

Sag C-151/24 [Luevi] ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

27. februar 2024

Forelæggende ret:

Corte costituzionale (Italien)

Afgørelse af:

27. februar 2024

Kassationsappellant:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Kassationsindstævnt:

V.M.

Hovedsagens genstand

Procedure om forfatningsstridighed ved Corte costituzionale (forfatningsdomstol), som Corte di cassazione (kassationsdomstol) har indledt med hensyn til en række bestemmelser i den italienske lovgivning, som den sidstnævnte domstol skal anvende i en ved denne verserende sag. Disse bestemmelser fastsætter nærmere bestemt et krav om, at tredjelandsstatsborgere skal være indehavere af en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge og bevise at have opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på det nationale område i mindst ti år for at kunne modtage den i hovedsagen omhandlede socialydelse. INPS (det nationale socialsikringskontor) gav derimod afslag på tildeling af denne ydelse, fordi den berørte person, som er kassationsindstævnt i hovedsagen, alene er indehaver af en EU-opholdstilladelse på baggrund af familiesammenføring.

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I den ovenfor beskrevne sammenhæng har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) foretaget denne præjudicielle forelæggelse for Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 2, TEUF, fordi fortolkningen af de relevante EU-retlige bestemmelser, navnlig artikel 12 i direktiv 2011/98/EU, er nødvendig for at kunne besvare spørgsmålene om forfatningsstridighed.

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 12, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere 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, som konkretiserer den ret til adgang til de sociale sikringsydelser, der er fastsat i artikel 34, stk. 1 og 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at bestemmelsens anvendelsesområde omfatter en ydelse såsom socialydelsen i henhold til artikel 3, stk. 6, i lov nr. 335 af 8. august 1995 (Ændring af den lovpligtige og supplerende pensionsordning), og er EU-retten i bekræftende fald til hinder for en national lovgivning, hvorefter udlændinge med en kombineret tilladelse i henhold til direktivet ikke har ret til den ovennævnte ydelse, som allerede indrømmes udlændinge med en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding?

Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«): artikel 34 om retten til adgang til sociale sikringsydelser

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandstatsborgere 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 (herefter »direktiv 2011/98/EU«): artikel 12, stk. 1, litra e), læst i lyset af artikel 3, litra b) og c), og af 2., 19. og 20. betragtning

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (herefter »forordning (EF) nr. 883/2004«): artikel 3, 4 og 70 samt bilag X

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet (herefter »forordning (EU) nr. 1231/2010«): artikel 1

Domstolens dom af 2. september 2021, INPS (Fødselsydelse og moderskabsydelse for indehavere af en kombineret tilladelse), C-350/20, EU:C:2021:659, af 15. juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, af 15. september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, af 25. februar 2016, García-Nieto m.fl., C-299/14, EU:C:2016:114, af 11. november 2014, Dano m.fl., C-333/13, EU:C:2014:2358, af 29. april 2004, Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269, af 20. juni 1991, Newton, C-356/89, EU:C:1991:265, og af 12. oktober 1978, Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181

Anførte nationale forskrifter og retsafgørelser

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (lov nr. 335 af 8.8.1995 om ændring af den lovpligtige og supplerende pensionsordning) (herefter »lov nr. 335/1995«): artikel 3, stk. 6, som regulerer den socialydelse, som staten (via INPS, som er kassationsappellant i hovedsagen) efter ansøgning tildeler personer, som er fyldt 67 år og er under trange økonomiske vilkår, eftersom de ikke har nogen indtægter, eller fordi deres indtægter er lavere end den maksimale størrelse af denne socialydelse, og som på grund af alderdom har nedsat arbejdsevne. Denne ydelse tildeles uafhængigt af, om modtageren har været arbejdstager, og har blot karakter af social bistand (som afklaret af Corte costituzionale (forfatningsdomstol) i dom nr. 137/2021).

