

Downloaded via the EU tax law app / web

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

19 päivänä syyskuuta 2013 (*)

Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Unionin kansalaisuus – Direktiivi 2004/38/EY – Oikeus oleskella yli kolme kuukautta – 7 artiklan 1 kohdan b alakohta – Henkilö, jolla ei ole enää työntekijän asemaa – Eläkkeensaaja – Edellytys riittävästä varoista niin, ettei asianomainen muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion ”sosiaalihuoltojärjestelmälle” – Hakemus erityisestä maksuihin perustumattomasta rahaetuudesta – Vanhuuseläkkeen täydennykseksi tarkoitettu korvauslisä – Asetus (EY) N:o 883/2004 – 3 artiklan 3 kohta ja 70 artikla – Asuinjäsenvaltion toimivalta – Myöntämisedellytykset – Oikeus oleskella laillisesti jäsenvaltion alueella – Yhdenmukaisuus unionin oikeuden kanssa

Asiassa C-140/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Oberster Gerichtshof (Itävalta) on esittänyt 14.2.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.3.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Pensionsversicherungsanstalt

vastaan

Peter Brey,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari), C. Toader ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.3.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Peter Brey, edustajanaan Rechtsanwalt C. Rappold,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään G. Hesse,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,
- Irlanti, asiamiehenään E. Creedon, avustajinaan A. Collins, SC, ja G. Gilmore, BL,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään M. Tassopoulou,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Noort ja C. Wissels,
- Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja H. Karlsson,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään C. Murrell ja J. Coppel,
- Euroopan komissio, asiamiehinään V. Kreuzschitz ja C. Tufvesson,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.5.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen, on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77) 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Peter Brey ja Pensionsversicherungsanstalt ja joka koskee sitä, että viimeksi mainittu on evännyt mainitulta henkilöltä Itävallan lainsäädännössä säädetyn korvauslisän (Ausgleichzulage), jota hän on hakenut saksalaisen vanhuuseläkkeensä täydennykseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/38

3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 10, 16, 20 ja 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(10) Henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei – – saisi aiheutua kohtuutonta räsitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Tämän vuoksi olisi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli [kolmen] kuukauden mittaiselle oleskelulle asetettava ehtoja.

– –

(16) Oleskeluluvan haltijaa ei saisi karkottaa niin kauan kuin hän ei aiheuta kohtuutonta räsitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Siksi sosiaalihuoltojärjestelmään turvautumisesta ei saisi automaattisesti seurata karkottamistoimenpide. Vastaanottavan jäsenvaltion olisi tarkasteltava, onko kyse väliaikaisista vaikeuksista, ja otettava huomioon oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä arvioidessaan, aiheuttaako henkilö kohtuuttoman räsituksen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle ja voidaanko hänet karkottaa. Työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja työnhakijoihin, siten kuin yhteisöjen tuomioistuin on nämä määritellyt, ei missään tapauksessa saisi kohdistaa karkottamistoimenpidettä, paitsi yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

– –

(20) Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon mukaisesti olisi kaikkia unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, jotka oleskelevat jossain jäsenvaltiossa tämän direktiivin nojalla,

perustamissopimuksen soveltamisaloilla kohdeltava tässä jäsenvaltiossa tasavertaisesti sen omien kansalaisten kanssa, jollei perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu.

(21) Vastaanottavan jäsenvaltion olisi kuitenkin annettava päättää, myöntääkö se muille henkilöille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille tai sellaisille, jotka säilyttävät tämän aseman, tai heidän perheenjäsenilleen sosiaaliavustusta ensimmäisten kolmen oleskelukuukauden tai, työnhakijoiden osalta, pitemmän jakson aikana taikka toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista.”

4 Direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, 1 kohdan b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan

--

b) jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutus turva vastaanottavassa jäsenvaltiossa.”

5 Direktiivin 2004/38 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Unionin kansalaisiin sovellettavat hallinnolliset muodollisuudet”, säädetään seuraavaa:

”1. Kun oleskelu kestää yli kolme kuukautta, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia unionin kansalaisia rekisteröitymään asianomaisen viranomaisen luona, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 artiklan 5 kohdan soveltamista.

2. Rekisteröinnille asetettavan määräajan on oltava vähintään kolme kuukautta maahantulopäivästä. Asianomaiselle on välittömästi annettava rekisteröintitodistus, jossa mainitaan rekisteröidyn henkilön nimi ja osoite sekä rekisteröinnin päivämäärä. Rekisteröintivelvollisuuden laiminlyönnistä saatetaan määrätä asianomaiselle henkilölle seuraamuksia, joiden on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.

3. Rekisteröintitodistuksen antamista varten jäsenvaltiot voivat vaatia ainoastaan, että

--

– 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu unionin kansalainen esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin ja selvityksen siitä, että hän täyttää mainitussa alakohdassa esitetyt edellytykset,

--

4. Jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat ’riittäviksi varoiksi’, vaan niiden on otettava huomioon kyseessä olevan henkilön henkilökohtainen tilanne. Tämä määrä ei missään tapauksessa saa olla suurempi kuin se, jonka alittuessa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille voidaan myöntää sosiaaliavustusta tai, jos tätä perustetta ei voida soveltaa, suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion maksama sosiaaliturvajärjestelmän mukainen vähimmäiseläke.

--”

6 Direktiivin 2004/38 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Oleskeluoikeuden säilyminen”,

säädetään seuraavaa:

”_ _

2. Unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on 7, 12 ja 13 artiklassa säädetty oleskeluoikeus sikäli kuin he täyttävät näissä artikloissa säädetyt edellytykset.

Yksittäisissä tapauksissa, joissa on perusteltua aihetta epäillä, täyttääkö unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä 7, 12 ja 13 artiklassa säädetyt edellytykset, jäsenvaltiot voivat tarkistaa näiden edellytysten täyttymisen. Tällaista tarkistusta ei saa suorittaa järjestelmällisesti.

