

Sag C-303/19

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:

VR

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 opholdstilladelse som omhandlet i direktiv 2003/109/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 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF samt ligebehandlingsprincippet.

Det præjudicielle spørgsmål

Skal artikel 11, stk. 1, litra d), i Rådets direktiv 2003/109 af 25. november 2003 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

Rådets direktiv 2003/109 af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44), artikel 2 og artikel 11, stk. 1, 2 og 4, samt 12., 13. og 14. betragtning dertil.

Domstolens dom af 2. september 2015, Kommissionen mod Nederlandene (C-508/10, EU:C:2012:243) og af 24. april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

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 sikringsydelser 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 indtægtsgrænser 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 dermed ligestillede 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 8 gennaio 2007, n. 3, »Attuazione della direttiva 2003/109/CE [...] (Lovdekret nr. 3 af 8.1.2007 »gennemførelse af direktiv 2003/109/EF [...]« (GURI nr. 24 af 30.1.2007), som inkorporerer direktivets bestemmelser i decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 »Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero« (lovdekret nr. 286 af 25.7.1998, »Konsoliderede bestemmelser vedrørende indvandring og betingelser, som udlændinge skal opfylde«) (almindeligt tillæg til GURI nr. 191 af 18.8.1998), som nu i artikel 9, stk. 1, bestemmer: »En udlænding, som i mindst fem år har haft en gyldig opholdstilladelse, og som godtgør at råde over en indtægt, som ikke er lavere end den årlige socialydelse, og – i tilfælde af, at der indgives en ansøgning vedrørende familiemedlemmer – en tilstrækkelig indtægt [...] og en passende bolig, der opfylder minimumskravene i de relevante bestemmelser i national ret, kan ansøge om udstedelse af [EU]-opholdstilladelse som fastboende udlænding til sig selv og sine familiemedlemmer« [...] og stk. 12: »Ud over bestemmelserne om udlændinge, som lovligt opholder sig i Italien på statens område, kan indehaveren af en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding [...] c) oppebære sociale bistandsydelser, sociale sikringsydelser, ydelser vedrørende dækning på sundheds-, uddannelses-, og socialområdet, ydelser vedrørende adgang til goder og tjenesteydelser, som er tilgængelige for offentligheden, herunder adgang til proceduren for adgang til boliger opført af det offentlige, medmindre andet er bestemt, og forudsat, at det godtgøres, at udlændingen reelt har bopæl på nationalt område [...].«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 VR er pakistansk statsborger, hvis familiemedlemmer i perioden fra september 2011 til april 2014 forlod Italien for at tage bopæl i oprindelseslandet. VR blev vedrørende denne periode nægtet familietilskud fra arbejdsgiveren og 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 På grundlag af artikel 11 i direktiv 2003/109 og de relevante gennemførelsesbestemmelser i den italienske retsorden fastslog først førsteinstansretten og dernæst Corte di appello di Brescia (appeldomstolen i Brescia, Italien), at ovennævnte artikel 2, stk. 6a,^o medførte forskelsbehandling og afslog følgelig at anvende bestemmelsen og pålagde INPS og arbejdsgiveren at betale arbejdstageren de ikke-ydede beløb.
- 3 INPS har iværksat kassationsanke med påstand om ophævelse af appeldommen.

De væsentligste argumenter, der anføres af sagsøgeren i hovedsagen

- 4 Ifølge INPS har familietilskuddet – i modsætning til det i den appellerede dom fastslåede – ikke karakter af social bistand, som påkrævet i henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/109, der fastsætter et krav om ligebehandling vedrørende social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning, men snarere af social sikring, der ikke er en »central« ydelse som omhandlet i 13. betragtning til direktivet, og kan således falde ind under den undtagelse til reglen om ligebehandling af statsborgere og udlændinge, der er fastsat i artikel 11, stk. 4.

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 *bistandsmæssig* 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 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF.

- 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 tages hensyn til henholdsvis fjerde betragtning til og artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/109/EF, som begge angiver, at direktivets formål er »[i]ntegrationen af tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne«, og definerer familiemedlemmer som »tredjelandsstatsborgere, som opholder sig 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.