For at tildeles denne socialydelse skal ansøgeren,

– såfremt denne er en italiensk statsborger (eller unionsborger), have fast bopæl i Italien, eller

– såfremt denne er en tredjelandstatsborger,

a) være indehaver af en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge (tidligere opholdskort) som omhandlet i artikel 9 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 udlændinges status), som ændret til gennemførelse af direktiv 2003/109/EF. Dette krav blev indført ved artikel 80, stk. 19, i legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante »Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)« (lov nr. 388 af 23.12.2000, »Bestemmelser vedrørende det årlige og flerårige statslige budget (finansloven for 2001)«) (herefter »lov nr. 388/2000«), og

b) have opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på det nationale område i mindst ti år. Dette krav blev indført ved artikel 20, stk. 10, i decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133

(lovdekret nr. 112 af 25.6.2008 – Hasteforanstaltninger til økonomisk udvikling, forenkling, konkurrenceevne, stabilisering af de offentlige finanser og om skatteudligning, som ændret og ophøjet til lov nr. 133 af 6.8.2008) (herefter »lovdekret nr. 112/2008«).

Den Italienske Republiks forfatning: artikel 3 (lighedsprincippet), 38 (ret til social bistand for alle borgere) og 117 (grænser for udøvelse af den lovgivende magt, der følger af forfatningen, EU-retten og internationale forpligtelser).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 V.M., som er tredjelandstatsborger og alene indehaver af en EU-opholdstilladelse på baggrund af familiesammenføring, men ikke af en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, ansøgte om tildeling af socialydelsen i henhold til artikel 3, stk. 6, i lov nr. 335/1995. INPS gav afslag herpå.
- 2 Afgørelsen om afslag blev stadfæstet i første instans; i anden instans gav appeldomstolen derimod V.M. medhold i påstanden med den begrundelse, at kravet om uafbrudt ophold på det nationale område i mindst ti år for tildeling af denne ydelse (fastsat i artikel 20, stk. 10, i lovdekret nr. 112/2008) implicit havde ophævet kravet vedrørende EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge (fastsat i artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000).
- 3 INPS har iværksat kassationsappel ved Corte di cassazione (kassationsdomstol) til prøvelse af appeldomstolens dom.
- 4 Til støtte for sin kassationsappel har INPS først og fremmest erindret om praksis ved Corte di cassazione (kassationsdomstol), ifølge hvilken begge de ovennævnte krav skal være opfyldt, fordi det ene ikke erstatter, men supplerer det andet.
- 5 Desuden har INPS anført, at Corte costituzionale (forfatningsdomstol) i sin praksis (dom nr. 50/2019) allerede fastslog, at artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000 er forenelig med forfatningen, og at lovgiver – inden for de grænser, der opstilles i EU-retten om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding – kan forbeholde visse bistandsydelser for italienske statsborgere og hermed ligestillede personer med ophold i Italien, der beviser at være fast og aktivt integrerede i landet, især ud fra et socialt og økonomisk synspunkt.
- 6 Afslutningsvis har INPS henvist til Domstolens praksis, og navnlig dom af [11.] november 2014, Dano m.fl., C-333/13, ifølge hvilken de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse (på lige fod med den omtvistede socialydelse) kun tilkendes i medfør af artikel 70, stk. 4, forordning (EF) nr. 883/2004 i den medlemsstat, hvor den berørte person er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, med den konsekvens, at der – for at undgå, at unionsborgere fra andre medlemsstater bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system – »intet er til hinder for, at tildelingen af sådanne ydelser til unionsborgere, der ikke

er erhvervsaktive, er underlagt et krav om, at disse opfylder betingelserne for lovlig opholdsret i værtsmedlemsstaten i medfør af direktiv 2004/38«. I denne retning har INPS også henvist til dom af 15. september 2015, Alimanovic, C-67/14, og af 15. juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.

