Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 21 juni 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Social trygghet — Förordning (EG) nr 883/2004 — Artikel 3 — Familjeförmåner — Direktiv 2011/98/EU — Artikel 12 — Rätt till likabehandling — Tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat tillstånd”

I mål C-449/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte d’appello di Genova (Appellationsdomstolen i Genua, Italien) genom beslut av den 8 juli 2016, som inkom till domstolen den 5 augusti 2016, i målet

Kerly Del Rosario Martinez Silva

mot

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS),

Comune di Genova,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal samt domarna A. Rosas och E. Jarašiūnas (referent),

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Martinez Silva, genom L. Neri och A. Guariso, avvocati,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,

— Europeiska kommissionen, genom D. Martin och C. Cattabriga, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: italienska.

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.1 j i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009 (EUT L 284, 2009, s. 43) (nedan kallad förordning nr 883/2004), och av artikel 12.1 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (EUT L 343, 2011, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Kerly Del Rosario Martinez Silva, å ena sidan, och Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Nationella institutet för social trygghet) och Comune di Genova (Genua kommun, Italien), å andra sidan, angående avslag på en ansökan om ett bidrag som utbetalas till familjer med minst tre minderåriga barn (nedan kallat familjebidraget)

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Ett ”EG-upphållstillstånd för varaktigt bosatta” är, enligt artikel 2 g i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44) ett uppehållstillstånd som utfärdas av den berörda medlemsstaten när en sökande förvärvat ställning som varaktigt bosatt enligt detta direktiv.

4 I artikel 2 i direktiv 2011/98, som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) *tredjelandsmedborgare*: en person som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 i EUF-fördraget.

b) *arbetstagare från tredjeland*: en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium, lagligen vistas där och har tillstånd att arbeta som anställd enligt nationell rätt och/eller praxis i den medlemsstaten.

c) *kombinerat tillstånd*: ett uppehållstillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att lagligen vistas på dess territorium för att arbeta där.

…”

5 I artikel 3.1 i samma direktiv, under rubriken ”Tillämpningsområde” stadgas följande:

”Detta direktiv är tillämpligt på

…

c) tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt.”

6 I artikel 12 i detta direktiv, som har rubriken ”Rätt till likabehandling”, föreskrivs följande:

”1. Arbetstagare från tredjeland som avses i artikel 3.1 b och c ska åtnjuta likabehandling med medborgarna i den medlemsstat där de vistas när det gäller följande:

…

e) De grenar av social trygghet som definieras i förordning (EG) nr 883/2004.

…

2. Medlemsstaterna får begränsa rätten till likabehandling genom att göra följande:

…

b) Vad gäller punkt 1 e genom att begränsa de rättigheter för arbetstagare från tredjeland som följer av den punkten, men inte begränsa sådana rättigheter för arbetstagare från tredjeland som är anställda eller har haft en anställning under en minimiperiod på sex månader och är registrerade som arbetslösa.

Medlemsstaterna får dessutom bestämma att punkt 1 e med avseende på familjeförmåner inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd att arbeta i en medlemsstat för en period på högst sex månader, för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering.

…”

7 Enligt artikel 1 z i förordning nr 883/2004 ska begreppet ”familjeförmån” förstås som alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter, exklusive förskott avseende underhållsstöd till barns vårdnadshavare samt de särskilda bidrag vid barns födelse och vid adoption som anges i bilaga I till denna förordning.

8 Enligt artikel 3.1 j i nämnda förordning gäller den sistnämnda all lagstiftning som rör familjeförmåner. Enligt artikel 3.5 a i denna förordning ska den inte tillämpas på socialhjälp och medicinsk hjälp.

Italiensk rätt

9 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det i artikel 65 i legge nr 448 – Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (lag nr 448 om bestämmelser om allmänna finanser för stabilisering och utveckling) av den 23 december 1998 (ordinarie tillägg till GURI nr 210 av den 29 december 1998) (nedan kallad lag nr 448/1998) föreskrivs att familjebidraget ska utbetalas till familjer som har minst tre barn under 18 år och en inkomst som understiger en viss nivå (25 384,91 euro år 2014). År 2014 uppgick familjebidraget till 141,21 euro per månad.