3. Karkottamistoimenpide ei saa automaattisesti olla seurauksena siitä, että unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

_ _”

7 Direktiivin 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.

_ _”

Asetus (EY) N:o 883/2004

8 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1, oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1) on korvattu 1.5.2010 alkaen sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se oli muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71).

9 Asetuksen N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 9.12.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1244/2010 (EUVL L 338, s. 35; jäljempänä asetus N:o 883/2004), 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

_ _

j) 'asuinpaikalla' paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu

--"

10 Asetuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on "Asiallinen soveltamisala", säädetään seuraavaa:

"1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

--

d) vanhuusetuudet;

--

2. Jollei liitteen XI säännöksistä muuta johdu, tätä asetusta sovelletaan yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia, sekä työnantajan tai laivanvarustajan velvoitteita koskeviin järjestelmiin.

3. Tätä asetusta sovelletaan myös maksuihin perustumattomiin erityisiin raha-etuuksiin, joista säädetään 70 artiklassa.

--

5. Tätä asetusta ei sovelleta

a) lääkinnälliseen ja sosiaalihuoltoon --

--"

11 Asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on "Yhdenvertainen kohtelu", säädetään seuraavaa:

"Henkilöillä, joihin tätä asetusta sovelletaan, on samat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset etuudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla, jollei tässä asetuksessa toisin säädetä."

12 Asetuksen 70 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä artiklaa sovelletaan erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin, jotka myönnetään sellaisen lainsäädännön perusteella, jossa sen henkilöllisen soveltamisalan, tavoitteiden ja/tai myöntämisedellytysten takia on piirteitä sekä 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta sosiaaliturvalainsäädännöstä että sosiaalihuollosta.

2. Tässä luvussa 'erityisillä maksuihin perustumattomilla rahaetuuksilla' tarkoitetaan etuuksia,

a) joilla on tarkoitus antaa joko

i) lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin kuuluvien riskien varalta ja joilla varmistetaan asianomaisille henkilöille vähimmäistoimeentulo ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne,

tai

ii) yksinomaan vammaisten erityissuojelua ja jotka liittyvät läheisesti henkilön sosiaaliseen

ympäristöön kyseisessä jäsenvaltiossa;

ja

b) jotka rahoitetaan yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla ja joiden myöntämis- ja laskemisedellytykset eivät ole riippuvaisia etuudensaajan maksuista. Maksuihin perustuvan etuuden lisänä myönnettyjä etuuksia ei kuitenkaan yksin tästä syystä ole pidettävä maksuihin perustuvina etuuksina;

ja

c) jotka on mainittu liitteessä X.

3. Edellä 7 artiklaa ja tämän osaston muita lukuja ei sovelleta tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin etuuksiin.

4. Edellä 2 kohdassa tarkoitettut etuudet myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti. Kyseiset etuudet antaa asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan.”

13 Asetuksen N:o 883/2004 liite X, jonka otsikko on ”Maksuihin perustumattomat erityiset rahaetuudet”, sisältää Itävallan tasavallan osalta seuraavan maininnan: ”Korvauslisä (yleisestä sosiaalivakuutuksesta 9 päivänä syyskuuta 1955 annettu liittovaltion laki [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz; BGBl. 189/1955] – –)”.

Itävallan oikeus

14 Yleisen sosiaalivakuutuslain (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz; BGBl. 189/1955), sellaisena kuin se on ollut 1.1.2011 alkaen muutettuna vuoden 2011 talousarviolailla (Budgetbegleitgesetz 2011; BGBl. 111/2011; jäljempänä ASVG), 292 §:n 1 momentin mukaan eläkkeensaajalla on silloin, jos eläke, korotettuna muista lähteistä saatavilla nettotuloilla ja kaikilla muilla huomioon otettavilla summilla, on alle tietyn viitemäärän, oikeus viitemäärän ja henkilökohtaisten tulojen välisen erotuksen suuruiseen korvauslisään, kunhan hän oleskelee vakinaisesti ja laillisesti Itävallassa.

15 Sijoittautumisesta ja oleskelusta annettu laki (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz), sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2011 talousarviolailla (jäljempänä NAG), sisältää muun muassa seuraavat asian kannalta merkitykselliset säännökset:

”§ 51 (1) Vapaata liikkuvuutta koskevan direktiivin mukaan [Euroopan talousalueen (ETA)] kansalaisilla on oikeus oleskella maassa yli kolmen kuukauden ajan, jos

--

2. heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja kattava sairausvakuutus turva niin, etteivät he oleskelunsa aikana joudu hakemaan sosiaaliavustuksia eivätkä korvauslisää, tai

--

Rekisteröintitodistus

§ 53 (1) ETA:n kansalaisten, joilla on unionin oikeuteen perustuva oleskeluoikeus (51 ja 52 §) ja jotka oleskelevat liittovaltion alueella yli kolme kuukautta, on ilmoitettava siitä viranomaisille neljän kuukauden kuluessa maahantulosta. Jos säädetyt edellytykset (51 tai 52 §) täyttyvät,

viranomaisten on hakemuksesta annettava rekisteröintitodistus.

(2) Unionin oikeuteen perustuvan oleskeluoikeuden todistamiseksi on esitettävä voimassa oleva henkilötodistus tai passi sekä seuraavat todisteet:

--

2. 51 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella: todiste riittävästä varoista ja kattavasta sairausvakuutusturvasta,

--”

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys

16 Peter Brey ja hänen aviopuolisonsa, jotka ovat kumpikin Saksan kansalaisia, lähtivät Saksasta vuoden 2011 maaliskuussa muuttaakseen Itävaltaan. Brey saa Saksasta työkyvyttömyyseläkettä 862,74 euroa kuukaudessa bruttona ja hoitoavustusta 225 euroa kuukaudessa. Avioparilla ei ole muita tuloja eikä muuta omaisuutta. Breyn aviopuoliso sai Saksassa perusturvaa, jota ei kuitenkaan ole maksettu hänelle enää 1.4.2011 jälkeen, koska hän on muuttanut Itävaltaan. Aviopari maksaa asunnostaan Itävallassa vuokraa 532,29 euroa kuukaudessa.

