kohaldada nii, nagu oleksid hüvitised määratud esimeses liikmesriigis."

B. *Saksamaa siseriiklik õiguslik raamistik, mis kehtis vaidlusaluses ajavahemikus*

9. Tulumaksuseaduse (Einkommensteuergesetz; edaspidi „EStG") §-s 65 „Muud hüvitised laste eest" oli sätestatud:

„1. Peretoetusi ei maksta lapse eest, kes saab juba üht järgmistest toetustest või saaks seda, kui seda oleks taotletud:

1) toetused ülalpeetava lapse eest seadusjärgse õnnetuskindlustuse alusel või lisahüvitised lapse eest seadusjärgse invaliidsus- ja vanaduskindlustuse alusel;

2) lapsetoetused, mida makstakse välisriigis ja mis on sarnased peretoetustega või ühega punktis 1 nimetatud hüvitistest;

[…]"

10. Lapsetoetuste seaduse (Bundeskindergeldgesetz, edaspidi „BKGG") §-s 4 „Muud hüvitised laste eest" on sätestatud:

„Peretoetusi ei maksta lapse eest, kes saab juba üht järgmistest toetustest või saaks seda, kui seda oleks taotletud:

1) toetused ülalpeetava lapse eest seadusjärgse õnnetuskindlustuse alusel või lisahüvitised lapse eest seadusjärgse invaliidsus- ja vanaduskindlustuse alusel;

2) lapsetoetused, mida makstakse välisriigis ja mis on sarnased peretoetustega või ühega punktis 1 nimetatud hüvitistest;

[…]"

III. **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

11. Saksa kodanik S. Fassbender-Firmanil ja tema Belgia kodanikust abikaasal on ühine poeg, kes sündis 1995. aastal. S. Fassbender-Firman töötab Saksamaal ning tasub seal sotsiaalkindlustuse makseid. S. Fassbender-Firmani abikaasa oli töötu, kuid asus 2006. aasta novembris tööle Belgias töötajate rentimisega tegelevas äriühingus. Perekond elas esmalt Saksamaal, kuid 2006. aasta juunis asuti elama Belgiasse, kus on pere elukoht praeguseni. S. Fassbender-Firman sai jätkuvalt oma lapse eest peretoetusi Saksamaal, samas kui tema abikaasa ei taotlenud ega saanud peretoetusi Belgias.

12. Kui Familienkasse sai perekonna Belgiasse elama asumisest teada, tühistas ta peretoetuste määramise alates 2006. aasta juulist ja nõudis alates sellest kuupäevast kogu vaidlusaluse ajavahemiku vältel makstud peretoetuste tagastamist. Familienkasse leidis, et kuigi Saksa õigusnormide kohaselt oli S. Fassbender-Firmanil vaidlusaluses ajavahemikus õigus peretoetustele, esineb õigus peretoetustele ka Belgias. See õigus vastas Familienkasse sõnul 2006. aasta juulist kuni septembrini 77,05 eurole kuus ja 2006. aasta oktoobrist kuni 2007. aasta märtsini 78,59 eurole kuus. Familienkasse on seisukohal, et vastavalt määruse nr 1408/71 artiklitele 76–79 tuli õigus Saksa peretoetustele peatada Belgia peretoetuste ulatuses ning tema pidi maksma veel üksnes Saksamaal maksmisele kuuluva summa ja Belgias maksmisele kuuluva summa vahe. Familienkasse leiab, et see, et Belgias ette nähtud peretoetusi ei olnud taotletud, ei puutu määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 seisukohal asjasse, kuna selle sätte eesmärk on just vältida olukorda, kus määrusega nr 1408/71 kehtestatud pädevuse jaotuse süsteemist hiilitakse mööda seeläbi, et kindlustatu jätab peretoetuse taotlemata.

13. Finanzgericht (maksukohus), kelle poole S. Fassbender-Firman pöördus, leidis, et Familienkasse otsus peretoetused tühistada ja tagasi nõuda on õigusvastane. Ta asus seisukohale, et Familienkasse ei olnud teostanud talle määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikega 2 antud kaalutlusõigust. Finanzgerichti hinnangul[4] kuulub Belgia peretoetuste – mida ei taotletud – Saksa peretoetustest mahaarvamine kui õiguslik tagajärg määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 kohaselt nimelt Familienkasse kaalutlusõiguse alla erinevalt sama määruse artikli 76 lõikes 1 ettenähtust. Teisisõnu ei kuulu selle otsuse tegemine kaalutlusõiguseta pädevusse. Kohus leidis lisaks, et vastavalt maksukohtumenetluse seadustiku (Finanzgerichtsordnung) § 102 esimesele lausele saab haldusasutuste kaalutlusotsuste üle teostada vaid piiratud kohtulikku kontrolli.

14. Apellatsioonkaebuses, mille Familienkasse esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule Finanzgerichti otsuse peale, väidab ta, et määruse nr 1408/71 artikli 76 lõige 2 ei anna haldusasutusele Saksa maksu- ja sotsiaalõiguse tähenduses kaalutlusõigust nende õiguslike tagajärgede hindamisel, mida ta faktide põhjal peab rakendama. Ta väidab, et määruse nr 1408/71 artikli 76 lõige 1 sisaldab põhinorme, mille alusel lahendada perehüvitiste kattumisega kaasnevaid probleeme.