- 7 Sammenfattende er INPS af den opfattelse, at det i lyset af EU-retten og Domstolens praksis, som tillader begrænsninger i de sociale bistandsydelse bestemt til bekæmpelse af fattigdom, som indrømmes familiemedlemmer til unionsborgere, der ikke er indehavere af en tidsubegrænset opholdstilladelse, ville være paradoksalt at indrømme familiemedlemmer til arbejdstagere fra tredjelande (tredjelandstatsborgere), såsom den kassationsinstævnte V.M., en ubetinget adgang til disse ydelser.
- 8 Den kassationsinstævnte V.M. har anført, at artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000 er i strid med direktiv 2011/98/EU, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter et krav om, at den berørte person skal være indehaver af en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge for at tildeles den omhandlede socialydelse.
- 9 Bl.a. fastslog Domstolen i dom af 2. september 2021, INPS (Fødselsydelse og moderskabsydelse for indehavere af en kombineret tilladelse), C-350/20 – da den skulle udtale sig om et præjudicielt spørgsmål, som også blev forelagt af den italienske Corte costituzionale (forfatningsdomstol) angående moderskabsydelse – at artikel 12, stk. 1, i direktiv 2011/98/EU finder anvendelse på både tredjelandstatsborgere, der har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat for at arbejde, og tredjelandstatsborgere, som har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat til andre formål end arbejde, som har tilladelse til at arbejde og har opholdstilladelse i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere. Domstolen lagde endvidere til grund, at ligebehandlingsprincippet i det nævnte direktivs artikel 12, stk. 1, litra e), omfatter ydelser, der henhører under de sociale sikringsgrene som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger.
- 10 Set ud fra dette perspektiv har V.M. bestridt INPS' argumenter, der forudsætter en sondring mellem social sikring og social bistand, og anført, at denne sondring ikke er relevant i forbindelse med fastsættelsen af den ovennævnte forordnings anvendelsesområde, som også omfatter de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse. Den af INPS anlagte kvalificering af den omhandlede socialydelse som en foranstaltning til bekæmpelse af fattigdom er endvidere i strid med kravet vedrørende alder (67 år) for tildeling, på baggrund af hvilket den omhandlede ydelse snarere skal kvalificeres som en ydelse ved alderdom som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning (EF) nr. 883/2004.
- 11 Inden for rammerne af denne tvist har Corte di cassazione (kassationsdomstol) fundet, at selv om Corte costituzionale (forfatningsdomstol) allerede i dom

nr. 50/2019 erklærede, at artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000 ikke var i strid med forfatningens artikel 3 (lighedsprincippet), rejses igen spørgsmålet om forfatningsstridighed med hensyn til denne artikel, for så vidt angår den del, hvorefter tredjelandstatsborgere, der ikke er indehavere af en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, ikke har ret til den omhandlede socialydelse. Dette skyldes, at Domstolen i mellemtiden i den ovennævnte dom af 2. september 2021, INPS (Fødselsydelse og moderskabsydelse for indehavere af en kombineret tilladelse), C-350/20, fastslog, at princippet om ligebehandling hvad angår adgangen til ydelserne i henhold til forordning (EF) nr. 883/2004 ikke alene omfatter indehavere af en kombineret arbejdstilladelse, men ligeledes finder anvendelse på indehavere af en opholdstilladelse med andet formål end arbejde, og som har tilladelse til at arbejde i værtsmedlemsstaten. I denne henseende mener Corte di cassazione (kassationsdomstol), at henvisningen i artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU til forordning (EF) nr. 883/2004 ikke skal være begrænset til de sociale sikringsgrene i samme forordnings artikel 3, stk. 1, men også vedrører de i efterfølgende stk. 3 omhandlede ydelser som følge af henvisningen til den efterfølgende artikel 70 og til bilag X til samme forordning, herunder også den omhandlede italienske socialydelse.

