Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 12 maj 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för arbetstagare – Likabehandling – Sociala förmåner – Övre inkomstgräns – Beaktande av de inkomster som uppbars det näst sista året före betalningsperioden för tilläggen – Arbetstagare som återvänder till sin ursprungsmedlemsstat – Minskning av rätten till familjetillägg”

I mål C-27/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal de grande instance de Rennes (Förstainstansdomstolen i Rennes, Frankrike) genom beslut av den 7 juni 2019, som inkom till domstolen den 21 januari 2020, i målet

PF,

QG,

mot

Caisse d’allocations familiales (CAF) d’Ille-et-Vilaine,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden N. Wahl samt domarna F. Biltgen (referent) och L.S. Rossi,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– PF och QG, som företrädde sig själva,

– Frankrikes regering, genom E. de Moustier och A. Ferrand, båda i egenskap av ombud,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och J. Pavliš, samtliga i egenskap av ombud,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av A. Giordano, avvocato dello Stato,

* Rättegångsspråk: franska.

– Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom D. Martin och B.-R. Killmann, båda i egenskap av ombud,

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

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 20 och 45 FEUF, artikel 4 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), samt av artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, 2011, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan makarna PF och QG, som är franska medborgare, och å andra sidan Caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine (försäkringskassan för Ille-et-Vilaine, Frankrike) angående fastställandet av det kalenderår som ska utgöra referensår vid bedömningen av PF:s och QG:s rätt till familjetillägg och vid beräkningen av dessa tillägg.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

3 Enligt artikel 2.1 i förordning nr 883/2004 ska denna förordning ”tillämpas på alla som är medborgare i en medlemsstat, … som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande”.

4 Artikel 4 i nämnda förordning har följande lydelse:

”Om inte annat föreskrivs i denna förordning, skall de personer på vilka denna förordning skall tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

Förordning nr 492/2011

5 Artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 492/2011 har följande lydelse:

”1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om arbetstagaren skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning.

2. Arbetstagaren ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.”

Fransk rätt

6 Enligt artikel L. 521–1 i code de la sécurité sociale (lagen om social trygghet) utgår familjetillägg från och med det andra underhållsberättigade barnet. Familjetilläggets belopp fastställs utifrån antalet underhållsberättigade barn och hushållets inkomster.

7 Såvitt gäller beräkning av rätt till familjetillägg preciseras i artikel R 532–3 i lagen om social trygghet att ”[d]en inkomst som ska beaktas är den som uppburits under det kalenderår som utgör referensår” och att ”[d]et kalenderår som utgör referensår är det näst sista året före betalningsperioden”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

8 Makarna PF och QG, som är franska medborgare, deklarerade åren 2011 och 2012 en beskattningsbar inkomst med ett belopp på 59 734 euro respektive 63 680 euro. De uppbar familjetillägg med ett belopp på 458,02 euro i månaden för sina fyra underhållsberättigade minderåriga barn.

9 Utbetalningen av detta tillägg avbröts när QG, som är domare inom det franska domstolsväsendet, erhöll ett treårigt förordnande som rättssekreterare vid Europeiska unionens domstol i Luxemburg. Den nya tjänsten innebar att QG:s årliga inkomster ökade till 123 609 euro år 2015 och till 132 499 euro år 2016.

10 Sedan QG återvänt till Frankrike och återinträtt i sin tidigare tjänst i september 2017 – vilket medfört en betydande inkomstsänkning – tillställde sökandena i det nationella målet, den 1 december 2017, CAF d’Ille-et-Vilaine (försäkringskassan för Ille-et-Vilaine) en ansökan om familjetillägg med yrkande om att hushållets nuvarande inkomster skulle beaktas och att försäkringskassan härvid skulle underlåta att tillämpa bestämmelserna i artikel R 532–3 i lagen om social trygghet vari det anges att det kalenderår som utgör referensår är det näst sista året före betalningsperioden, i detta fall år 2015.