17 Pensionsversicherungsanstalt hylkäsi 2.3.2011 tekemällään päätöksellä Breyn hakemuksen, joka koski korvauslisän myöntämistä 1.4.2011 alkaen, sillä perusteella, ettei Breyllä ole eläkkeensä vähäisyyden takia sellaisia riittäviä varoja, joiden perusteella hän voisi oleskella Itävallassa laillisesti.

18 Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (Deutschlandsbergin alueen hallintoviranomainen) antoi Breylle ja hänen aviopuolisolleen 22.3.2011 NAG:n mukaisesti ETA:n kansalaisen rekisteröintitodistuksen.

19 Brey nosti kanteen 2.3.2011 tehdystä päätöksestä. Oberlandesgericht Graz pysytti 6.10.2011 antamallaan tuomiolla Landesgericht für Zivilsachen Grazin ensimmäisessä oikeusasteessa antaman tuomion ja muutti päätöstä niin, että Pensionsversicherungsanstalt veloitettiin myöntämään Breylle korvauslisää 326,82 euroa kuukaudessa 1.4.2011 alkaen.

20 Pensionsversicherungsanstalt on hakenut tuomioon muutosta (Revision) Oberster Gerichtshofilta.

21 Kyseinen tuomioistuin muistuttaa ennakkoratkaisupyynnössään, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-160/02, Skalka, 29.4.2004 antaman tuomion (Kok., s. I-5613) mukaan korvauslisä on asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa (josta on tullut asetuksen N:o 883/2004 70 artikla) tarkoitettu ”maksuihin perustumaton erityisetuus”, koska se täydentää vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkettä ja on sosiaalihuollon luonteinen sikäli kuin sillä on tarkoitus taata saajalleen toimeentulominimi riittämättömän eläkkeen tapauksessa.

22 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan siinä vireillä olevassa asiassa on siis selvitettävä, käytetäänkö unionin oleskeluoikeuslainsäädännössä samaa sosiaalihuollon käsitettä kuin unionin sosiaaliturvalainsäädännössä.

23 Jos mainitulla käsitteellä olisi katsottava olevan identtinen sisältö kummallakin alalla, kyseisen tuomioistuimen mukaan korvauslisää ei voitaisi pitää direktiivissä 2004/38 tarkoitettuna sosiaaliavustuksena, koska siinä on sosiaaliturvaan liittyviä piirteitä ja se kuuluu asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan. Niinpä oikeus korvauslisään ei vaikuttaisi oleskeluoikeuteen.

24 Kyseinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että sosiaalihuollon käsitteellä voitaisiin myös katsoa olevan itsenäinen direktiivin 2004/38 tavoitteisiin perustuva sisältö; direktiivin tarkoituksena on muun muassa estää, että henkilöt, jotka eivät ole suorittaneet maksuja osallistuakseen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmien rahoitukseen, eivät rasita kohtuuttomasti mainitun jäsenvaltion talousarviota. Tällöin kyseisellä käsitteellä olisi oleskeluoikeuslainsäädännössä ymmärrettävä tarkoitettavan valtion yleisistä verovaroista myöntämää perustukea, jota kaikki asukkaat voivat saada siitä riippumatta, perustuvatko tällaiset etuudet oikeuteen tai tarpeeseen ja liittyykö niihin tietty sosiaaliturvan kattama riski vai ei. Tällaisessa tapauksessa korvauslisää olisi pidettävä direktiivissä 2004/38 tarkoitettuna sosiaaliavustuksena.

25 Tässä tilanteessa Oberster Gerichtshof on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko korvauslisää pidettävä – – direktiivin 2004/38 – – 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna sosiaaliavustuksena?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Kysymyksen ulottuvuus

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään, onko direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohta tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitettu sosiaalihuollon käsite koskee ASVG:n 292 §:n 1 momentissa säädetyn korvauslisän kaltaista etuutta.

27 Kysymys on esitetty asiassa, jossa Itävallan toimivaltaiset viranomaiset ovat evänneet tällaisen etuuden toisen jäsenvaltion kansalaiselta Peter Breyltä sillä perusteella, että tämän ei hänelle myönnetystä rekisteröintitodistuksesta huolimatta voida katsoa oleskelevan Itävallassa ”laillisesti” ASVG:n 292 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, koska oikeus oleskella Itävallassa yli kolmen kuukauden ajan edellyttää NAG:n 51 §:n mukaan sitä, että asianomaisella on itseään ja perheenjäseniään varten muun muassa ”riittävät varat – – niin, [ettei hän] oleskelunsa aikana joudu hakemaan sosiaaliavustuksia [eikä] korvauslisää”.

28 On riidatonta, että viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksena on saattaa osaksi Itävallan oikeutta direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohta, jonka mukaan unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan, jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

29 Tästä seuraa, että vaikkei Brey'n oleskeluoikeus ole suoraan riidanalaisena pääasian oikeudenkäynnissä, koska tämä koskee ainoastaan korvauslisän myöntämistä, mainitun etuuden saamisedellytykset ja Itävallassa yli kolmen kuukauden pituista laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytykset ovat itse kansallisen oikeuden nojalla keskenään suorassa yhteydessä. Korvauslisän myöntäminen nimittäin edellyttää, että asianomainen täyttää tällaisen oleskeluoikeuden saamisedellytykset. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tältä osin esittämistä selityksistä ilmenee, että NAG:n 51 §:n 1 momentin 2 kohtaan 1.1.2011 alkaen tehtyä

muutosta koskevien esitöiden mukaan kyseisen säännöksen, jossa viitataan nimenomaisesti korvauslisään, tarkoituksena on vastedes estää, että toisen jäsenvaltion kansalainen voisi saada oleskeluoikeuden Itävallassa unionin oikeuden perusteella silloin, kun tällainen kansalainen hakee oleskelunsa aikana korvauslisää.