- 12 Følgelig har Corte di cassazione (kassationsdomstol) i lyset af forfatningens artikel 3, artikel 11, artikel 38, stk. 1, og artikel 117, stk. 1 – den sidstnævnte bestemmelse sammenholdt med artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og med artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU – forelagt flere spørgsmål om forfatningsstridighed med hensyn til artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000, »hvad angår den del, hvor denne bestemmelse fastsætter et krav om, at tredjelandstatsborgere skal være indehavere af (tidligere) opholdskort [nu EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge] for at tildeles den omhandlede socialydelse«.
- 13 Corte costituzionale (forfatningsdomstol) skal nu afklare de tvivl om den pågældende bestemmelses forenelighed med forfatningen, som Corte di cassazione (kassationsdomstol) har rejst i den ved denne verserende sag.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 14 Corte costituzionale (forfatningsdomstol) har konstateret, at den skal tage stilling til et spørgsmål om forfatningsstridighed med hensyn til en national bestemmelse, som ud over forfatningens artikel 3 og 38 også vedrører bestemmelser om adgang til sociale sikringsydelser i den primære og den afledte EU-ret, der har direkte virkning.
- 15 Corte costituzionale (forfatningsdomstol) finder, at besvarelsen af spørgsmålet om forfatningsstridighed med hensyn til artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000 forudsætter afklaring af, hvorvidt den omhandlede socialydelse henhører under de sociale sikringsydelser, i forhold til hvilke også tredjelandstatsborgere med en opholdstilladelse af arbejdsmæssige grunde eller uanset en tilladelse til at arbejde

skal have ret til ligebehandling i medfør af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU, læst i lyset af artikel 3 og 70 i forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EU) nr. 1231/2010.

- 16 Corte costituzionale (forfatningsdomstol) har derfor besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en fortolkning af disse bestemmelser i EU-retten.
- 17 Den første del af forelæggelsesafgørelsen illustrerer de nationale bestemmelser om den omhandlede socialydelse, der efter ansøgning tildeles personer, som ikke har nogen indtægter, eller som er ubemidlede, og som på grund af alderdom har nedsat arbejdssevne.
- 18 Modtagerne kan være italienske statsborgere eller unionsborgere, der har fast bopæl i Italien, samt tredjelandsstatsborgere, som opfylder to kumulative krav, dvs. at være indehavere af en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge og have opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på det nationale område i mindst ti år.
- 19 Hovedsagen vedrører en række tvivl om forfatningsstridighed med hensyn til den lovbestemmelse, som i tilfældet med tredjelandsstatsborgere indførte kravet vedrørende EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, nærmere bestemt artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000 (jf. præmis 11 ovenfor).
- 20 I denne sammenhæng har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) bekræftet de principper, som den fastsatte i en lignende sag ved dom nr. 50/2019, hvor den fastslog, at artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000 er forenelig med forfatningens artikel 3 og 38, som henholdsvis angår lighedsprincippet og retten til social bistand for alle italienske statsborgere.
- 21 For det første har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) påpeget, at der efter dens opfattelse ikke foreligger nogen forfatningsmæssig pligt til at tildele den omhandlede socialydelse til tredjelandsstatsborgere, der ikke er indehavere af en opholdstilladelse for fastboende udlændinge.

Forfatningen foreskriver nemlig alene ligheden mellem italienske statsborgere og unionsborgere på den ene side og tredjelandsstatsborgere på den anden side for så vidt angår offentlige tjenester og ydelser til dækning af basale behov, som afspejler udøvelse af ukrænkelige menneskerettigheder. I disse undtagelsesvise tilfælde er den konkrete ydelse ikke en del af den sociale bistand (som ifølge forfatningens artikel 38 kan tildeles »borgerne«), men et nødvendigt instrument til at sikre de ukrænkelige menneskerettigheder, som udgør en uoverskridelig grænse, og som de omhandlede nationale bestemmelser ikke stiller spørgsmålstegn ved.

Ud over denne grænse råder lovgiver, henset til den begrænsede karakter af de tilgængelige ressourcer, imidlertid over en vis skønsmargin for, med restriktive kriterier, at graduere og endog at udelukke tredjelandsstatsborgeres adgang til yderligere sociale bistandsydelser. Når tildeling af en bestemt ydelse forudsætter, at den berørte person er italiensk statsborger eller unionsborger, kan lovgiver med

hensyn til denne ydelse med rette fastsætte, at tredjelandstatsborgere skal opfylde yderligere krav, som beviser en fast og aktiv integration i landet, forudsat at disse krav ikke er åbenlyst urimelige, såsom i tilfældet med den omhandlede socialydelse, for hvilken de to nævnte krav skal være opfyldt.

