Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

21 юни 2017 година*

„Преюдициално запитване — Социално осигуряване — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Член 3 — Семейни обезщетения — Директива 2011/98/ЕС — Член 12 — Право на равно третиране — Граждани на трети страни, притежаващи единно разрешение“

По дело C-449/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Corte d'appello di Genova (Апелативен съд Генуа, Италия) с акт от 8 юли 2016 г., постъпил в Съда на 5 август 2016 г., в рамките на производство по дело

Kerly Del Rosario Martinez Silva

срещу

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Comune di Genova,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: A. Prechal, председател на състава, A. Rosas и E. Jarašiūnas (докладчик), съдии,

генерален адвокат: E. Танчев,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за г-жа Martinez Silva, от L. Neri и A. Guariso, avvocati,

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,

— за Европейската комисия, от D. Martin, както и C. Cattabriga, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: италиански.

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 3, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социално осигуряване (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), изменен с Регламент (ЕО) № 988/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. (ОВ L 284, 2009 г., стр. 43) (наричан по-нататък „Регламент № 883/2004“), и на член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка (ОВ L 343, 2011 г., стр. 1).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Kerly Del Rosario Martinez Silva, от една страна, и Comune di Genova (Община Генуа, Италия) и Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Национален осигурителен институт), от друга страна, по повод отхвърляне на искане за предоставяне на надбавка в полза на домакинства с най-малко три малолетни или непълнолетни деца“ (наричана по-нататък „ANF“).

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Според член 2, буква ж) от Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, глава 19, том 6, стр. 225) разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕО“ е разрешение за пребиваване, издадено от съответната държава членка при получаване на статут на дългосрочно пребиваващ.

4 Член 2 от Директива 2011/98, озаглавен „Определения“, предвижда:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

а) „гражданин на трета държава“ означава лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 от ДФЕС;

б) „работник от трета държава“ означава гражданин на трета държава, който е приет на територията на държава членка и който пребивава законно и му е разрешено да работи в рамките на възмездно правоотношение в тази държава членка, в съответствие с националното право или практика;

в) „единно разрешение“ означава разрешение за пребиваване, издадено от органите на държава членка, с което на гражданин на трета държава се разрешава да пребивава законно на нейна територия с цел работа;

[…]“.

5 Член 3, параграф 1 от тази директива, озаглавен „Приложно поле“, гласи:

„Настоящата директива се прилага за:

[…]

в) граждани на трети държави, които са приети в държава членка с цел работа в съответствие с правото на Съюза или националното право“.

6 Съгласно член 12 от посочената директива, озаглавен „Право на равно третиране“:

„1. Работници от трети държави по смисъла на член 3, параграф 1, букви б) и в) се ползват от право на равно третиране с гражданите на държавата членка, в която пребивават, по отношение на:

[…]

д) клоновете на социалната сигурност, определени в Регламент (ЕО) № 883/2004;

[…]

2. Държавите членки могат да ограничат равното третиране:

[…]

б) като ограничат правата на работници от трети държави съгласно параграф 1, буква д), но не ограничават такива права за онези работници от трети държави, които са трудово заети или са били трудово заети за минимален срок от шест месеца и са регистрирани като безработни.

Освен това държавите членки могат да решат, че параграф 1, буква д) във връзка със семейните обезщетения не се прилага за граждани на трети държави, получили разрешение за работа в държава членка за срок до шест месеца, за граждани на трети държави, приети с цел обучение, и за граждани на трети държави, на които се разрешава да работят въз основа на виза;

[…]“.

7 Според член 1, буква щ) от Регламент № 883/2004, „семейни обезщетения“ са всички обезщетения в натура или парични обезщетения, предназначени за покриване на семейни разходи, с изключение на плащанията за издръжка и специалните помощи при раждане на дете или осиновяване, посочени в приложение I към този регламент.

8 Член 3, параграф 1, буква й) от този регламент предвижда, че същият се прилага към всички законодателства относно семейните обезщетения. Той не се прилага, съгласно параграф 5, буква а) от този член, за социалното или медицинско подпомагане.

Италианското право

9 От акта за преюдициално запитване е видно, че по силата на член 65 от Закон № 448 — Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (Закон № 448 за приемане на мерки за обществено финансиране за стабилизиране и развитие) от 23 декември 1998 г. (редовна притурка на GURI № 210 от 29 декември 1998 г., наричан по-нататък „Закон № 448/1998“)

домакинствата, състоящи се от поне три деца на възраст до 18 години, чиито доходи са под определен праг (25 384,91 EUR през 2014 г.), получават ANF. Месечният размер на същата за 2014 г. е 141,02 EUR.