11 I beslut av den 24 januari 2018 meddelade CAF de l’Ille-et-Vilaine (försäkringskassan för Ille-et-Vilaine) att det månatliga familjetillägget skulle komma att uppgå till 115,65 euro.

12 Sökandena i det nationella målet vid den nationella domstolen begärde omprövning av detta beslut, men begäran avslogs.

13 De väckte då talan vid den hänskjutande domstolen och yrkade att nämnda beslut skulle ogiltigförklaras och att det månatliga familjetillägget skulle fastställas till 462,62 euro, med beaktande av hushållets aktuella inkomster och antalet underhållsberättigade barn.

14 Enligt sökandena i det nationella målet har CAF d’Ille-et-Vilaine (försäkringskassan för Ille-et-Vilaine) åsidosatt såväl bestämmelserna i artiklarna 20 och 45 FEUF som artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 7 i förordning nr 492/2011. Artikel R 532–3 i lagen om social trygghet innebär vidare ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen och är därför uppenbart rättsstridig.

15 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis erinrat om att enligt artikel 45 FEUF innebär fri rörlighet för arbetstagare att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

16 Nämnda domstol ställer sig därefter frågan huruvida den nationella bestämmelse som är aktuell i det nationella målet ska anses diskriminerande och, om så är fallet, om den kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse. Det vore nämligen oförenligt med unionsrätten att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat, efter att ha återvänt till den medlemsstaten, behandlas mindre förmånligt än vad som skulle ha varit fallet om han inte hade använt sig av de rättigheter i fråga om fri rörlighet som följer av fördraget.

17 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal de grande instance de Rennes (Förstainstansdomstolen i Rennes) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska unionsrätten, särskilt artiklarna 20 och 45 [FEUF], samt artikel 4 i förordning nr 883/2004 och artikel 7 i förordning nr 492/2011, tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom artikel R 532–3 i lagen om social trygghet, i vilken det kalenderår som ska utgöra referensår för beräkning av familjeförmåner definieras som det näst sista året före betalningsperioden, när tillämpningen av denna bestämmelse – i en situation där den bidragsberättigades inkomster först ökat väsentligt i en annan medlemsstat och därefter minskat betydligt [till följd av att] vederbörande återvänt till sin ursprungsmedlemsstat – leder till att den bidragsberättigade, till skillnad från en i landet bosatt person som inte utövat sin rätt till fri rörlighet, helt eller delvis berövas rätt till familjeförmåner?”

Prövning av tolkningsfrågan

18 Det ska inledningsvis fastställas huruvida samtliga bestämmelser som avses i beslutet om hänskjutande är tillämpliga på situationen i det nationella målet, som rör en nationell tjänstemans anställning vid en av Europeiska unionens institutioner.

19 Vad gäller EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare, framgår det av fast rättspraxis att en unionsmedborgare som arbetar i en annan medlemsstat än sin ursprungsmedelemsstat och som har accepterat en anställning vid en internationell organisation omfattas av tillämpningsområdet för artikel 45 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 1989, Echternach och Moritz, 389/87 och 390/87, EU:C:1989:130, punkt 11, dom av den 6 oktober 2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, punkt 24, och dom av den 31 maj 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, punkt 13).

20 Härav följer att unionsmedborgare som arbetar för en unionsinstitution eller ett unionsorgan i en annan medlemsstat än sin ursprungsmedlemsstat inte kan nekas de sociala rättigheter och förmåner som de har rätt till enligt artikel 45 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 1989, Echternach och Moritz, 389/87 och 390/87, EU:C:1989:130, punkt 12, och dom av den 6 oktober 2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, punkt 25).

21 Även om det genom artikel 20 FEUF införs ett unionsmedborgarskap, föreskrivs däri endast att unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget. Artikeln kan alltså inte i detta hänseende tillämpas självständigt i förhållande till de särskilda fördragsbestämmelser som reglerar unionsmedborgarnas rättigheter och skyldigheter, såsom till exempel artikel 45 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, punkt 32, och dom av den 31 maj 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, punkt 17).