4 — Ja vastupidi Familienkasse seisukohale.

15. Familienkasse hinnangul järeldub sellest põhikohtuasjas, et õigus Saksa peretoetustele tuleb peatada nende peretoetuste summa ulatuses, mida S. Fassbender-Firman võib nõuda elukohariigis. See tähendab tema sõnul, et kuigi põhimõtteliselt on õigus perehüvitistele küll olemas, peab nimetatud peatamine toimuma automaatselt.

16. Selle alusel leiab Familienkasse, et määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikes 2 kasutatud sõna „võib" ei või tõlgendada nii, et see annab haldusasutusele kaalutlusõiguse, ning et see tähendab lihtsalt vastupidi, et liikmesriik, kelle makstav hüvitis peatatakse, peab nüüd maksma üksnes selle osa perehüvitistest, mis on tema kanda, ning seda isegi juhul, kui perekonna elukoha liikmesriigis ei ole perehüvitisi taotletud.

17. Seevastu S. Fassbender-Firman leiab sarnaselt Finanzgerichtiga, et välisriigis ette nähtud peretoetuste mahaarvamine kuulub vastavalt määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikele 2 Familienkasse kaalutlusõiguse alla.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates annab määruse nr 1408/71 artikli 76 lõige 2 pädevale asutusele õiguse otsustada, kas juhul, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis on jäetud toetus taotlemata, kohaldada määruse nr 1408/71 artikli 76 lõiget 1 ja seega peatada täielikult või osaliselt õigus perehüvitistele, mida ta peab maksma. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et eelkõige määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 tekkeloost ilmneb, et see säte kujutab endast erinormi, mis on kohaldatav konkreetsel juhul, kui perekonna elukoha liikmesriigis ei ole hüvitisi taotletud. Lisades määruse nr 1408/71 artiklisse 76 lõike 2, soovis seadusandja eesmärgipäraselt reageerida Euroopa Kohtu varasemale praktikale[5], mille kohaselt juhul, kui perekonna elukoha liikmesriigis ei ole hüvitisi taotletud, ei tohi õigust peretoetustele töökohaliikmesriigis peatada.

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siiski, et Saksa õiguskäituse kohaselt ei tähenda sõna „võib" kasutamine seaduse või määruse tekstis tingimata, et haldusasutusele antakse kaalutlusõigus. Seda sõna kasutatakse pelga sünonüümina sõnadele „on volitatud" või „tal on õigus". Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et kui määruse nr 1408/71 artikli 76 lõige 2 annab pädevale asutusele õiguse otsustada, kas juhul, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis on jäetud toetus taotlemata, kohaldada määruse nr 1408/71 artikli 76 lõiget 1, siis tuleb välja selgitada, millistele kaalutlustele peab asutus oma otsuse rajama. Ta lisab, et kui määruse nr 1408/71 artikli 76 lõige 2 annab pädevale asutusele kaalutlusõiguse, tekib lõpuks küsimus kohtu kontrollipädevuse ulatuse kohta.

20. Neil asjaoludel otsustas Bundesfinanzhof käesoleva vaidluse lahendamiseks menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruse nr 1408/71 artikli 76 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et töökohaliikmesriigi pädeval asutusel on määruse artikli 76 lõike 1 kohaldamise üle otsustamisel kaalutlusõigus, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis ei ole hüvitist taotletud?

2. Juhul kui Euroopa Kohus vastab esimesele küsimusele jaatavalt, siis millistel kaalutlustel võib perehüvitiste maksmiseks pädev töökohaliikmesriigi asutus kohaldada määruse nr 1408/71 artikli 76 lõiget 1 nii, nagu oleks hüvitised määratud pereliikmete elukoha liikmesriigis?

3. Juhul kui Euroopa Kohus vastab esimesele küsimusele jaatavalt, siis millises ulatuses on pädeva asutuse kaalutlusotsus kohtulikult kontrollitav?"

5 — Kohtuotsused Salzano (191/83, EU:C:1984:343); Ferraioli (153/84, EU:C:1986:168) ja Kracht (C-117/89, EU:C:1990:279).

IV. **Menetlus Euroopa Kohtus**

21. Kreeka Vabariik ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Euroopa Kohus esitas Saksamaa Liitvabariigile kirjaliku küsimuse, millele viimane vastas määratud tähtaja jooksul.

22. Kohtuistung oli kavandatud korraldada 5. märtsil 2014. Lisaks sellele, et komisjon pidi kohtuistungil vastama ühele talle esitatud küsimusele, paluti pooltel ja huvitatud isikutel kohtuistungil oma seisukohti väljendada eelotsuse küsimuste vastuste kohta, mille komisjon oli oma kirjalikes seisukohtades välja pakkunud. Need küsimused esitati lootuses, et kohtuistung annab teatud mõtlemisainet, ning arvestati sellega, et kohtuistungil osalevad eelkõige põhikohtuasja pooled ja Saksamaa Liitvabariik, kes kirjalikke seisukohti ei esitanud.