På grundlag af disse principper finder Corte costituzionale (forfatningsdomstol), at det i den anfægtede artikel 80, stk. 19, i lov nr. 388/2000, fastsatte krav vedrørende EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge er foreneligt med forfatningen. Denne tidsbegrænset tilladelse, der gives en person, som har været indehaver af en opholdstilladelse i mindst fem år, som har passende indtægter til dækning af sit underhold, som råder over en bolig, og som har bestået en prøve vedrørende kendskab til sproget, forudsætter en vis grad af social og økonomisk integration i værtsmedlemsstaten.

- 22 For det andet har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) anført, at pligten til at tildele den omhandlede socialydelse til tredjelandstatsborgere, der ikke er indehavere af en opholdstilladelse for fastboende udlændinge, efter dens opfattelse heller ikke følger af artikel 12 i direktiv 2011/98/EU, idet denne artikel som anført udgør den relevante bestemmelse, i lyset af hvilken den i den foreliggende sag skal vurdere, om det ved Corte di cassazione (kassationsdomstol) anfægtede krav er foreneligt med forfatningen.
- 23 Til støtte for denne overvejelse har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) analyseret det personelle og det objektive anvendelsesområde for retten til ligebehandling i medfør af artikel 12 i direktiv 2011/98/EU, under hensyntagen til, at Domstolen har enekompetence til at anlægge en ensartet fortolkning heraf i forbindelse med besvarelsen af det forelagte præjudicielle spørgsmål.
- 24 Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2011/98/EU fastsætter, at »[a]rbejdstagere fra tredjelands, jf. [samme direktivs] artikel 3, stk. 1, litra b) og c)«, der har fået indrejsetilladelse i en medlemsstat »for at arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning« [artikel 3, stk. 1, litra c)] eller »til andre formål end arbejde i henhold til EU-retten eller national lovgivning, har tilladelse til at arbejde og har opholdstilladelse i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1030/2002« [artikel 3, stk. 1, litra b)], skal have ret til ligebehandling med statsborgerne i den medlemsstat, hvor de har ophold.
- 25 Hvad angår det personelle anvendelsesområde for denne ret har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) påpeget, at det klart fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, at opnåelsen af en af de nævnte former for opholdstilladelse ikke er tilstrækkelig til, at tredjelandstatsborgere skal have ret til ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere, fordi det udtrykkeligt foreskrives, at det drejer sig om »arbejdstagere«, dvs. personer, som er eller har været erhvervsaktive i den pågældende medlemsstat.
- 26 For så vidt angår det objektive anvendelsesområde har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) påpeget, at retten til ligebehandling har sammenhæng med de

områder, som vedrører de væsentligste elementer i et arbejdsforhold og svarer til en række risici knyttet til arbejdsforholdet, der udtrykkeligt opremses i den nævnte artikel 12, stk. 1. Under disse områder henhører ifølge litra e) også de »sociale sikringsgrene som defineret i forordning (EF) nr. 883/2004«, og navnlig i denne forordnings artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde«.

- 27 I artikel 3, stk. 1, i forordning (EF) nr. 883/2004 opremses bl.a. de sociale sikringsgrene, der vedrører ydelser ved sygdom, ydelser ved moderskab og dermed ligestillede ydelser ved faderskab (hvilke som anført blev genstand for Domstolens dom i sag C-303/19, hvortil den kassationsindstævnte V.M. har henvist til støtte for sine synspunkter), ydelser ved invaliditet, ydelser ved alderdom, ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdom samt arbejdsløshedsydelse. Samme artikels stk. 3 præciserer, at forordning (EF) nr. 883/2004 »[også finder] anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er omfattet af artikel 70«, mens efterfølgende stk. 5 udtrykkeligt udelukker bl.a. social og sundhedsmæssig forsorg fra forordningens anvendelsesområde.