10 Familjebidraget betalades inledningsvis endast ut till italienska medborgare, men utvidgades under år 2000 till att omfatta medborgare i Europeiska unionen och därefter, under år 2007, till att omfatta tredjelandsmedborgare med flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och slutligen, genom artikel 13 i legge nr 97 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2013 (lag nr 97 om bestämmelser för att uppfylla de skyldigheter som följer av Italiens medlemskap i Europeiska unionen – 2013 års europalag) av den 6 augusti 2013 (GURI nr 194 av den 20 augusti 2013), till att omfatta innehavare av uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och familjemedlemmar till unionsmedborgare.

11 Direktiv 2011/98 införlivades med den interna rättsordningen genom lagstiftningsdekret nr 40 – Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (lagstiftningsdekret nr 40 om införlivande av direktiv 2011/98) av den 4 mars 2014 (GURI nr 68, av den 22 mars 2014), som införde ett ”kombinerat arbetstillstånd”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Kerly Del Rosario Martinez Silva är en tredjelandsmedborgare som är bosatt i Genua kommun och innehar ett kombinerat arbetstillstånd med en giltighetstid på över sex månader. Eftersom hon är mor till tre barn under 18 år och hennes inkomst underskrider den i lag nr 448/1998 fastställda gränsen sökte hon, under år 2014, familjebidraget, vilket hon nekades med motiveringen att hon saknade EG-upphållstillstånd för varaktigt bosatta.

13 Hon väckte då civilrättslig talan om diskriminering vid Tribunale di Genova (domstolen i Genua, Italien) mot Genua kommun och INPS med yrkande om att ett belopp på 1 833,26 euro skulle utbetalas för år 2014 och fastställelse av att hon hade rätt till detta bidrag för kommande år då avslaget stred mot artikel 12 i direktiv 2011/98. Genom beslut av den 18 augusti 2015 avslogs talan med motiveringen att de åberopade bestämmelserna i förordning nr 883/2004 endast hade karaktären av programförklaringar, att förordningen inte inkluderade underhållsbidrag bland de trygghetsförmåner som samhället ska stå för och att det inte hade styrkts att Kerly Del Rosario Martinez Silva lagligen vistats i Italien i minst fem månader.

14 Beslutet överklagades till Corte d’appello di Genova (Appellationsdomstolen i Genua, Italien), vilken domstol uttryckt tvivel med avseende på huruvida artikel 65 i lag nr 448/1998 är förenlig med unionsrätten. Bestämmelsen utesluter nämligen möjligheten för en tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat arbetstillstånd att komma i åtnjutande av familjebidraget, i strid med principen om likabehandling i artikel 12 i direktiv 2011/98.

15 Appellationsdomstolen har för det första förklarat att familjebidraget är en kontantförmån avsedd att kompensera för en familjs utgifter. Bidraget betalas ut till familjer som med hänsyn till antalet barn och ekonomiska förhållanden är i särskilt behov av det. Enligt appellationsdomstolen rör det sig om en sådan förmån som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004, eftersom den inte utgör förskott avseende underhållsstöd och inte heller kan likställas med de förmåner som avses i bilaga I till denna förordning.

16 Den hänskjutande domstolen har därefter, med hänvisning till dom av den 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), angett att ingen av de begränsningar med avseende på principen om likabehandling som avses i artikel 12.2 b i direktiv 2011/98 är tillämpliga i det nationella målet, eftersom Republiken Italien inte har haft för avsikt att använda sig av möjligheten, enligt denna bestämmelse, att begränsa tillämpningen av denna princip och att Kerly Del Rosario Martinez Silva inte heller befinner sig i någon av de situationer som avses i det andra stycket i denna bestämmelse, eftersom hon innehar ett kombinerat arbetstillstånd med en giltighetstid på över sex månader. Den hänskjutande domstolen anser att den berörda personen därför ingår bland de personer på vilka principen om likabehandling är tillämplig.

17 Under dessa omständigheter beslutade Corte d’appello di Genova (appellationsdomstolen i Genua) att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Kan en förmån liknande den som avses i artikel 65 i lag nr 448/1998, vilken benämns [familjebidraget], utgöra en familjeförmån i enlighet med artikel 3.1 j i förordning (EG) nr 883/2004?

2) Om frågan besvaras jakande, utgör då likabehandlingsprincipen i enlighet med artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU hinder för en nationell lagstiftning som den italienska enligt vilken en arbetstagare från ett tredjeland som är innehavare av ett 'kombinerat arbetstillstånd' (med en giltighet på över sex månader) inte beviljas ifrågavarande familjebidrag även om den berörda personen har tre eller flera hemmavarande minderåriga barn och en lägre inkomst än den lagstadgade gränsen?"