30 Pääasian oikeudenkäynnin ratkaiseminen näyttää siis riippuvan siitä, voiko jäsenvaltio evätä korvauslisän toisten jäsenvaltioiden kansalaisilta sillä perusteella, että he eivät Breyn tavoin täytä heille myönnetystä rekisteröintitodistuksesta huolimatta edellytyksiä yli kolmen kuukauden pituista laillista oleskelua koskevan oikeuden saamiseksi jäsenvaltion alueella, koska voidakseen saada tällaisen oikeuden asianomaisella henkilöllä on oltava riittävät varat niin, ettei hän joudu hakemaan muun muassa korvauslisää. Tämän etuuden luonne, josta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, on tutkittava mainittua kysymystä tarkasteltaessa.

31 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (ks. mm. asia C-45/06, Campina, tuomio 8.3.2007, Kok., s. I-2089, 30 kohta ja asia C-243/09, Fuß, tuomio 14.10.2010, Kok., s. I-9849, 39 kohta).

32 Esitetty kysymys on siis muotoiltava uudelleen siten, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee sillä pääasiallisesti, onko unionin oikeutta, erityisesti direktiivin 2004/38 säännöksiä, tulkittava siten, että se on esteenä pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa evätään ASVG:n 292 §:n 1 momentissa säädetyn korvauslisän kaltainen etuus toisen jäsenvaltion kansalaiselta, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, sillä perusteella, että tämä ei hänelle myönnetystä rekisteröintitodistuksesta huolimatta täytä edellytyksiä yli kolmen kuukauden pituista laillista oleskelua koskevan oikeuden saamiseksi ensin mainitun jäsenvaltion alueella, koska tällaiselle oleskeluoikeudelle on asetettu edellytykseksi, että kyseisellä kansalaisella on riittävät varat niin, ettei hän joudu hakemaan mainittua etuutta.

Unionin kansalaisen, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, oikeus pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiseen etuuteen vastaanottavassa jäsenvaltiossa

33 Aluksi on palautettava mieleen, että edellä mainitussa asiassa Skalka antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ASVG:n 292 §:n 1 momentissa säädetty korvauslisä kuuluu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan ja on siis saman asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen liitteen II a kanssa, tarkoitettu ”maksuihin perustumaton erityisetuus”. Tämän etuuden myöntävät mainitun asetuksen 10 a artiklan 1 kohdan nojalla yksinomaan asuinjäsenvaltion toimivaltaiset laitokset omalla kustannuksellaan tämän saman valtion lainsäädännön mukaisesti.

34 Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Skalka antamansa tuomion 26 kohdassa, että Itävallan korvauslisä on luonteeltaan ”erityisetuus”, koska tällainen etuus täydentää vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkettä, se on sosiaalihuollon luonteinen sikäli kuin sillä taataan saajalleen toimeentulominimi riittämättömän eläkkeen tapauksessa ja se myönnetään objektiivisin, laissa säädetyn perustein.

35 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi saman tuomion 29 ja 30 kohdassa, että kyseinen korvauslisä on katsottava ”maksuihin perustumattomaksi”, koska siihen liittyvistä menoista vastaa aluksi sosiaalivakuutuslaitos, jolle kyseessä oleva osavaltio korvaa ne kokonaisuudessaan; osavaltio puolestaan saa etuuden rahoittamiseen tarvittavan rahamäärän liittovaltiolta, ja vakuutettujen suorittamat maksut eivät liity missään vaiheessa tähän rahoitukseen.

36 On selvää, että asetuksen N:o 883/2004 vastaavat säännökset – eli 3 artiklan 3 kohta ja 70 artikla sekä liite X, jotka koskevat ”erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia” – eivät ole omiaan muuttamaan näitä arvioita.

37 Euroopan komissio katsoo, että mainituista säännöksistä ilmenee, että edellytys, jonka mukaan asianomaisella on korvauslisän saadakseen oltava oikeus oleskella laillisesti yli kolmen kuukauden ajan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei ole unionin oikeuden mukainen. Kullakin henkilöllä, joka Breyn tavoin kuuluu asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan kaiken palkatun työskentelyn tai itsenäisen ammatinharjoittamisen lopettaneena eläkkeellä olevana henkilönä, on nimittäin asetuksen 70 artiklan 4 kohdan mukaisesti oikeus saada erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia asuinjäsenvaltiossaan. Kyseisen asetuksen 1 artiklan j alakohdan mukaan henkilön asuinpaikka vastaa paikkaa, jossa hän ”vakinaisesti asuu”; tällä ilmaisulla tarkoitetaan jäsenvaltiota, jossa kyseessä olevat henkilöt vakinaisesti asuvat ja jossa on heidän etujensa tavanomainen keskus. Tästä seuraa, että ASVG:n 292 §:n 1 momentissa säädetty oleskelun laillisuutta koskeva edellytys, luettuna yhdessä NAG:n 51 §:n 1 momentin kanssa, merkitsee asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan vastaista välillistä syrjintää, koska se vaikuttaa ainoastaan muihin kuin itävaltalaisiin unionin kansalaisiin.

38 On siis tutkittava ensin, voiko jäsenvaltio asettaa asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluvan etuuden myöntämiseksi toisen jäsenvaltion kansalaiselle sellaisen edellytyksen, että tämä täyttää yli kolmen kuukauden pituisia laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytykset. Sen määrittäminen, voidaanko tällaisen oleskeluoikeuden edellytykseksi asettaa se, että asianomaisella on riittävät varat niin, ettei hän joudu hakemaan kyseistä etuutta, olisi nimittäin tarpeen vain, jos mainittuun kysymykseen olisi vastattava myöntävästi.