Den ovennævnte artikel 70, stk. 1, definerer »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« (også betegnet som »blandede ydelser«) som dem, »der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af sin personkreds, mål og/eller betingelser for ret til ydelser, har træk både fra lovgivning om social sikring, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og fra social bistand«. Som præciseret i efterfølgende stk. 2 drejer det sig om ydelser, som »a) enten har til formål: i) at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i artikel 3, stk. 1, omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat[,] eller ii) udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede [...], og b) hvis finansiering udelukkende stammer fra obligatorisk beskatning til dækning af generelle offentlige udgifter, og betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelserne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side [...] og c) [som] er opført i bilag X«.

Det sidstnævnte bilag X, som opremses de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i medlemsstaternes retsordener, omfatter udtrykkeligt den omtvistede italienske socialydelse.

- 28 På denne baggrund er Corte costituzionale (forfatningsdomstol) af den opfattelse, at henvisningen i artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU til de sociale sikringsgrene som defineret i forordning (EF) nr. 883/2004 slet ikke rummer mulighed for en automatisk udvidelse af ligebehandlingsprincippet til at omfatte alle de sociale ydelser, der henhører under denne forordnings anvendelsesområde, i modsætning til, hvad den kassationsindstævnte V.M. har gjort gældende.
- 29 Først og fremmest, ud fra en ordlydmæssig synsvinkel, følger det af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU, at henvisningen i forbindelse med fastlæggelse af de ydelser, som er genstand for den omhandlede ret til

ligebehandling, ikke omfatter alle ydelser, der henhører under anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 883/2004, men alene dem, der vedrører de »sociale sikringsgrene som defineret i [denne forordning]«, idet disse grene svarer til de i samme forordnings artikel 3, stk. 1, omhandlede specifikke sociale sikringsområder, og den sidstnævnte kategori omfatter ikke de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, hvortil efterfølgende stk. 3 i samme artikel 3 henviser.

- 30 Endvidere tilkendes retten til ligebehandling i kraft af artikel 12 alene tredjelandstatsborgere, som er »arbejdstagere« (jf. præmis 25 ovenfor), hvorimod de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er omfattet af artikel 70 i den nævnte forordning (EF) nr. 883/2004, ikke nødvendigvis forudsætter en – direkte eller indirekte – tilknytning til et arbejdsforhold og hermed et bidrag til den sociale sikringsordning (jf. præmis 27 ovenfor). Ordlyden af de relevante bestemmelser viser derfor, at disse særlige ydelser strukturelt og funktionelt adskiller sig markant fra de sociale sikringsydelse møntet på de i artikel 3, stk. 1, i forordning (EF) nr. 883/2004 nævnte begivenheder, som alene skal betragtes som genstanden for henvisningen i artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU.
- 31 Til støtte for denne fortolkning af artikel 12 i direktiv 2011/98/EU har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) erindret om, at Domstolen bemærkede, at en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse er kendetegnet ved et andet formål end formålet med sociale sikringsydelse (dom af 29.4.2004, Skalka, C-160/02, præmis 25) og har »en del til fælles med forskrifter om offentlig social forsorg, bl.a. fordi den heri fastsatte ydelse tildeles uafhængigt af tilbagelagte [beskæftigelsesperioder]« (dom af 20.6.1991, Newton, C-356/89, præmis 13).
- 32 Netop henset til disse adskilte formål omfatter forordning (EF) nr. 883/2004 to forskellige ordninger:
- a) For så vidt angår de i forordningens artikel 3, stk. 1, omhandlede sociale sikringsydelse anvendes en ordning baseret på ligebehandlingen og på princippet om, at disse ydelser kan udføres til et andet land, i overensstemmelse med forordningens artikel 4 og 7.
- b) Hvad angår de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse (herunder den omhandlede socialydelse) bestemmer forordningens artikel 70, stk. 3, at princippet om, at sociale sikringsydelse kan udføres til et andet land, ikke finder anvendelse, således at de pågældende ydelser i medfør af efterfølgende stk. 4 »[kun kan] tilkendes i den medlemsstat, hvor de berørte personer er bosat, og i henhold til dennes lovgivning, [samt] udredes af institutionen på *bopælsstedet* og for dennes regning«. På denne måde har EU-lovgiver villet fastsætte et krav om, at ansøgeren for at have adgang til de omhandlede ydelser skal have tilknytning til området for den medlemsstat, som skal bære den respektive finansielle byrde. Vedrørende denne bestemmelse fastslog Domstolen, at »der intet er til hinder for, at tildelingen af sådanne ydelser til unionsborgere, der ikke er erhvervsaktive, er

