

Sag C-302/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

11. april 2019

Forelæggende ret:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Afgørelse af:

5. februar 2019

Appellant:

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

Indstævnt:

WS

Hovedsagens genstand

Påstand om ophævelse af en appeldom, hvorved det blev fastslået, at en lovgivning – som med henblik på beregningen af familietilskud (assegno per il nucleo familiare) ikke anser familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger, der er indehaver af en kombineret tilladelse som omhandlet i direktiv 2011/98/EF, hvilke familiemedlemmer har bopæl i det nævnte oprindelsestredjeland, som medlemmer af husstanden, men derimod anser familiemedlemmer til en af medlemsstatens egne statsborgere, hvilke familiemedlemmer ikke har bopæl i medlemsstaten, for at være medlemmer af husstanden – er diskriminerende på grundlag af nationalitet.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning i henhold til artikel 267 TEUF af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EF samt ligebehandlingsprincippet.

Det præjudicielle spørgsmål

Skal artikel 12, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EF af 13. december 2011 samt princippet om ligebehandling af fastboende udlændinge og nationale statsborgere fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning i henhold til hvilken – og i modsætning til, hvad der gælder for medlemsstatens egne statsborgere – der ved fastlæggelsen af medlemmerne af husstanden i forbindelse med beregningen af familietilskuddet sker udelukkelse af familiemedlemmer til en fastboende arbejdstager, som er tredjelandsstatsborger, når disse personer har bopæl i oprindelsestredjelandet?

Anførte EU-retlige forskrifter og påberåbt praksis fra Domstolen

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat (EUT 2011, L 343, s. 1), artikel 12, i henhold til hvilken arbejdstagere fra tredjelande har ret til ligebehandling med statsborgerne i den medlemsstat, hvor de har ophold, hvad angår bl.a. [litra e)] sociale sikringsgrene som defineret i forordning (EF) nr. 883/2004 samt 2., 19., 20., 24. og 26. betragtning.

Domstolens dom af 21. juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

Anførte nationale forskrifter

Decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, «Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti» convertito in legge 13 maggio 1988, n. 153 (lovdekret nr. 69 af 13. marts 1988) »Bestemmelser vedrørende social sikring, forbedring af forvaltningen af havnevæsenet og andre hasteforanstaltninger«, ophøjet til lov nr. 153 af 13.5.1988) (GURI nr. 143 af 20.6.1988), artikel 2, stk. 1: »For arbejdstagere, pensionsmodtagere, modtagere af sociale sikringsydelse med tilknytning til en lønnet beskæftigelse, [...] medarbejdere ved offentlige organer [...] erstattes familietillæg [...] regnet fra indeværende betalingsperiode den 1. januar 1988, såfremt betingelserne i denne artikels bestemmelser er opfyldt, af et familietilskud 2. Tilskuddet ydes i henhold til forskellige satser på baggrund af antallet af medlemmer af husstanden og husstandsindkomsten efter den tabel, der er vedhæftet nærværende dekret. Indkomstgrænserne i denne tabel justeres opad [...] for husstande, der tæller medlemmer, der på grund af sygdom eller fysisk eller psykisk svækkelse helt eller delvist er ude af stand til at bestride et almindeligt arbejde, eller såfremt der er tale om mindreårige, der generelt har vanskeligt ved at udføre opgaver, der er normale for deres alderstrin. Disse indkomstgrænser justeres opad [...], såfremt de i stk. 1 beskrevne personer er enke eller enkemand, skilt, separeret eller ugift. Med virkning fra den 1. juli 1994 gælder, at når den i