Vaatus, joka koskee yli kolmen kuukauden pituisia laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytysten täyttämistä

39 On huomattava, että asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 4 kohdassa, johon komissio tukeutuu, säädetään ”lainvalintasäännöstä”, jonka tarkoituksena on määrittää erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien tapauksessa sovellettava lainsäädäntö ja säännöksessä tarkoitettujen etuuksien maksamisesta vastaava laitos.

40 Mainitulla säännöksellä ei siten pyritä ainoastaan estämään useampien kansallisten lainsäädäntöjen samanaikaista soveltamista ja tästä mahdollisesti aiheutuvia vaikeuksia, vaan myös estämään se, että asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvaa siitä syystä, ettei heihin voida soveltaa mitään lainsäädäntöä (ks. analogisesti asia C-275/96, Kuusijärvi, tuomio 11.6.1998, Kok., s. I-3419, 28 kohta ja asia C-619/11, Dumont de Chassart, tuomio 21.2.2013, 38 kohta).

41 Sitä vastoin kyseisellä säännöksellä ei sinänsä pyritä määrittämään erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevan oikeuden olemassaolon edellytyksiä. Jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti itse määritettävä nämä edellytykset lainsäädännössään (ks. vastaavasti em. asia Dumont de Chassart, tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 4 kohdasta, luettuna yhdessä asetuksen 1 artiklan j

alakohdan kanssa, ei siis voida päätellä, että unionin oikeus on esteenä pääasian oikeuskäynnissä kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan erityistä maksuihin perustumatonta rahaetuutta koskeva oikeus edellyttää laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytysten täyttämistä kyseessä olevassa jäsenvaltiossa.

43 Asetuksella N:o 883/2004 ei näet luoda yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää vaan annetaan erillisten kansallisten järjestelmien jäädä edelleen voimaan, ja asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden järjestelmien yhteensovittaminen. Siinä sallitaan siten säilyttää erilliset järjestelmät, joiden perusteella syntyvät erilliset saatavat erillisiltä laitoksilta, joihin nähden edunsaajalla on välittömiä oikeuksia joko yksinomaan valtionsisäisen oikeuden nojalla tai valtionsisäisen oikeuden nojalla täydennettynä tarpeen vaatiessa unionin oikeudella (asia C?331/06, Chuck, tuomio 3.4.2008, Kok., s. I?1957, 27 kohta ja em. asia Dumont de Chassart, tuomion 40 kohta).

44 Oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei mikään ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että sosiaalietuuksien myöntämiseksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, asetetaan edellytykseksi se, että nämä täyttävät laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti asia C?85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998, Kok., s. I?2691, 61–63 kohta; asia C?184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001, Kok., s. I?6193, 32 ja 33 kohta; asia C?456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004, Kok., s. I?7573, 42 ja 43 kohta; asia C?209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005, Kok., s. I?2119, 37 kohta ja asia C?158/07, Förster, tuomio 18.11.2008, Kok., s. I?8507, 39 kohta).

45 Tällaisen oleskeluoikeuden myöntämiselle asetettujen edellytysten, kuten pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen edellytyksen, jonka mukaan asianomaisella on oltava riittävät varat niin, ettei hän joudu hakemaan korvauslisää, on kuitenkin itse oltava unionin oikeuden mukaisia.

Vaatus, jonka mukaan asianomaisella on oltava riittävät varat niin, ettei hän joudu hakemaan korvauslisää

46 On muistutettava, että jäsenvaltion kansalaisen oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella tekemättä siellä palkattua työtä tai harjoittamatta itsenäistä ammattia ei ole ehdoton. SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukainen oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella on nimittäin myönnetty jokaiselle unionin kansalaiselle vain, jollei perussopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu (ks. vastaavasti em. asia Trojani, tuomion 31 ja 32 kohta; asia C?200/02, Zhu ja Chen, tuomio 19.10.2004, Kok., s. I?9925, 26 kohta ja asia C?291/05, Eind, tuomio 11.12.2007, Kok., s. I?10719, 28 kohta).

47 Näiden rajoitusten ja ehtojen osalta direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat vaatia toisen jäsenvaltion kansalaisilta, jotka haluavat saada oikeuden oleskella niiden alueella yli kolmen kuukauden ajan harjoittamatta taloudellista toimintaa, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten kattava sairausvakuutusurva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja riittävät varat niin, etteivät he oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle (ks. vastaavasti asia C?480/08, Teixeira, tuomio 23.2.2010, Kok., s. I?1107, 42 kohta).

48 Komissio katsoo toisin kuin kaikki kirjallisia huomautuksia esittäneet hallitukset, että koska korvauslisä on asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluva erityinen maksuihin perustumaton rahaetus, sitä ei voida pitää direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ”sosiaaliavustuksena”. Komission mukaan direktiivin perusteluista (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen) sitä paitsi ilmenee, että mainitussa säännöksessä tarkoitettut ”sosiaaliavustukset” ovat niitä, jotka eivät

toistaiseksi kuulu asetuksen N:o 883/2004 piiriin. Komission mielestä tätä tulkintaa tukee se, että kyseisten perustelujen mukaan direktiivissä 2004/38 tarkoitettu sosiaalihuolto sisältää maksuttoman lääkinnällisen huollon, joka asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 5 kohdalla on nimenomaan suljettu pois tämän asetuksen soveltamisalasta.

49 Tässä yhteydessä on heti korostettava, että sekä unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko Euroopan unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja tavoiteltu päämäärä (ks. mm. asia C-204/09, Flachglas Torgau, tuomio 14.2.2012, 37 kohta ja asia C-260/11, Edwards ja Pallikaropoulos, tuomio 11.4.2013, 29 kohta).

50 Kuten tämän tuomion 33–36 kohdasta jo ilmenee, korvauslisän kaltainen etuus kuuluu asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan. Tämä seikka ei kuitenkaan voi sinällään olla ratkaiseva tulkittaessa direktiivin 2004/38 säännöksiä. Kuten kaikki kirjallisia huomautuksia esittäneet hallitukset ovat todenneet, asetuksen N:o 883/2004 tavoitteet nimittäin poikkeavat kyseisen direktiivin tavoitteista.