23. Kuna aga ainult komisjon avaldas soovi kohtuistungil osaleda, tühistati see ja küsimus, mis oli talle esitatud suuliselt vastamiseks, muudeti kirjalikult vastamisele kuuluvaks küsimuseks ja vastus saabus Euroopa Kohtusse 10. märtsil 2014.

V. **Analüüs**

A. *Argumendid*

1. Esimene eelotsuse küsimus

24. Kreeka Vabariik leiab, et määruse nr 1408/71 artikli 76 lõiget 2 ei tohi tõlgendada nii, et töökohaliikmesriigi pädeval asutusel on määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 1 kohaldamise üle otsustamisel kaalutlusõigus, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis ei ole hüvitist taotletud. Väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et Euroopa Liidu tasandil ühtlustamise puudumise korral tuleb sotsiaalkindlustushüvitiste andmise tingimused, suurus ja kestus kindlaks määrata iga liikmesriigi õigusaktides. [6]

25. Seetõttu on Kreeka Vabariik seisukohal, et kuigi määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikega 2 ei ole õiguse perehüvitistele teostamise kattumise keeldu *ipso iure* laiendatud olukordadele, milles pereliikmete elukoha liikmesriigis ei ole taotlust esitatud, ei keela miski selles sättes töökohaliikmesriigil küsimust otse reguleerida, tehes seadusandliku valiku ühe või teise variandi kasuks.

26. Komisjon leiab, et määruse nr 1408/71 sõnastus ja eelkõige sõna „võib" kasutamine viitab sellele, et määruse artikli 76 lõige 2 on volitusnorm. Tema hinnangul räägib liikmesriikidele antud volituse kasuks ka see, et määruse nr 1408/71 artikli 76 tõlgendamine ja kohaldamine võimaldavad kaaluda mitut „kriteeriumi". Komisjon märgib, et liidu seadusandja on nii määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikes 1 kui ka nõukogu 21. märtsi 1972. aasta määruse (EMÜ) nr 574/72, millega määratakse kindlaks määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes rakendamise kord (EÜT L 74, lk 1; ELT eriväljaanne 05/01, lk 83) (määrusega (EÜ) nr 118/97 muudetud ja ajakohastatud redaktsioonis), artiklis 10 vastu võtnud perehüvitisi puudutavad sätted, milles ei ole asjaomastele asutustele jäetud mingit kaalutlusruumi. Sõna „võib" kasutamine määruse nr 1408/71 artiklis 76 peab vastupidi tingimata tähendama, et ette nähtud õiguslik tagajärg ei ole automaatne.

6 — Kohtuotsused Klöppel (C-507/06, EU:C:2008:110, punkt 16) ja Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, punkt 43).

27. Komisjon leiab siiski, et maksukohustuslaste õigus perehüvitistele ei saa sõltuda haldusasutuse kaalutlusõigusest, vaid liikmesriikide seadusandjad peavad hüvitisi reguleerima selgelt ja üheti mõistetavalt. Ta on seisukohal, et kaalutlusotsust ei ole üldse võimalik teha, kui puuduvad haldusasutusele juhiseks olevad kriteeriumid. Ei ole soovitav ega mõeldav, et perepoliitikas jäetakse perekondade toetamise oluline küsimus haldusasutuse kaalutluspädevusse.

28. Sellega seoses märgib komisjon, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt saab hüvitist pidada sotsiaalkindlustushüvitiseks, kui seda antakse õigustatud isikutele seaduses määratletud olukorra alusel, isiku vajadusi kaalutlusõiguse alusel konkreetselt hindamata, ning kui see on seotud mõne määruse nr 1408/71 artikli 4 lõikes 1 otsesõnu loetletud riskiga. Komisjon leiab, et kui hüvitis peab olema seaduses ette nähtud, peab sama kehtima ka võimaliku vähenduse suhtes, mis ei saa kuuluda liikmesriigi asutuse kaalutluspädevusse.

29. Vastuses Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele märkis komisjon, et tal puuduvad täpsed andmed selle kohta, millised olid seadusandja kavatsused määrusesse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 lisamisel. Komisjoni ettepanek määruse nr 1408/71 muutmiseks (KOM(88) 27 (lõplik)), mille ta tegi Euroopa Liidu Nõukogule 5. veebruaril 1988, ei sisaldanud artikli 76 muudatust, vaid selle tegi hiljem nõukogu. Komisjon oletab, et selle muudatusega soovis nõukogu reageerida Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale ning täpsemalt kohtuotsustele Salzano (EU:C:1984:343), Ferraioli (EU:C:1986:168) ja Kracht (EU:C:1990:279). Komisjon ei vastanud Euroopa Kohtu küsimusele, kas seadusandja kavatses anda pädevale asutusele võimaluse määruse nr 1408/71 artikli 76 lõiget 1 vahetult kohaldada, vaid piirdus suuresti teist eelotsuse küsimust puudutavate seisukohtade kordamisega. Ta lisas, et kohustuslik prioriteetsusreegel, mis välistab juhtumipõhise kaalutlemise, kujutaks endast töötajate vaba liikumise põhimõtte ebaproportsionaalset piiramist.