stk. 6 beskrevne husstand omfatter to børn eller flere, forøges tilskuddets månedlige beløb [...] for hvert barn, bortset fra det første. [...] Husstanden består af ægtefællerne, med undtagelse af ægtefæller, der er faktisk og retligt er separeret, og børn og dermedigestillede personer [...], der er under 18 år eller uden aldersbegrænsning når disse på grund af sygdom eller fysisk eller psykisk svækkelse er ude af stand til at bestride et almindeligt arbejde [...] 6a°. Den i stk. 6 omhandlede husstand omfatter ikke ægtefæller og børn og dermedigestillede personer, der er udenlandske statsborgere, som ikke har bopæl i Italien, med undtagelse af tilfælde, hvor den stat, hvori udlændingen er statsborger, har indført en gensidig ordning i forhold til italienske statsborgere, eller der er blevet indgået en international konvention på området for familietilskud. Arbejds- og socialministeren fastslår efter høring af udenrigsministeren hvilke stater, der er omfattet af gensidighedsprincippet [...] 8a° Hver enkelt husstand kan kun tildeles et tilskud. For medlemmerne af den husstand, for hvilken der udbetales et tilskud, er dette tilskud uforeneligt med ethvert andet tilskud eller familieydelse. Husstandsindkomsten omfatter den samlede indkomstskattepligtige indtægt, som oppebæres af husstandens medlemmer i et kalenderår, der løber til den 1. juli hvert år og lægges til grund for udbetaling af familietilskuddet indtil den 30. juni det følgende år. [...] Indtægter af enhver art medregnes til indkomsten [...], såfremt den er større end [...] Indkomsten omfatter ikke godtgørelser, uanset betegnelse og forudbetalinger deraf, og heller ikke det tilskud, der er fastsat i nærværende artikel [...].«

Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, «Attuazione della direttiva 2011/98/UE [...]» (lovdekret nr. 40 af 4.3.2014, »Gennemførelse af direktiv 2011/98/EU [...]« (GURI nr. 68 af 22.3.2014)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 WS, der er statsborger i Sri Lanka, har siden den 9. december 2011 haft en opholds- og arbejdstilladelse og har siden den 28. december 2015 haft en kombineret arbejds- og opholdstilladelse som omhandlet i lovdekret nr. 40/2014. Hans familiemedlemmer (hustru og to børn) forlod fra januar til juni 2014 og dernæst fra juli 2014 til juni 2016 Italien for at for at tage bopæl i oprindelseslandet (Sri Lanka). WS blev vedrørende denne periode nægtet familietilskud fra INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) (den italienske sociale sikringsstyrelse) med den begrundelse, at artikel 2, stk. 6a, i lovdekret nr. 69/88 ved fastlæggelsen af medlemmer af husstanden i forbindelse med beregningen af det pågældende tilskud udelukker arbejdstagerens ægtefælle og børn, der ikke har bopæl i Italien.
- 2 Mens Tribunale di Alessandria (retten i Alessandria) forkastede Ws' søgsmål til prøvelse af dette afslag, fastslog Corte d'appello di Torino (appeldomstolen i Torino) på grundlag af artikel 12 i direktiv 2011/98, der endnu ikke er blevet gennemført i den italienske retsorden, men som finder direkte anvendelse, at

ovennævnte artikel 2, stk. 6a,^o medførte forskelsbehandling og afslog følgelig at anvende bestemmelsen.

- 3 INPS har iværksat kassationsanke med påstand om ophævelse af appeldommen.