underlagt et krav om, at disse opfylder betingelserne for lovlig opholdsret i værtsmedlemsstaten i medfør af direktiv 2004/38« (dom af 11.11.2014, Dano m.fl., C-333/13, præmis 83; jf. i denne retning også dom af 25.2.2016, García-Nieto m.fl., C-299/14, præmis 52).

- 33 Såfremt den person, der ansøger om en bestemt socialydelse, er en unionsborger, indebærer den respektive ordning følgelig, at hvis denne befinder sig i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, kan kravet om bopæl udelukkende anses for at være opfyldt, hvis også kravene for at opnå en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge i en anden EU-medlemsstat end oprindelsesmedlemsstaten er opfyldt. I tilfældet af unionsborgere er direktiv 2004/38/EF derfor relevant, og navnlig artikel 7, stk. 1, hvorefter enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, herunder en sygeforsikring, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system. Afslutningsvis bestemmer artikel 16, stk. 1, i samme direktiv 2004/38/EF, at unionsborgere har ret til tidsubegrænset ophold efter lovligt at have haft ophold i fem år i træk i værtsmedlemsstaten.
- 34 På grundlag af den ovenfor beskrevne retlige ramme har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) desuden påpeget, at eftersom unionsborgere, som ikke opfylder disse krav, ikke har ret til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, skal medlemsstaterne så meget desto mere ikke være forpligtet til at tildele disse ydelser til tredjelandsstatsborgere, der ikke beviser en væsentlig tilknytning til deres område, hvilket først og fremmest bekræftes af et arbejdsforhold.
- 35 I øvrigt er EU-reglerne om koordinering af de sociale sikringsordninger, som oprindeligt var udformet udelukkende for unionsborgere, som flytter inden for EU af arbejdsmæssige grunde, i tidens løb – først i retspraksis (dom af 12.10.1978, Belbouab, 10/78) og senere af EU-lovgiver – blevet udvidet til at omfatte tredjelandsstatsborgere, forudsat at de har lovligt ophold på EU's område for at arbejde.
- 36 Anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 883/2004 blev udvidet til at omfatte tredjelandsstatsborgere ved forordning (EU) nr. 1231/2010. I overensstemmelse med den sidstnævnte forordnings artikel 1 finder de nuværende regler om koordinering af de sociale sikringsordninger derfor anvendelse på både unionsborgere, som flytter inden for EU af arbejdsmæssige grunde, og tredjelandsstatsborgere, som har lovligt ophold i en medlemsstat, og som – idet de ikke skal have ret til en videre beskyttelse – på lige fod med unionsborgere skal bevise at have bidraget til den sociale sikringsordning i den stat, hvor de ansøger om de konkrete ydelser.

- 37 Corte costituzionale (forfatningsdomstol) finder afslutningsvis, at tredjelandstatsborgere såsom V.M. i den foreliggende situation, der er omfattet af artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU, kun skal have ret til ligebehandling med statsborgerne i den medlemsstat, hvor de har ophold, såfremt de er arbejdstagere og alene hvad angår ydelser, som vedrører de sociale sikringsgrene, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning (EF) nr. 883/2004, og at disse tredjelandstatsborgere for at tildeles de særlige ydelser i henhold til samme forordnings artikel 70 – herunder den omhandlede socialydelse – nødvendigvis skal opfylde kravene i EU's koordineringsregler og i værtsmedlemsstatens lovgivning.
- 38 Eftersom Domstolen har enekompetence til at anlægge en ensartet fortolkning af EU-retten, har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) imidlertid udsat sagen og forelagt Domstolen det ovenstående præjudicielle spørgsmål.

ARBEJDSDOKUMENT