22 En tolkning av artikel 20 FEUF är följaktligen inte relevant för att avgöra det nationella målet.

23 Detsamma gäller även tolkningen av bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen. Enligt domstolens praxis kan unionens tjänstemän nämligen inte anses vara arbetstagare i den mening som avses i förordning nr 883/2004, eftersom de inte omfattas av någon nationell lagstiftning inom området för social trygghet, vilket krävs enligt artikel 2.1 i sagda förordning, vari den personkrets fastställs som omfattas av förordningens tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2000, Ferlini, C-411/98, EU:C:2000:530, punkt 41, och dom av den 16 december 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, punkt 35).

24 Artikel 7 i förordning nr 492/2011 utgör vidare, inom området för anställnings- och arbetsvillkor, endast ett särskilt uttryck för icke-diskrimineringsprincipen i artikel 45.2 FEUF och ska därför tolkas på samma sätt som sistnämnda artikel (dom av den 23 februari 2006, kommissionen/Spanien, C-205/04, ej publicerad, EU:C:2006:137, punkt 15, och dom av den 13 mars 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, punkt 16).

25 Den omständigheten att den arbetstagare som är aktuell i det nationella målet är anställd av en unionsinstitution är inte avgörande i detta avseende, eftersom syftet med den likabehandling som eftersträvas med artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 just är att utvidga alla de sociala förmåner som, oberoende av om de är knutna till ett anställningsavtal eller inte, normalt tillerkänns nationella arbetstagare huvudsakligen på grund av deras objektiva ställning som arbetstagare eller av det enkla skälet att de är bosatta i den medlemsstaten, till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl., C-447/18, EU:C:2019:1098, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

26 Mot bakgrund av dessa överväganden och för att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, finner EU-domstolen att tolkningsfrågan endast avser tolkningen av artikel 45 FEUF och artikel 7 i förordning nr 492/2011.

27 Den hänskjutande domstolen ska således anses ha ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 45 FEUF och artikel 7 i förordning nr 492/2011 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det näst sista året före utbetalningsperioden ska användas som referensår vid beräkningen av de familjeförmåner som ska betalas ut, på så sätt att, när en nationell tjänsteman får kraftigt ökade inkomster i samband med anställning vid en unionsinstitution belägen i en annan medlemsstat, det belopp som familjetilläggen uppgår till när nämnda tjänsteman återvänder till ursprungsstaten kommer att vara kraftigt reducerade under två år.

28 Vad gäller frågan huruvida det föreligger en eventuell diskriminering i strid med artikel 45.2 FEUF och artikel 7.1 i förordning nr 492/2011, konstaterar domstolen att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet – enligt vilken det familjetillägg som ska betalas ut fastställs på grundval av de inkomster som arbetstagaren uppburit under referensåret, vilket definieras såsom det näst sista året före betalningsperioden – är tillämplig utan åtskillnad på samtliga arbetstagare, oavsett deras nationalitet, vilket innebär att den inte ger upphov till en direkt diskriminering på grund av nationalitet.

29 Det framgår inte heller av handlingarna i målet att den hänskjutande domstolen anser att denna lagstiftning kan ge upphov till indirekt diskriminering, i så måtto att den skulle behandla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater mindre förmånligt än inhemska arbetstagare.

30 Vad sedan gäller frågan huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet utgör ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare inom unionen, vilket är förbjudet enligt artikel 45.1 FEUF, erinrar EU-domstolen om följande. Nämnda bestämmelse utgör hinder för varje åtgärd som – även om den är tillämplig utan åtskillnad med avseende på nationalitet eller bosättningsort – kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva de grundläggande friheter som garanteras genom EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française och gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 45, och dom av den 6 oktober 2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, punkt 26).

31 Enligt fast rättspraxis syftar artikel 45 FEUF till att underlätta för unionsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen och utgör hinder för alla former av nationella åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (dom av den 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française och gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, punkt 44, dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 39, och dom av den 7 mars 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, punkt 21).