De væsentligste argumenter, der anføres af sagsøgeren i hovedsagen

- 4 Ifølge INPS skal fortolkningen af direktiv 2011/98/EU – i modsætning til det i den appellerede dom fastslåede – også foretages på grundlag af 8., 19., 20., 24. og 26. betragtning til dette direktiv, som beskriver den forskellige situation for indehaverne af en kombineret arbejds- og opholdstilladelse i forhold til indehaverne af en opholdstilladelse i henhold til direktiv 2003/109/EF, det forhold, at der ikke foreligger en fælles europæisk lovgivning i EU's medlemsstater med hensyn til på hvilken måde statsborgere i tredjelande har ret til ligebehandling, målet om ikke at indrømme rettigheder i forbindelse med situationer, der ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde, navnlig i forbindelse med familiemedlemmer, der opholder sig i et tredjeland, og den skønsbeføjelse, som hver medlemsstat er overladt med henblik på at begrænse tilkendelsen, socialsikringsydelse, størrelse og varighed for statsborgere i tredjelande. Det omhandlede familietilskud har karakter af socialsikringsydelse og er ikke bistandsmæssigt til forskel fra den ydelse, som Domstolen fastslog, fandt anvendelse på udlændinge i Martinez Silva-sagen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 5 Familietilskud i henhold til artikel 2 i lovdekret nr. 69/1988 er et finansielt tilskud som ydes alle til arbejdstagere, pensionsberettigede eller personer, der er berettigede til sociale sikringsydelser, som udspringer af lønnet beskæftigelse, såfremt den pågældendes husstand oppebærer en indkomst, der ikke overstiger en vis tærskel.
- 6 Størrelsen af det tilskud, som udbetales af INPS, beregnes i forhold til antallet af medlemmer af husstanden, antallet af børn og husstandsindkomsten. Udbetalingen af tilskuddet foretages af arbejdsgiveren i forbindelse med lønudbetalingen på grundlag af en procentsats af arbejdstagerens bruttoindtjening. Der foretages dernæst en endelig udligning fra INPS' side mellem de beløb, som arbejdsgiveren har betalt, og de bidrag til sociale sikringsordninger, som skal godtgøres.
- 7 National retspraksis har til tider defineret tilskuddet som socialsikringsydelse, idet der skulle være tale om et supplement til enten pension eller løn med tilknytning til det udførte arbejde, der er finansieret af de bidrag, der betales af alle arbejdsgivere med henblik på at sikre en tilstrækkelig indkomst for familier, der ikke har en sådan indkomst, og andre gange som bistandsmæssigt henset til, at både tilskudsbeløbet og den indkomst, der danner grundlag for tilskuddets betaling, forhøjes for de familier, der har et større behov, og som omfatter personer, der er ramt af sygdom eller børn i nød. Sondringen forekommer

imidlertid ikke relevant for den forelæggende ret, som finder, at der under alle omstændigheder er tale om en foranstaltning, der falder inden for anvendelsesområdet for bestemmelsen i artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU.

- 8 Den fortolkningstvivel, som begrundes af den præjudicielle forelæggelse, udspringer af den omstændighed, at loven tillægger medlemmerne af husstanden væsentlig betydning for tilskuddets struktur og udpeger dem som de grundlæggende berettigede til den økonomiske ydelse, som lønmodtageren eller den pensionsberettigede har ret til at modtage: Til forskel fra familiemedlemmer til en indenlandsk statsborger, kan familiemedlemmer til en udenlandsk statsborger da anses for ikke at være omfattet af husstanden, når deres faktiske bopæl ikke er i Italien, og der ikke findes aftaler om gensidighed med deres hjemland, idet der også tages hensyn til formålene i direktiv 2011/98/EU i 20. betragtning dertil:»[...] Retten til ligebehandling på de områder, der er præciseret i dette direktiv, bør ikke kun gælde [...], herunder en arbejdstager fra et tredjeland familiemedlemmer, der er indrejst i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring« og 24. betragtning: »Arbejdstagere fra tredjelande bør have ret til ligebehandling hvad angår social sikring. [...] Ikke desto mindre bør dette direktiv ikke give arbejdstagere fra tredjelande flere rettigheder end de rettigheder, der allerede fremgår af gældende EU-retten hvad angår social sikring for tredjelandstatsborgere, som er i situationer, hvor landegrænserne overskrides. Endvidere bør dette direktiv ikke indrømme rettigheder i forbindelse med situationer, der ligger uden for EU-rettens anvendelsesområde, f.eks. i forbindelse med familiemedlemmer, der opholder sig i et tredjeland. Dette direktiv bør udelukkende give rettigheder til de familiemedlemmer, der sammen med en arbejdstager fra et tredjeland flytter til en medlemsstat på grundlag af familiesammenføring, eller til familiemedlemmer, der allerede har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat«.
- 9 Domstolen har indtil nu kun udtalt sig om tilfælde, hvor såvel indehaverne af den ret til social sikring, som er blevet påberåbt, som den samlede husstand havde fast bopæl i medlemsstaten eller var rejst fra én medlemsstat til en anden. Det forelagte spørgsmål er derfor hidtil ikke besvaret.