Prövning av tolkningsfrågorna

18 Den hänskjutande domstolen har ställt dessa två frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 12 i direktiv 2011/98 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, enligt vilken en tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat arbetstillstånd i den mening som avses i artikel 2 c i detta direktiv inte kan komma i åtnjutande av en förmån såsom det familjebidrag som införts genom lag nr 448/1998.

19 Eftersom det i artikel 12.1 e i direktiv 2011/98 föreskrivs att arbetstagare från tredjeland som avses i artikel 3.1 b och c i detta direktiv ska åtnjuta samma behandling som medborgarna i den medlemsstat där de vistas när det gäller de grenar av social trygghet som definieras i förordning nr 883/2004 ska det, såsom den hänskjutande domstolen förslagit, i första hand undersökas om en förmån såsom familjebidraget utgör en social trygghetsförmån som ingår bland de familjeförmåner som avses i artikel 3.1 j i denna förordning eller om den, såsom den italienska regeringen har påstått, utgör socialhjälp som är utesluten från tillämpningsområdet för nämnda förordning enligt artikel 3.5 a däri.

20 Det ska i det avseendet erinras om att domstolen upprepade gånger, vad gäller förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT L 149, 1971, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57), slagit fast att skillnaden mellan de förmåner som inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 och de förmåner som omfattas av denna i huvudsak beror på varje förmåns grundläggande beståndsdelar, i synnerhet dess syfte och förutsättningarna för att förmånen ska beviljas, och inte på den omständigheten att förmånen i nationell lagstiftning betecknas som en social trygghetsförmån (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 14, dom av den 20 januari 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, punkt 24, och dom av den 24 oktober 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punkt 28). En förmån anses utgöra en social trygghetsförmån om den beviljas förmånstagaren – utan någon individuell och skönsmässig bedömning av dennes personliga behov – på grundval av en situation som definieras i lag och om den hänför sig till någon av de risker som uttryckligen anges i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 15, dom av den 15 mars 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punkt 28, och dom av den 19 september 2013, Hliddal och Bornand, C-216/12 och C-217/12, EU:C:2013:568, punkt 48).

21 Domstolen har slagit fast att sättet på vilket en förmån finansieras och, i synnerhet, det faktum att den beviljas utan krav på tidigare gjorda inbetalningar saknar betydelse för huruvida den ska kvalificeras som social trygghetsförmån (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 21, dom av den 15 mars 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, punkt 46, och dom av den 24 oktober 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punkt 32)

22 Vidare betyder inte det faktum att beviljandet av en förmån sker utifrån inkomst och antalet barn efter en individuell bedömning av sökandens personliga behov, vilket är utmärkande för socialbidrag, eftersom den görs utifrån objektiva och lagstadgade kriterier som, när de är uppfyllda, ger rätt till denna förmån utan att den behöriga myndigheten kan beakta andra personliga omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, punkt 17). Förmåner vilka automatiskt beviljas familjer som uppfyller vissa objektiva kriterier, bland annat vad

gäller storlek, inkomst och kapitaltillgångar, utan att det görs någon skönsmässig bedömning i enskilda fall av personliga behov, och vars syfte är att täcka en familjs utgifter, ska alltså likställas med en social förmån (dom av den 14 juni 2016, kommissionen/Förenade kungariket, C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 60).

23 Vad beträffar huruvida en viss förmån ska kvalificeras som en sådan familjeförmån som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004 påpekar domstolen att det framgår av artikel 1 z i denna förordning att begreppet ”familjeförmån” ska förstås som alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter, exklusive förskott avseende underhållsstöd till barns vårdnadshavare samt de särskilda bidrag vid barns födelse och vid adoption som anges i bilaga I till denna förordning. Det har i rättspraxis redan slagits fast att uttrycket ”täcka en familjs utgifter” ska tolkas så, att det bland annat avser ett bidrag från det allmänna till en familjs budget i syfte att lindra den börda som utgifter för barns underhåll medför (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2013, Hliddal och Bornand, C-216/12 och C-217/12, EU:C:2013:568, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

24 Av de uppgifter som inkommit till domstolen framgår att det i det nationella målet aktuella familjebidraget utbetalas till sökande som uppfyller de krav som uppställs i artikel 65 i lag nr 448/1998 med avseende på antalet minderåriga barn och inkomst. Förmånen beviljas således, utan att det först görs en individuell och skönsmässig bedömning av sökandens personliga behov, på grundval av en rättsligt definierad situation. Vidare framgår det att familjebidraget består i en summa pengar som varje år betalas ut till förmånstagarna och har till syfte att kompensera för de utgifter familjer har. Det rör sig således om en kontantförmån som syftar till att, genom ett bidrag från det allmänna till en familjs budget, lindra den börda som utgifter för barns underhåll medför.