2. Teine eelotsuse küsimus

30. Komisjon, kes ainsana esitas selle küsimuse kohta seisukohad, leiab, et enne kui pädev asutus peatab maksete tegemise või nagu käesoleval juhul piirdub maksete tegemisega summas, mis vastab tema suurema hüvitise ja elukohariigi väiksema hüvitise vahele, peab ta veenduma, et täidetud on neli tingimust. Esiteks peab ta teavitama vanemaid ja eelkõige tema pädevusalasse kuuluvat vanemat sellest, et vanemal on õigus perehüvitistele elukohaliikmesriigis. Teiseks peab ta veenduma, et õigus perehüvitistele on olemas üldjuhul vähemalt elukohaliikmesriigis. Kolmandaks peab ta andma vanematele, kellel on õigus hüvitisele, tähtaja elukohaliikmesriigi sätete kohaste vajalike formaalsuste täitmiseks eelkõige seoses vastava taotluse esitamisega. Neljandaks peavad tal olema täpsed andmed selle kohta, millised on õiguse saamise tingimused ja hüvitise summa elukohaliikmesriigis, kuna selliste andmete puudumise korral on tal võimatu kahe summa vahet õigesti välja arvutada. Alles pärast seda, kui need tingimused on täidetud ja elukohaliikmesriigis ei ole ikkagi taotlust esitatud, võiks pädev asutus kasutada talle määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikega 2 antud volitust. Komisjon leiab, et ideaalis peaksid kõik eespool nimetatud tingimused olema sätestatud pädeva liikmesriigi seaduses.

3. Kolmas eelotsuse küsimus

31. Selle küsimuse kohta ei esitanud keegi seisukohti.

B. *Hinnang*

1. Sissejuhatavad märkused kõnealuste õigusnormide kohta

32. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused käsitlevad määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2[7] tõlgendamist ja täpsemalt seda, kas kõnealuse sättega on pädevale asutusele antud kaalutlusõigus määruse artikli 76 lõikes 1 ette nähtud „kattumise vältimise" sätet kohaldada või mitte, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis ei ole hüvitisi taotletud.

33. Tuleb märkida, et määrus nr 1408/71 asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72), mida hakati kohaldama 1. mail 2010, kui määruse nr 1408/71 kehtivus lõppes. Arvestades siiski, et põhikohtuasja asjaolud on määruse nr 883/2004 jõustumise kuupäevast varasemad, on sellele kohtuasjale jätkuvalt *ratione temporis* kohaldatav määrus nr 1408/71. Olgu samuti märgitud, et arvestades, et määruse nr 1408/71 artikli 76 lõiget 2 ei võetud määrusesse nr 883/2004 üle, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotletud tõlgendus tuleviku jaoks vaid väga piiratult tarvilik.

34. Perehüvitiste kattumise korral kohaldatavad prioriteetsusreeglid on praegu sätestatud määruse nr 883/2004 artiklis 68, mille lõikes 2 on ette nähtud, et kattuvate õiguste puhul antakse perehüvitisi kooskõlas õigusaktidega, mis on prioriteetsed, ning õigus perehüvitistele peatatakse ühe või mitme riigi vastuoluliste õigusaktide korral esimesena nimetatud õigusaktidega sätestatud summa ulatuses ja seda summat ületava summa puhul antakse vajadusel diferentseeritud lisahüvitist. Sama määruse artikli 68 lõikes 3 on ette nähtud, et kui perehüvitiste taotlus esitatakse selle liikmesriigi pädevale asutusele, mille õigusakte kohaldatakse, kuid mitte eelisõiguse alusel, siis see asutus edastab taotluse viivitamata selle liikmesriigi pädevale asutusele, kelle õigusakte eelisjärjekorras kohaldatakse, teavitab asjaomast isikut ja, annab vajadusel lõikes 2 nimetatud diferentseeritud lisahüvitist. Lisaks käsitleb selle liikmesriigi pädev asutus, mille õigusakte eelisjärjekorras kohaldatakse, taotlust nii, nagu oleks see esitatud otse sellele asutusele, ja sellise taotluse esimesele asutusele esitamise kuupäeva käsitatakse eelistatud asutusele taotluse esitamise kuupäevana.

35. Enne eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamist on minu hinnangul vaja meenutada määruse nr 1408/71 asjakohaseid sätteid, mis on põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavad.

2. Käesolevas kohtuasjas kohaldatavad sätted

36. Vastavalt määruse nr 1408/71 artikli 13 lõike 2 punktile a kehtivad liikmesriigi (käesoleval juhul Saksamaa Liitvabariik) territooriumil töötava isiku – nagu S. Fassbender-Firman – suhtes selle riigi õigusaktid, isegi juhul, kui ta elab teise liikmesriigi (käesoleval juhul Belgia Kuningriik) territooriumil[8]. S. Fassbender-Firmani suhtes kehtisid seega sotsiaalkindlustust reguleerivad Saksa õigusnormid.