51 Tässä yhteydessä on muistutettava, että asetuksen N:o 883/2004 säännöksillä pyritään SEUT 48 artiklassa määritellyn tavoitteen saavuttamiseen siten, että estetään ne mahdolliset haittavaikutukset, joita sillä, että työntekijät käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, saattaisi olla työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä sosiaaliturvaetuksien saamisen kannalta (ks. vastaavasti em. asia Chuck, tuomion 32 kohta).

52 Juuri tämän tavoitteen saavuttamiseksi kyseisessä asetuksessa säädetään siinä mainittujen poikkeuksien varauksella periaatteesta, jonka mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvat rahaetuudet voidaan viedä vastaanottavaan jäsenvaltioon, siten, että sen 7 artiklan nojalla asuinpaikkaa koskevat säännöt jätetään huomiotta (ks. vastaavasti asia C-20/96, Snares, tuomio 4.11.1997, Kok., s. I-6057, 39 ja 40 kohta).

53 Direktiivin 2004/38 tavoitteena sen sijaan on helpottaa ja tehostaa sen kullekin unionin kansalaiselle perussopimuksessa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä (ks. asia C-127/08, Metock ym., tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6241, 82 ja 59 kohta; asia C-162/09, Lassal, tuomio 7.10.2010, Kok., s. I-9217, 30 kohta ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011, Kok., s. I-3375, 28 kohta), ja sillä pyritään myös täsmentämään, kuten sen 1 artiklan a alakohdasta ilmenee, mainitun oikeuden käyttöedellytyksiä (ks. vastaavasti em. asia McCarthy, tuomion 33 kohta ja yhdistetyt asiat C-424/10 ja C-425/10, Ziolkowski ja Szeja, tuomio 21.12.2011, Kok., s. I-14035, 36 ja 40 kohta), joiden joukossa on yli kolmen kuukauden pituisen oleskelun osalta direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty edellytys, jonka mukaan unionin kansalaisilla, joilla ei ole tai ei ole enää työntekijän asemaa, on oltava riittävät varat.

54 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee erityisesti, että kyseisellä edellytyksellä pyritään muun muassa estämään se, että näistä henkilöistä aiheutuisi kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle (em. yhdistetyt asiat Ziolkowski ja Szeja, tuomion 40 kohta).

55 Tällaisen edellytyksen taustalla on ajatus siitä, että unionin kansalaisten oleskeluoikeuden käyttö voidaan tehdä riippuvaiseksi jäsenvaltioiden perustelluista intresseistä, tässä tapauksessa niiden julkisen talouden suojelusta (ks. analogisesti asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002, Kok., s. I-7091, 90 kohta; em. asia Zhu ja Chen, tuomion 32 kohta ja asia C-408/03, komissio v. Belgia, tuomio 23.3.2006, Kok., s. I-2647, 37 ja 41 kohta).

56 Samoin direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetään yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevasta poikkeuksesta; kyseistä periaatetta sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella oleskeleviin muihin unionin kansalaisiin kuin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin, henkilöihin, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheenjäseniinsä, ja vastaanottava jäsenvaltio voi sen perusteella jättää myöntämättä oikeuden sosiaaliavustuksiin, erityisesti kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden aikana (ks. yhdistetyt asiat C-22/08 ja C-23/08, Vatsouras ja Koupatantze, tuomio 4.6.2009, Kok., s. I-4585, 34 ja 35 kohta).

57 Tästä ilmenee, että kun asetuksen N:o 883/2004 tarkoituksena on taata oikeutta työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneille unionin kansalaisille, että heillä säilyy oikeus tiettyihin heidän lähtöjäsenvaltionsa myöntämiin sosiaaliturvaetuksiin, direktiivissä 2004/38 puolestaan annetaan vastaanottavalle jäsenvaltiolle mahdollisuus asettaa unionin kansalaisille silloin, kun heillä ei ole tai ei ole enää työntekijän asemaa, legitiimejä rajoituksia sosiaalietuuksien myöntämisen osalta, jottei heistä aiheutuisi kohtuutonta räsitystä kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

58 Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan sisältyvää sosiaalihuoltojärjestelmän käsitettä ei siis voida rajata koskemaan – toisin kuin komissio väittää – vain sosiaaliavustuksia, jotka asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan eivät kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan.

59 Kuten useat huomautuksia esittäneet hallitukset ovat korostaneet, päinvastainen tulkinta johtaisi perusteettomaan erilaiseen kohteluun jäsenvaltioiden välillä sen mukaan, millaisilla yksityiskohtaisilla säännöillä ne ovat organisoineet kansalliset sosiaaliturvajärjestelmänsä, koska pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisen etuuden ”erityinen” luonne – ja siis sen kuuluminen asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan – riippuu muun muassa siitä, perustuuko tällaisen etuuden myöntäminen kansallisessa oikeudessa objektiivisiin kriteereihin vai yksinomaan siihen, että asianomainen on avun tarpeessa.

60 Tästä seuraa, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua sosiaalihuoltojärjestelmän käsitettä ei ole määritettävä muodollisten kriteerien vaan mainitun säännöksen tavoitteen, sellaisena kuin se palautettiin mieleen tämän tuomion 53–57 kohdassa, mukaan (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Vatsouras ja Koupatantze, tuomion 41 ja 42 kohta sekä asia C-571/10, Kamberaj, tuomio 24.4.2012, 90–92 kohta).

61 Kyseistä käsitettä on siis tulkittava siten, että sillä viitataan kaikkiin kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamiin tukijärjestelmiin, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen ja joka saattaa siksi muodostua oleskelunsa aikana rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, millä voi olla seurauksia tuen, jota kyseinen valtio voi myöntää, kokonaistasolle (ks. vastaavasti em. asia Bidar, tuomion 56 kohta; em. asia Eind, tuomion 29 kohta ja em. asia Förster, tuomion 48 kohta sekä analogisesti asia C-578/08, Chakroun, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1839, 46 kohta ja em. asia Kamberaj, tuomion 91 kohta).