10 Първоначално запазена само за италианските граждани, през 2000 г. ANF е разширена по отношение на гражданите на Европейския съюз, а след това, през 2007 г. — по отношение на гражданите от трети страни, които имат статут на политически бежанец или статут на субсидиарна закрила, и накрая, с член 13 от Закон № 97/2013 — Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2013 (Закон № 97 за приемане на мерки за изпълнение на задължения, произтичащи от членството в Европейския съюз — Европейски закон 2013 г.) от 6 август 2013 г. (GURI № 194 от 20 август 2013 г., наричан по-нататък „Закон № 97/2013“) — на притежателите на дългосрочни разрешения за пребиваване и на членовете на семействата на гражданите на Съюза.

11 Транспонирането на Директива 2011/98 във вътрешното право се извършва със Законодателен декрет № 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 (Законодателен декрет № 40 за транспониране на Директива 2011/98) от 4 март 2014 г. (GURI № 68 от 22 март 2014 г.), който въвежда „единно разрешение за работа“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

12 Г-жа Martinez Silva, гражданка на трета страна, пребивава в община Генуа и притежава единно разрешение за работа за повече от шест месеца. Тъй като е майка на три деца на възраст до осемнадесет години и доходите ѝ са под размера, предвиден в Закон № 448/1998, през 2014 г. тя подава заявление за предоставяне на ANF, което е отхвърлено с мотива, че тя не притежава разрешение за дългосрочно пребиваваща в ЕО.

13 Тогава тя предявява пред Tribunale di Genova (Районен съд Генуа, Италия) граждански иск за дискриминация срещу Comune di Genova и INPS (Национален осигурителен институт), с който иска да ѝ бъде заплатена сумата от 1 833,26 EUR за 2014 г. и да ѝ бъде признато правото да получава тази надбавка и за следващите години, като изтъква, че този отказ е в противоречие с член 12 от Директива 2011/98. Тези искания са отхвърлени с определение от 18 август 2015 г. с мотива, че изтъкнатите разпоредби на Регламент № 883/2004 са чисто принципни, че този регламент не включва плащанията за издръжка сред социалноосигурителните задължения, които се поемат от публичните органи, и че не е доказано, че г-жа Martinez Silva се намира законно в Италия от поне пет години.

14 Сезиран с въззивна жалба, Corte d'appello di Genova (Апелативен съд Генуа, Италия), изразява съмнения относно съвместимостта на член 65 от Закон № 448/1998) с правото на Съюза, тъй като тази разпоредба не допуска гражданин на трета страна, който притежава единно разрешение, да получава ANF, в разрез с принципа на равно третиране, формулиран в член 12 от Директива № 2011/98.

15 Запитващата юрисдикция излага най-напред, че ANF е парично обезщетение, предназначено да компенсира семейните разходи, което се изплаща в полза на семействата, които имат особена нужда от това, предвид броя деца и неблагоприятното им икономическо положение. Според нея това обезщетение спада към обезщетенията по член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004, като се уточнява, че тя не представлява авансово плащане на издръжка, нито е посочена в приложение I към този регламент.

16 Като се позовава на решение от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), запитващата юрисдикция приема по-нататък, че в делото по главното производство са неприложими ограниченията на принципа на равно третиране, предвидени в член 12, параграф 2, буква б) от Директива 2011/98, при положение че Италианската република не е възнамерявала да се възползва от възможността, предоставена в тази разпоредба, да ограничи прилагането на този принцип и че освен това г-жа Martinez Silva не се намира в нито едно от положенията по втора алинея от тази разпоредба, тъй като притежава единно разрешение за работа със срок над шест месеца. Следователно тя е на мнение, че заинтересованото лице е сред лицата, за които принципът на равно третиране се прилага.

17 При тези условия Corte d'appello di Genova (Апелативен съд Генуа) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли обезщетение като предвиденото в член 65 от Закон № 448/1998, наречено [ANF], да представлява семейно обезщетение по смисъла на член 3, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕО) № 883/2004?

2) При утвърдителен отговор, допуска ли принципът на равно третиране, закрепен в член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98/ЕС, правна уредба като италианската, съгласно която работник от трета страна, притежаващ „единно разрешение за работа“ (със срок над шест месеца), не може да получава [ANF], въпреки че живее в домакинство с три или повече малолетни или непълнолетни деца и получава доходи под законовия праг?“.