25 Av det anförda följer att en förmån såsom familjebidraget utgör en social trygghetsförmån som ska kvalificeras som en familjeförmån, i den mening som avses i artikel 3.1 j i förordning nr 883/2004.

26 Domstolen ska därför pröva huruvida en tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat arbetstillstånd i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2011/98 kan nekas rätt till en sådan förmån i enlighet med nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet.

27 Det framgår av artikel 12.1 e, jämförd med artikel 3.1 c i direktiv 2011/98, att bland annat tredjelandsmedborgare som beviljats inresa till en medlemsstat för att arbeta i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt ska åtnjuta likabehandling i den mening som avses i den första av dessa bestämmelser. En tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat arbetstillstånd i den mening som avses i artikel 2 c i detta direktiv faller inom den kategorin eftersom detta tillstånd, enligt denna bestämmelse, innebär att en sådan medborgare lagligen kan vistas i den utfärdande medlemsstaten för att arbeta där.

28 I artikel 12.2 b första stycket i direktiv 2011/98 föreskrivs emellertid att medlemsstaterna får begränsa de rättigheter som föreskrivs i artikel 12.1 e i detta direktiv för arbetstagare från tredje land, men inte för dem som är anställda eller som har haft en anställning under en minimiperiod på sex månader och som är registrerade som arbetslösa. Enligt artikel 12.2 b andra stycket i nämnda direktiv få medlemsstaterna dessutom bestämma att artikel 12.1 e i detta direktiv, avseende familjeförmåner, inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd att arbeta i en medlemsstat för en period på högst sex månader, för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering.

29 I likhet med direktiv 2003/109 föreskrivs i direktiv 2011/98 sålunda att huvudregeln är att vissa tredjelandsmedborgare ska åtnjuta likabehandling, men att medlemsstaterna har möjlighet att införa undantag från denna rätt. Dessa undantag kan således inte åberopas annat än om behöriga

myndigheter i den berörda medlemsstaten vid genomförandet av detta direktiv tydligt uttryckt sin avsikt att utnyttja denna möjlighet (se, analogt, dom av den 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punkterna 86 och 87)

30 Den hänskjutande domstolen har uppgett att Republiken Italien inte avsett att utnyttja möjligheten att begränsa rätten till likabehandling enligt artikel 12.2 b i direktiv 2011/98/EU, eftersom den inte på något sätt har påstått sig vilja göra det. Bestämmelserna i den italienska lagstiftningen som, i fråga om tredjelandsmedborgare, begränsar rätten till familjebidrag till dem som har ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och till unionsmedborgares familjer, och som dessutom antagits innan nämnda direktiv införlivades med den interna rättsordningen såsom framgår av punkterna 10 och 11 ovan, kan inte betraktas som ett införande av sådana begränsningar i rätten till likabehandling som medlemsstaterna kan införa med stöd av detta direktiv.

31 Härav följer att tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat arbetstillstånd i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2011/98 inte kan nekas rätt till en förmån, såsom familjebidraget, med stöd av en sådan nationell lagstiftning.

32 Mot bakgrund av det anförda ska de ställda frågorna besvaras enligt följande. Artikel 12 i direktiv 2011/98 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, enligt vilken en tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat arbetstillstånd i den mening som avses i artikel 2 c i detta direktiv inte kan komma i åtnjutande av en förmån såsom det familjebidrag som införts genom lag nr 448/1998.

Rättegångskostnader

33 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

Artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som avses i det nationella målet, enligt vilken en tredjelandsmedborgare som innehar ett kombinerat arbetstillstånd i den mening som avses i artikel 2 c i detta direktiv inte kan komma i åtnjutande av en förmån såsom det familjebidrag för hushåll med minst tre minderåriga barn som införts genom legge nr 448 – Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (lag nr 448/1998 om bestämmelser om allmänna finanser för stabilisering och utveckling), av den 23 december 1998.

Underskrifter