7 — See säte lisati nõukogu 30. oktoobri 1989. aasta määrusega (EMÜ) nr 3427/89, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes ja määrust (EMÜ) nr 574/72 (EÜT L 331, lk 1), ning kehtis alates 1. maist 1990. Sätte eesmärki ei ole määruse nr 3427/89 põhjendustes ära toodud. Lisaks ei olnud selle sätte määrusega nr 3427/89 lisamist ette nähtud ettepanekus võtta vastu määruse nr 1408/71 ja määruse nr 574/72 muutmise määrus (KOM(88) 27 (lõplik)), mille komisjon tegi nõukogule 5. veebruaril 1988 (vt käesoleva ettepaneku punkt 29). Olgu samuti märgitud, et 10. oktoobri 1990. aasta otsuses 91/425/EMÜ: Euroopa ühenduste võõrtöötajate sotsiaalkindlustuse halduskomisjon otsus nr 147 määruse (EMÜ) nr 1408/71 artikli 76 kohaldamise kohta (EÜT L 235, lk 21; ELT eriväljaanne 05/01, lk 438), milles on eelkõige selle artikli kohaldamiseks määratletud selle teabe esitamise kord, mille elukohariigi asutus esitab pädevale asutusele vastavalt lõikele 2 peatamise kohaldamiseks, asjaomastes õigusaktides ette nähtud summade vahelise võrdluse tegemiseks ja diferentseeritud lisasummade kindlaksmääramiseks, mida pädev asutus peab võib-olla maksma, ei ole selle sätte eesmärki samuti selgitatud.

8 — Kohtuotsus Bosmann (C-352/06, EU:C:2008:290, punkt 17).

Määruse nr 1408/71 artikli 73 kohaselt on töötajal, kelle suhtes kehtivad liikmesriigi õigusaktid, õigus saada teise liikmesriigi territooriumil elavate pereliikmete eest esimese riigi õigusaktides ette nähtud perehüvitisi, nii nagu elaksid pereliikmed selles riigis.[9] Järelikult oli S. Fassbender-Firmanil vaidlusaluses ajavahemikus õigus saada oma poja eest Saksa perehüvitisi.

37. Lisaks vastas S. Fassbender-Firmani abikaasa vaidlusaluses ajavahemikus sama lapse osas Belgia õiguse alusel perehüvitiste saamise tingimustele, kuivõrd kõigepealt oli ta abiraha saav töötu ja seejärel asus tööle Belgias.

38. Nagu nähtub määruse nr 1408/71 artikli 76 pealkirjast, sisalduvad selles „[p]rioriteetsusreeglid juhul, kui õigus saada perehüvitisi pädeva riigi õigusaktide alusel ja selle liikmesriigi õigusaktide alusel, kus pereliikmed elavad, kattuvad". Selle sätte sõnastusest ilmneb, et see reguleerib nende perehüvitiste kattumist, mida on õigus saada ühelt poolt eelkõige määruse artikli 73 alusel ja teiselt poolt pereliikmete elukohariigi õigusaktide alusel, mille kohaselt perehüvitise saamise õigus tuleneb isiku kutsetegevusest.[10]

39. Kuna põhikohtuasjas kõne all olevate Saksa ja Belgia sotsiaalkindlustusalaste õigusnormide paralleelne kohaldamine oleks võinud kaasa tuua perehüvitiste kattumise ja seega perekulude ülekompenseerimise[11], arvestades, et S. Fassbender-Firmanil ja tema abikaasal oli õigus perehüvitistele tulenevalt kummagi kutsetegevusest Saksamaal ja Belgias, tuleb nende õigust perehüvitistele käsitleda määruse nr 1408/71 artiklis 76 ette nähtud „kattumise vältimise" sätete alusel.

40. Vastavalt artikli 76 lõikele 1 peatab S. Fassbender-Firmani abikaasa kutsetegevus pereliikmete elukoha liikmesriigis üldjuhul õiguse Saksa õigusaktides ette nähtud perehüvitistele Belgia õigusaktides ette nähtud perehüvitiste summa ulatuses.[12] Belgia Kuningriik on nimelt vastavalt prioriteediõigusele pädev kõnealuseid perehüvitisi maksma ning Saksamaa Liitvabariik peab vajaduse korral maksma lisahüvitist.

41. Tuleb siiski märkida, et põhikohtuasjas ei taotlenud S. Fassbender-Firmani abikaasa Belgias vaidlusaluses ajavahemikus perehüvitisi ega ka saanud neid. Euroopa Kohtule ei ole teatatud selle tegematajätmise põhjusi. Lisaks ei ole teada, kas Belgia hüvitised kuuluvad vaidlusaluse ajavahemiku eest veel S. Fassbender-Firmani abikaasale maksmisele, kui ta seda taotleb, või on selline hilinenud taotlus aegunud. Teabe puudumist käesolevas kohtuasjas rõhutas või ka süvendas asjaolu, et Familienkasse, S. Fassbender-Firman ega Saksamaa Liitvabariik ega ka Belgia Kuningriik ei esitanud kirjalikke seisukohti ega avaldanud soovi osaleda Euroopa Kohtu ette nähtud istungil. Põhikohtuasja poolte ja Saksamaa Liitvabariigi selline huvipuudus võib olla seotud sellega, et põhikohtuasja asjaolud on ammused, kuivõrd need pärinevad aastatest 2006 ja 2007, et kõnealused summad on väga väikesed ning et säte, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada, ei kehti enam alates 1. maist 2010 ja seda ei võetud määrusesse nr 883/2004 üle.