По преюдициалните въпроси

18 С двата си въпроса, които трябва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 12 от Директива 2011/98 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата по главното производство, по силата на която гражданин на трета страна, притежаващ единно разрешение по смисъла на член 2, буква в) от тази директива, не може да се ползва от обезщетение като ANF, въведена със Закон № 448/1998.

19 Тъй като член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98 предвижда, че работници от трети държави по член 3, параграф 1, букви б) и в) от тази директива се ползват с право на равно третиране с гражданите на държавата членка, в която пребивават, по отношение на клоновете на социалната сигурност, определени в Регламент № 883/2004, на първо място трябва да се разгледа, както предлага запитващата юрисдикция, дали обезщетение като ANF представлява социалноосигурително обезщетение, числящо се към семейните обезщетения, споменати в член 3, параграф 1, буква й) от този регламент, или е социална помощ, изключена от приложното поле на посочения регламент по силата на член 3, параграф 5, буква а) от същия, както поддържа италианското правителство.

20 В това отношение трябва да се припомни, както Съдът многократно е постановявал в рамките на Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, 1971 г., стр. 2; Специално издание на български език, глава 5, том 1, стр. 26), че разграничението между обезщетенията, изключени от приложното поле на Регламент № 883/2004, и обезщетенията, които се уреждат от него, се основава главно на елементите, характерни за всяко обезщетение, а именно неговата крайна цел и условията за отпускането му, а не на това дали едно обезщетение е квалифицирано от дадено национално законодателство като социалноосигурително (в този смисъл вж. по-конкретно решения от 16 юли 1992 г., Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, т. 14, от 20 януари 2005 г., Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, т. 24 и от 24 октомври 2013 г., Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, т. 28). Едно

обезщетение може да се счита за социалноосигурително, ако е отпуснато на получателите без каквато и да е индивидуална и дискреционна преценка на нуждите на лицето въз основа на определеното от закона и доколкото е свързано с един от рисковете, изрично изброени в член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004 (в този смисъл вж. по-конкретно решения от 16 юли 1992 г., Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, т. 15, от 15 март 2001 г., Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, т. 28 и от 19 септември 2013 г., Hliddal и Bornand, C-216/12 и C-217/12, EU:C:2013:568, т. 48).

21 Съдът вече е уточнявал, че начинът на финансиране на дадено обезщетение, и в частност фактът, че неговото предоставяне не е обусловено от внасянето на социалноосигурителни вноски, е без значение за квалифицирането му като социалноосигурително обезщетение (вж. в този смисъл решения от 16 юли 1992 г., Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, т. 21, от 15 март 2001 г., Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, т. 46 и от 24 октомври 2013 г., Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, т. 32).

22 Впрочем фактът, че дадено обезщетение се предоставя или отказва с оглед на доходите и на броя деца, не означава, че неговото предоставяне зависи от индивидуална преценка на личните нужди на заявителя, характерно за социалното подпомагане, доколкото става въпрос за обективни и законово определени критерии, при изпълнението на които се поражда правото на това обезщетение, без компетентният орган да може да отчита други лични обстоятелства (вж. в този смисъл решение от 16 юли 1992 г., Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, т. 17). По този начин обезщетенията, автоматично предоставени на семействата, които отговарят на определени обективни критерии относно по-специално размера им, доходите им и капиталовите им средства, извън каквато и да е индивидуална и дискреционна преценка на личните нужди, и които имат за цел да компенсират семейните разходи, трябва да се считат за социалноосигурителни обезщетения (решение от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединено кралство, C-308/14, EU:C:2016:436, т. 60).

23 Що се отнася до въпроса дали дадено обезщетение се числи към семейните обезщетения по член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004, трябва да се отбележи, че според член 1, буква щ) от този регламент изразът „семейни обезщетения“ обозначава всички обезщетения в натура или парични обезщетения, предназначени за покриване на семейни разходи, с изключение на плащанията за издръжка и специалните помощи при раждане на дете или осиновяване, посочени в приложение I към този регламент. Съдът вече е постановил, че изразът „посрещане на семейни разходи“ трябва да се тълкува в смисъл, че обозначава по-специално обществения принос към семейния бюджет, чиято цел е да намали тежестите, свързани с издръжката на децата (вж. в този смисъл решение от 19 септември 2013 г., Hliddal и Bornand, C-216/12 и C-217/12, EU:C:2013:568, т. 55 и цитираната съдебна практика).