62 Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan korvauslisän osalta tämän tuomion 33–36 kohdasta ilmenee, että tällaisen etuuden voidaan katsoa kuuluvan asianomaisen jäsenvaltion

”sosiaalihuoltojärjestelmään”. On nimittäin niin, että – kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Skalka antamansa tuomion 29 ja 30 kohdassa – mainittu etuus, jolla on tarkoitus taata saajalleen toimeentulominimi riittämättömän eläkkeen tapauksessa, on kokonaan viranomaisten rahoittama eivätkä vakuutetut suorita mitään maksuja.

63 Tästä seuraa, että se, että toisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, voi eläkkeensä vähäisyyden perusteella olla oikeutettu tällaiseen etuuteen, voisi olla seikka, joka on omiaan osoittamaan, ettei kyseisellä kansalaisella ole riittäviä varoja sen välttämiseksi, että hänestä aiheutuu kohtuutonta räsitusta kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla (ks. vastaavasti em. asia Trojani, tuomion 35 ja 36 kohta).

64 Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät kuitenkaan voi tehdä tällaista päätelmää arvioimatta kokonaisuutena räsitusta, jota tällaisen etuuden myöntäminen konkreettisesti merkitsisi koko kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle, kun asianomaisen tilannetta luonnehtivat henkilökohtaiset olosuhteet otetaan huomioon.

65 On nimittäin ensinnäkin korostettava, ettei direktiivissä 2004/38 suljeta mitenkään pois kaikkea mahdollisuutta myöntää vastaanottavassa jäsenvaltiossa sosiaalietuuksia toisten jäsenvaltioiden kansalaisille (ks. analogisesti em. asia Grzelczyk, tuomion 39 kohta).

66 Päinvastoin useissa direktiivin säännöksissä säädetään nimenomaisesti, että heille voidaan myöntää tällaisia etuuksia. Kuten komissio on perustellusti korostanut, direktiivin 24 artiklan 2 kohdan sanamuodostakin siis jo ilmenee, että vain oleskelun kolmen ensimmäisen kuukauden aikana vastaanottavan jäsenvaltion ei kyseisen artiklan 1 kohdassa mainitusta yhdenvertaista kohtelua koskevasta periaatteesta poiketen tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen unionin sellaisille kansalaisille, joilla ei ole tai ei ole enää työntekijän asemaa. Lisäksi kyseisen direktiivin 14 artiklan 3 kohdassa säädetään, että karkottamistoimenpide ei saa automaattisesti olla seurauksena siitä, että unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä turvautuu sosiaalihuoltojärjestelmään.

67 Toiseksi on huomattava, että direktiivin 2004/38 8 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat riittäviksi varoiksi, vaan niiden on otettava huomioon kyseessä olevan henkilön henkilökohtainen tilanne. Lisäksi kyseisen 8 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen mukaan riittävien varojen määrä ei saa olla suurempi kuin se, jonka alittuessa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille voidaan myöntää sosiaaliavustusta tai, jos tätä perustetta ei voida soveltaa, suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion maksama sosiaaliturvajärjestelmän mukainen vähimmäiseläke.

68 Tästä ilmenee, että vaikka jäsenvaltiot voivat ilmoittaa tietyn summan viitemääränä, ne eivät voi edellyttää vähimmäispalkan määrää, jonka alittuessa oletettaisiin, ettei asianomaisella ole riittäviä varoja, tutkimatta konkreettisesti kunkin asianomaisen tilannetta (ks. analogisesti em. asia Chakroun, tuomion 48 kohta).

69 Lisäksi direktiivin 2004/38 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, että sen arvioimiseksi, aiheuttaako sosiaaliavustuksen saaja kohtuuttoman räsituksen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, tämän valtion on ennen karkottamistoimenpiteen toteuttamista tarkasteltava, ovatko asianomaisella olevat vaikeudet väliaikaisia, ja otettava huomioon hänen oleskelunsa pituus, hänen henkilökohtaiset olosuhteensa ja hänelle myönnetyn avustuksen määrä.

70 Lopuksi ja kolmanneksi on muistutettava, että koska oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on unionin oikeuden peruseriaatteena pääsääntö, direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b

alakohdassa säädettyjä edellytyksiä on tulkittava suppeasti (ks. analogisesti em. asia Kamberaj, tuomion 86 kohta ja em. asia Chakroun, tuomion 43 kohta) sekä unionin oikeudessa asetettuja rajoja ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen (ks. em. asia Baumbast ja R, tuomion 91 kohta; em. asia Zhu ja Chen, tuomion 32 kohta ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 39 kohta).

71 Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin 2004/38 tavoitetta, joka on muun muassa helpottaa ja tehostaa unionin kansalaisilla olevan vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan perusoikeuden käyttämistä, ja vastoin direktiivin tehokasta vaikutusta (ks. analogisesti em. asia Chakroun, tuomion 43 ja 47 kohta).

72 Kun direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, sellaisena kuin se on tulkittuna direktiivin johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, asetetaan yli kolmen kuukauden pituista oleskelua koskevan oikeuden edellytykseksi se, ettei asianomainen muodostu ”kohtuuttomaksi” rasiukseksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltoon koskevalle ”järjestelmälle”, se merkitsee siten sitä, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on toimivalta harkita useiden tekijöiden perusteella ja suhteellisuusperiaatteen kannalta, onko sosiaalietuuden myöntäminen omiaan merkitsemään rasitusta kyseisen jäsenvaltion kaikille sosiaalihuoltojärjestelmille. Direktiivissä 2004/38 hyväksytään siis tietty taloudellinen solidaarisuus vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä varsinkin, jos oleskeluoikeuden saajalla olevat vaikeudet ovat väliaikaisia (ks. analogisesti em. asia Grzelczyk, tuomion 44 kohta; em. asia Bidar, tuomion 56 kohta ja em. asia Förster, tuomion 48 kohta).