9 — Vt eelkõige kohtuotsused Dodl ja Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364, punkt 45); Weide (C-153/03, EU:C:2005:428, punkt 20) ning Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, punkt 21).

10 — Kohtuotsus Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605, punkt 45).

11 — Vt selle kohta kohtuotsus Dodl ja Oberhollenzer (EU:C:2005:364, punkt 51). Nimelt vastavalt määruse nr 1408/71 põhjenduses 27 ette nähtud eesmärgile vältida hüvitiste lubamatut kattumist on sama määruse artikli 12 „Hüvitiste kattumise vältimine" lõikes 1 muu hulgas ette nähtud, et määrusega „ei anta ega säilitata õigust saada mitut samaliigilist hüvitist ühe ja sama kohustusliku kindlustuse perioodi eest". Arvestades, et määruse nr 1408/71 artikkel 12 asub määruse I jaotises, mis käsitleb üldsätteid, on selles sättes ette nähtud põhimõtted kohaldatavad sama määruse artiklis 76 sätestatud prioriteetsusreeglite suhtes juhul, kui õigused saada perehüvitisi kattuvad. Vt samuti minu ettepanek kohtuasjas Wiering (C-347/12, EU:C:2013:504, punktid 51 ja 52).

12 — Kohtuotsuses Ferraioli (153/84, EU:C:1986:168) märkis Euroopa Kohus, et aluslepingute eesmärk saavutada töötajate vaba liikumine on määruse nr 1408/71 sätete tõlgendamise eeltingimus ning sama määruse artiklit 76 ei saa kohaldada viisil, mis jätaks töötaja ilma suuremast hüvitisest seeläbi, et ühes liikmesriigis omandatud õigus saada toetusi asendatakse õigusega saada hüvitisi teises liikmesriigis. Euroopa Kohtu sõnul nõuavad määruse nr 1408/71 aluseks olevad põhimõtted, et olukorras, kus elukohaliikmesriigis antavate hüvitiste summa on väiksem kui teises liikmesriigis antavate hüvitiste summa, säilib töötajal õigus suuremale summale ja tal on õigus saada viimati nimetatud riigi sotsiaalkindlustusasutuselt lisahüvitist, mis vastab nende kahe summa vahele. Tuleb märkida, et liidu seadusandja on perehüvitiste kattumise vältimise eeskirjade rakendamise korra vastu võtnud, nähes eelkõige ette elukoha ja töökoha liikmesriikide asutuste vahelise teabevahetuse, et võrrelda kõnealuseid hüvitisi ja nende summasid eesmärgiga võimaldada kindlaks määrata võimaliku diferentseeritud lisahüvitise. Vt eelkõige otsus 91/425. Vt minu ettepanek kohtuasjas Wiering (EU:C:2013:504, punktid 53 ja 54 ning seal viidatud kohtupraktika).

3. Määruse nr 1408/71 artikli 76 tõlgendamine

42. Määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 1 kohaldamist käsitlevast väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et selleks, et perehüvitisi võiks käsitada liikmesriigi õigusaktide alusel väljamakstavatena, peab selle riigi õigus tunnustama hüvitise maksmise õigust pereliikmele, kes selles riigis töötab. Seega on vajalik, et huvitatud isik vastaks nii sisuliselt kui vormiliselt kõigile tingimustele, mis selle õiguse teostamiseks asjaomase riigi siseriiklike õigusaktidega ette nähtud on ja mille hulgas võib olenevalt olukorrast esineda tingimus, et selliste hüvitiste väljamaksmiseks tuleb eelnevalt esitada taotlus. [13]

43. Kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Ragazzoni (134/77, EU:C:1978:88), selgitas Euroopa Kohus, et artikli 76 lõige 1 on erand määruse artiklis 73 kehtestatud põhimõttest ja et sellega soovitakse üksnes piirata kattumise võimalust. [14] Õigus töökohaliikmesriigis maksmisele kuuluvatele perehüvitistele tuleb seega peatada üksnes juhul, kui need tõepoolest kattuvad pereliikmete elukoha liikmesriigi hüvitistega, mis eeldab, et neid on selles riigis tõepoolest saadud ja seega ka taotletud. [15]

44. Eespool esitatud kaalutlustest järeldub, et vastavalt määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikele 1, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ei tohtinud S. Fassbender-Firmani õigust perehüvitistele Saksamaal määruse artikli 73 alusel peatada, kuna pereliikmete elukoha liikmesriigis Belgias perehüvitisi ei saadud [16], kuna neid seal ei taotletud. [17]

45. Kas määruse nr 1408/71 artikli 76 lõige 2, mis lisati määrusega nr 3427/89, muudab seda järeldust?

46. Selle sätte sõnastusest ilmneb, et kui hüvitisi ei taotleta liikmesriigis, mille territooriumil pereliikmed elavad, „võib" teise liikmesriigi „pädev asutus" määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 1 sätteid kohaldada ja seega peatada õiguse selles teises liikmesriigis makstavatele peretoetustele selle summa ulatuses, mis on ette nähtud pereliikmete elukoha liikmesriigi õigusaktides, nagu oleksid hüvitised määratud viimati nimetatud liikmesriigis.