24 По отношение на разглежданото по главното производство обезщетение от преддадената на Съда преписка е видно, от една страна, че ANF се изплаща на получателите, които са я поискали, ако са изпълнени предвидените в член 65 от Закон № 448/1998 условия, свързани с броя ненавършили пълнолетие деца и с размера на доходите. Следователно това обезщетение се предоставя без каквато и да е индивидуална и дискреционна преценка на личните нужди на заявителя, въз основа на законово определено положение. От друга страна, ANF представлява парична сума, изплащана всяка година на посочените получатели и предназначена да компенсира семейните разходи. Следователно наистина става въпрос за парично обезщетение, предназначено — посредством обществения принос към семейния бюджет — да намали тежестите, свързани с издръжката на децата.

25 От гореизложените съображения произтича, че обезщетение като ANF представлява социалноосигурително обезщетение, числящо се към семейните обезщетения по член 3, параграф 1, буква й) от Регламент № 883/2004.

26 При това положение на второ място трябва да се разгледа дали на гражданин на трета страна, притежаващ единно разрешение по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2011/98, може да се откаже ползването на такова обезщетение с национална правна уредба като разглежданата по главното производство.

27 В това отношение от член 12, параграф 1, буква д) от Директива 2011/98 във връзка с член 3, параграф 1, буква в) от същата следва, че трябва по-конкретно да се ползват от равното третиране, предвидено в първата от тези разпоредби, гражданите на трети страни, които са били приети в държава членка с цел работа, в съответствие с правото на Съюза или националното право. Такъв е обаче случаят на гражданин на трета страна, притежаващ единно разрешение по смисъла на член 2, буква в) от тази директива, тъй като съгласно тази разпоредба това разрешение позволява на такъв гражданин да пребивава законно на територията на държавата членка, която го е издала, с цел работа.

28 Същевременно по силата на член 12, параграф 2, буква б), първа алинея от Директива 2011/98 държавите членки могат да ограничат правата на работници от трети държави съгласно член 12, параграф 1, буква д) от тази директива, освен за онези работници от трети държави, които са трудово заети или са били трудово заети за минимален срок от шест месеца и са регистрирани като безработни. Освен това държавите членки могат съгласно член 12, параграф 2, буква б), втора алинея от посочената директива да решат, че член 12, параграф 1, буква д) от нея във връзка със семейните обезщетения не се прилага за граждани на трети държави, получили разрешение за работа в държава членка за срок до шест месеца, за граждани на трети държави, приети с цел обучение, и за граждани на трети държави, на които се разрешава да работят въз основа на виза.

29 Следователно по същия начин както Директива 2003/109, и Директива 2011/98 предвижда в полза на определени граждани на трети държави право на равно третиране, което представлява общото правило, и изброява изключенията от това право, които държавите членки имат възможността да въведат. При това положение на тези изключения може да се прави позоваване само ако органите в съответната държава членка, компетентни за изпълнението на тази директива, ясно са заявили, че възнамеряват да се ползват от същите (вж. по аналогия решение от 24 април 2012 г., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, т. 86 и 87).

30 Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че Италианската република не е възнамерявала да се ползва от възможността да ограничи равното третиране, като се позове на изключенията, предвидени в член 12, параграф 2, буква б) от Директива 2011/98, тъй като не е изразила такава воля по какъвто и да е начин. При това положение разпоредбите на италианската правна уредба, които ограничават ползването на ANF, що се отнася до граждани на трети страни, притежаващи единно разрешение за дългосрочно пребиваване и до семействата на граждани на Съюза, приети впрочем преди транспонирането на посочената директива във вътрешното право, както е видно от точки 10 и 11 от настоящото решение, не могат да се считат за въвеждащи в действие ограничения на правото на равно третиране, които държавите членки имат възможност да въведат по силата на тази директива.

31 От това следва, че на гражданин на трета държава, притежаващ единно разрешение по смисъла на член 2, буква в) от Директива 2011/98, не може да бъде отказано ползване на обезщетение като ANF с такава национална правна уредба.

32 Предвид всички изложени съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 12 от Директива 2011/98 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата по главното производство, по силата на която гражданин на трета страна, притежаващ единно разрешение по смисъла на член 2, буква в) от тази директива, не може да получава обезщетение като ANF, въведено със Закон № 448/1998.

По съдебните разноски

33 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

Член 12 от Директива 2011/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата по главното производство, по силата на която гражданин на трета страна, притежаващ единно разрешение по смисъла на член 2, буква в) от тази директива, не може да получава обезщетение като надбавката в полза на домакинства с най-малко три малолетни или непълнолетни деца, въведена със Закон № 448 — Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (Закон № 448 за приемане на мерки за обществено финансиране за стабилизиране и развитие) от 23 декември 1998 г.

Подписи