73 Kuten julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 74 kohdasta ilmenee, direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan saksankielisessä versiossa tosin ei erotuksena säännöksen useimmista muista kieliversioista näytä olevan viittausta kyseiseen ”järjestelmään”.

74 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä kuitenkin katsotaan, että jossakin unionin oikeuden säännöksen kieliversiossa käytettyä sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena, eikä sille voida antaa tältä osin etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Tällainen lähestymistapa ei nimittäin vastaisi unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen vaatimusta. Erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (ks. asia C-372/88, Cricket St Thomas, tuomio 27.3.1990, Kok., s. I-1345, 18 ja 19 kohta ja asia C-149/97, Institute of the Motor Industry, tuomio 12.11.1998, Kok., s. I-7053, 16 kohta).

75 Tämän tuomion 64–72 kohdasta ilmenee, että pelkästään se, että jäsenvaltion kansalainen saa sosiaaliavustusta, ei voi riittää osoittamaan, että hän merkitsee kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

76 Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan säännöstön osalta Itävallan hallituksen omista istunnossa esitetystä selityksestä ilmenee, että vaikka korvauslisän määrä riippuu asianomaisen varallisuustilanteesta suhteessa sen myöntämiselle vahvistettuun viitemäärään, pelkästään se, että toisen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, hakee tällaista etuutta, riittää sen epäämiseen häneltä huolimatta oleskelun pituudesta, kyseisen etuuden määrästä ja sen maksamisen ajanjaksosta eli siis rasituksesta, jota etuus merkitsee mainitun valtion koko sosiaalihuoltojärjestelmälle.

77 On todettava, että se, että vastaanottava jäsenvaltio epäilee täten automaattisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, kyseisen sosiaalietuuden jopa direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kolmen kuukauden pituisen oleskelun jälkeiseltä ajanjaksolta, ei mahdollista sitä, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset

viranomaiset arvioivat silloin, kun asianomaisen varat alittavat kyseisen etuuden myöntämislle vahvistetun viitemäärän, muun muassa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ja 8 artiklan 4 kohdasta sekä suhteellisuusperiaatteesta johtuvien vaatimusten mukaisesti kokonaisuutena räsitusla, jota tällaisen etuuden myöntäminen konkreettisesti merkitsisi koko sosiaalihuoltojärjestelmälle, kun asianomaisen tilannetta luonnehtivat henkilökohtaiset olosuhteet otetaan huomioon.

78 Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisessa asiassa on erityisesti tärkeää, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat silloin, kun ne tutkivat Breyn tilanteen kaltaisessa tilanteessa olevan unionin kansalaisen, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, hakemuksen, ottaa huomioon muun muassa hänen tulojensa suuruuden ja säännöllisyyden, sen, että nämä tulot ovat saaneet kyseiset viranomaiset myöntämään hänelle rekisteröintitodistuksen, sekä haetun etuuden mahdollisen maksamisajanjakson. Lisäksi täsmällisemmin sen arvioimiseksi, miten laajaa räsitusla tällainen maksaminen merkitsisi kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle, voi olla merkityksellistä selvittää, kuten komissio totesi istunnossa, kyseisen etuuden niiden saajien osuus, joilla on unionin kansalaisen asema ja jotka saavat vanhuuseläkettä toisessa jäsenvaltiossa.

79 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on ainoana toimivaltainen arvioimaan tosiseikkoja, tehtävänä on nyt käsiteltävässä asiassa selvittää muun muassa edellä esitettyjen seikkojen kannalta, voiko korvauslisän kaltaisen etuuden myöntäminen Breyn tilanteessa olevalle henkilölle merkitä kohtuutonta räsitusla kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle.

80 Esitettyyn kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että unionin oikeutta, sellaisena kuin se ilmenee erityisesti direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, 8 artiklan 4 kohdasta ja 24 artiklan 1 ja 2 kohdasta, on tulkittava siten, että se on esteenä pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa evätään jopa kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden jälkeiseltä ajanjaksolta kaikissa olosuhteissa ja automaattisesti ASVG:n 292 §:n 1 momentissa säädetyn korvauslisän kaltaisen etuus toisen jäsenvaltion kansalaiselta, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, sillä perusteella, että tämä ei hänelle myönnetystä rekisteröintitodistuksesta huolimatta täytä edellytyksiä yli kolmen kuukauden pituista laillista oleskelua koskevan oikeuden saamiseksi ensin mainitun valtion alueella, koska tällaiselle oleskeluoikeudelle on asetettu edellytykseksi, että kyseisellä kansalaisella on riittävät varat niin, ettei hän joudu hakemaan mainittua etuutta.

Oikeudenkäyntikulut

81 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Unionin oikeutta, sellaisena kuin se ilmenee erityisesti Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, 8 artiklan 4 kohdasta ja 24 artiklan 1 ja 2 kohdasta, on tulkittava siten, että se on esteenä pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa evätään jopa kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden jälkeiseltä ajanjaksolta kaikissa olosuhteissa ja automaattisesti yleisen sosiaalivakuutuslain (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), sellaisena kuin se on ollut

1.1.2011 alkaen muutettuna vuoden 2011 talousarviolailla (Budgetbegleitgesetz 2011), 292 §:n 1 momentissa säädetyn korvauslisän kaltainen etuus toisen jäsenvaltion kansalaiselta, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, sillä perusteella, että tämä ei hänelle myönnetystä rekisteröintitodistuksesta huolimatta täytä edellytyksiä yli kolmen kuukauden pituista laillista oleskelua koskevan oikeuden saamiseksi ensin mainitun valtion alueella, koska tällaiselle oleskeluoikeudelle on asetettu edellytykseksi, että kyseisellä kansalaisella on riittävät varat niin, ettei hän joudu hakemaan mainittua etuutta.

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.