47. Vastupidi argumentidele, mis Familienkasse esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtus, leian ma, et sõna „võib" kasutamine selles sättes viitab selgelt sellele, et töökohaliikmesriigis perehüvitiste saamise õiguse peatamine ei ole kohustuslik. Järelikult lubab määruse nr 1408/71 artikli 76 lõige 2 õiguse peatada, kuid ei kohusta seda tegema.

48. Määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 sõnastusest nähtub üheselt, et see lubab kasutada peatamise võimalust isegi juhul, kui hüvitised tegelikult ei kattu.

49. Kõnealune säte võimaldab seega jätta võõrtöötaja või tema nõudeõigusega pereliikmed liikmesriigi õigusaktide alusel määratud hüvitistest ilma, mille tagajärjel saaksid nad perehüvitisi nii töökohaliikmesriigi kui ka pereliikmete elukoha liikmesriigi õigusaktides ettenähtust väiksemas summas. [18] Niisugust erandit tuleb minu hinnangul tõlgendada kitsalt, mistõttu ei saa see erand olla kohustuslik.

13 — Kohtuotsus Schwemmer (EU:C:2010:605, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

14 — Punktid 6 ja 7.

15 — Kohtuotsus Kracht (EU:C:1990:279, punkt 11).

16 — Samas kui sättes on räägitud „ette nähtud" hüvitistest.

17 — Olgu märgitud, et kohtuotsuse Schwemmer (EU:C:2010:605) punktis 54 märkis Euroopa Kohus, et kohtuotsustes Ragazzoni (EU:C:1978:88), Salzano (EU:C:1984:343), Ferraioli (EU:C:1986:168) ja Kracht (EU:C:1990:279) ei olnud põhjustel, miks eelnevaid taotlusi ei esitatud, asjaomastes menetlustes Euroopa Kohtu antud vastustele mingit mõju.

18 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Schwemmer (EU:C:2010:605, punkt 58). Määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 kohaselt kuuluks seega tasumisele ainult Saksa suurema hüvitise ja Belgia väiksema hüvitise vahe ehk lisahüvitis, vaatamata sellele, et S. Fassbender-Firmanil ja tema abikaasal oli mõlemas liikmesriigis õigus saada oma poja eest peretoetusi.

50. Siinkohal tuleb analüüsida, kes ja millistel tingimustel võib seda õigust teostada. Ma olen seisukohal, et need küsimused on omavahel seotud ja nende analüüsimisel tuleb lähtuda väljakujunenud kohtupraktikast, milles on leitud, et sotsiaalkindlustushüvitis määruse nr 1408/71 tähenduses tuleb anda õigustatud isikutele *seaduses määratletud olukorra alusel*, isiku vajadusi kaalutlusõiguse alusel konkreetselt hindamata, ning see peab olema seotud mõne määruse nr 1408/71 artikli 4 lõikes 1 otsesõnu loetletud riskiga.[19]

51. Nõue, et perehüvitisi antaks seaduses määratletud olukorra alusel, tähendab, et mitte ainult nende määramise tingimused, vaid olenevalt olukorrast ka nende peatamise tingimused peavad olema määratletud pädeva liikmesriigi – käesoleval juhul nimelt töökohaliikmesriigi – õigusaktides. Olgu sellega seoses märgitud, et määruse nr 1408/71 artikli 1 punktis j on sätestatud, et „õigusaktid [on] liikmesriigi seadused, määrused ja muud õigusaktid ning kõik muud rakendusmeetmed, nii praegu kehtivad kui ka tulevased, mis on seotud artikli 4 [lõikes] 1 […] loetletud sotsiaalkindlustusliikide ja -skeemidega […]".

52. Järelikult, nagu leidsid eelotsusetaotluse esitanud kohus ja komisjon käesolevas kohtuasjas esitatud seisukohtades, on määruse nr 1408/71 artikli 76 lõige 2 liidu õiguses volitusnorm. See volitusnorm lubab „töökohaliikmesriigil"[20] oma õigusaktides ette näha, et pädev asutus peatab õiguse perehüvitistele, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis ei ole neid hüvitisi taotletud. Sellest järeldub, et kui pereliikmete elukoha liikmesriigis ei ole hüvitisi taotletud, saab töökohaliikmesriigi pädev asutus määruse nr 1408/71 artikli 76 lõiget 1 kohaldada üksnes juhul, kui töökohaliikmesriigi õigusaktides on niisugune võimalus otsesõnu ja üheselt mõistetavalt ette nähtud.

53. Nimelt ainult sedalaadi sätted saavad tagada avalikkuse minimaalse teavitamise. Nagu komisjon õigesti märgib, ei saa maksukohustuslaste õigus perehüvitistele sõltuda pädeva asutuse kaalutlusõigusest.

54. Tulenevalt õiguskindluse ja läbipaistvuse nõudest peab võõrtöötajate või nende nõudeõigusega pereliikmete õiguslik olukord olema selge ja täpne, võimaldades neil olla teadlik mitte ainult kõigist oma õigustest, vaid ka nende võimalikest piirangutest.[21]

4. Kõnealused siseriiklikud õigusnormid

55. Lühidalt tuleb analüüsida küsimust, kas niisugused siseriiklikud sätted nagu EStG § 65 ja BKGG § 4 vastavad määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikes 2 ette nähtud volitamise tingimustele.

56. Saksamaa Liitvabariik märgib sisuliselt, et liidetud kohtuasjades, milles tehti Euroopa Kohtu otsus Hudzinski ja Wawrzyniak (C-611/10 ja C-612/10, EU:C:2012:339), tõlgendati ja kohaldati EStG § 65 ja BKGG § 4 kooskõlas liidu õigusega. Peatamine ning siseriiklike suuremate peretoetuste ja välismaiste väiksemate peretoetuste võimaliku vahe maksmine on nendes selgelt ette nähtud. Liikmesriik leiab, et pädeval asutusel ei ole sellega seoses mingit kaalutlusõigust.

57. Jättes selle eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollida, leian ma, et Euroopa Kohtule edastatud toimikust nähtub, et niisugused sätted nagu EStG § 65 ja BKGG § 4 vastavad õiguskindluse ja läbipaistvuse kriteeriumidele, mis on liidu õiguse kohaselt nõutavad, et teostada määruse nr 1408/71 artikli 76 lõikes 2 ette nähtud volitust, ning tagavad, et vajaduse korral makstakse lisahüvitist.[22]

19 — Vt selle kohta kohtuotsus Lachheb (C-177/12, EU:C:2013:689, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika). Kohtujuristi kursiiv.

20 — Kohtuotsused Kracht (EU:C:1990:279, punkt 10) ja Schwemmer (EU:C:2010:605, punkt 56).

21 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, punktid 58 ja 59).

22 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 12. Nimelt näib, et Familienkasse on seisukohal, et lisahüvitis kuulub maksmisele.

5. Peatamisele võimalike täiendavate tingimuste seadmine

58. Ma pean tagasi tulema komisjoni seisukohtade juurde, mis puudutavad tingimusi, mis tema hinnangul peavad olema täidetud enne, kui perehüvitisi saab määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 alusel peatada. [23]

59. Minu arvates lähtuvad komisjoni väga üksikasjalikult kirjeldatud tingimused osaliselt määruse nr 883/2004 artikli 68 lõikest 3, [24] mille eesmärk on kaitsta õigust perehüvitistele, mis kuuluvad maksmisele liikmesriigis, kelle õigusakte eelisjärjekorras kohaldatakse, kui taotlus hüvitiste saamiseks esitatakse selle liikmesriigi pädevale asutusele, kelle õigusakte ei kohaldata eelisjärjekorras.

60. Tuleb tõdeda, et komisjoni välja pakutud konkreetsed tingimused määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 tekstis ilmselgelt puuduvad ja nendega ei saa tagasiulatuvalt piiritleda selles sättes ette nähtud volitust.

61. Kokkuvõtteks olen ma seisukohal, et pädeval asutusel puudub igasugune kaalutlusõigus otsustamisel, kas perehüvitised määruse nr 1408/71 artikli 76 lõike 2 alusel peatada või mitte. See säte lubab töökohaliikmesriigil oma õigusaktides ette näha, et pädev asutus peatab õiguse perehüvitistele, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis ei ole neid hüvitisi taotletud. Töökohaliikmesriigi õigusnormides peab selle võimaluse kasutamine olema selgelt piiritletud. Ma leian, et „juhtumipõhine" hindamine, mille komisjon pakkus välja oma kirjalikus vastuses Euroopa Kohtu küsimusele, [25] on mitte ainult vastuolus tema varasemate kirjalike seisukohtadega, mis puudutavad pädeval asutusel selles valdkonnas kaalutlusõiguse puudumist, [26] vaid ka määruse nr 1408/71 tähenduses sotsiaalkindlustushüvitise mõiste endaga. [27]

62. Ma olen seisukohal, et pidades silmas eespool esitatut ja eelkõige seda, et pädeval asutusel puudub kõnealuses valdkonnas kaalutlusõigus, ei ole vaja eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele ja kolmandale küsimusele vastata.

VI. **Ettepanek**

63. Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvestades, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesfinanzhofile järgmiselt:

Pädeval asutusel puudub igasugune kaalutlusõigus otsustamisel, kas perehüvitised nõukogu 14. juuni 1971. aasta määruse (EMÜ) nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja nende pereliikmete suhtes (muudetud ja ajakohastatud nõukogu 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97, muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1992/2006) artikli 76 lõike 2 alusel peatada või mitte. See säte lubab töökohaliikmesriigil oma õigusaktides ette näha, et pädev asutus peatab õiguse perehüvitistele, kui pereliikmete elukoha liikmesriigis ei ole neid hüvitisi taotletud. Töökohaliikmesriigi õigusnormides peab selle võimaluse kasutamine olema selgelt piiritletud.

23 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 30.
24 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 34.
25 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 29.
26 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 27 ja 53.
27 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 50.