32 Artikel 45 FEUF har nämligen bland annat till syfte att förhindra att en arbetstagare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och varit anställd i mer än en medlemsstat utan sakliga skäl missgynnas i förhållande till en arbetstagare som endast har utövat förvärvsverksamhet i en enda medlemsstat (se bland annat dom av den 7 mars 1991, Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, punkt 17, dom av den 21 januari 2016, kommissionen/Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, punkt 42, och dom av den 7 mars 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, punkt 23).

33 Domstolen konstaterar att i förevarande fall behandlas inte personer som uppbär familjetillägg och som har utövat sin rätt till fri rörlighet mindre förmånligt än mottagare av sådana tillägg som inte har utövat denna rätt.

34 Tillämpningen av en nationell lagstiftning såsom den som är i fråga i det nationella målet innebär nämligen, såvitt gäller en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som i samband med flytt till en annan medlemsstat har ökat eller minskat sina inkomster, att samma beräkningsmetod för familjetillägg kommer att tillämpas på grundval av de inkomster som uppburits under referensperioden som den beräkningsmetod som är tillämplig på en arbetstagare som inte har lämnat sin ursprungsmedlemsstat men som haft samma variationer i sina inkomster.

35 Vad gäller sökandena i målet vid den nationella domstolen har således, vid beräkningen av det lägre familjetillägg som utgår till följd av att de återvänt till ursprungsmedlemsstaten, hänsyn tagits till de högre inkomster de erhöll när de flyttade till en annan medlemsstat, på samma sätt som en liknande inkomstökning för en arbetstagare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet skulle ha lett till en liknande minskning av tilläggets belopp.

36 Det är följaktligen inte utövandet av rätten till fri rörlighet i sig som har medfört en minskning av det tillägg som sökandena i det nationella målet har rätt till, utan den omständigheten att de inkomster som de uppburit i samband med flytten till en annan medlemsstat har varit högre än de inkomster som de uppbar före eller efter flytten.

37 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har förvisso hävdat att de inte bestrider deras ursprungsmedlemsstats behörighet att utforma sitt system för social trygghet genom att bland annat anta bestämmelser om fastställande av tillägg som ska utbetalas. De har emellertid gjort gällande att ett hushåll som har ökat sina inkomster på ett liknande sätt som dem, samtidigt som de stannat kvar i ursprungsmedlemsstaten, skulle ha fortsatt att uppbära ett högre familjetillägg under två år, trots att de löpande inkomsterna skulle ha överstigit det inkomsttak som fastställts i den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, och att det är först från och med det tredje året som dessa tillägg skulle ha minskat.

38 Genom att göra gällande att situationen för ett sådant hushåll skulle ha varit fullständigt neutral, trots att det uppskjutna beaktandet av den faktiska utvecklingen av hushållets inkomster, kritiserar sökandena i det nationella målet inte metoden för att fastställa familjetilläggens belopp, utan snarare den omständigheten att de inte kunde fortsätta att – efter eventuell kompensation vid återresa – uppbära höjt familjetillägg under vistelsen i en annan medlemsstat.

39 Primärrätten kan emellertid inte garantera att en arbetstagares flytt från sin ursprungsmedlemsstat till en annan medlemsstat är konsekvensneutral vad avser social trygghet, bland annat när det kommer till sjukförmåner och ålderspension eller till och med familjetillägg. Det ska erinras om att en arbetstagares flytt till en annan medlemsstat, beroende på omständigheterna och mot bakgrund av de skillnader som förekommer mellan medlemsstaternas system och lagstiftning på området, kan vara mer eller mindre fördelaktig för den berörda personen i fråga om socialt skydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, punkt 27, och dom av den 18 juli 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, punkt 34).

40 Den omständigheten att sökandena i det nationella målet vid sin flytt till en annan medlemsstat inte kunde erhålla familjetillägg från sin ursprungsmedlemsstat och att de familjetillägg som de erhöll vid återkomsten till den sistnämnda medlemsstaten under två år inte stod i proportion till de inkomster som de uppbar under denna period, kan följaktligen inte anses utgöra en mindre förmånlig behandling som strider mot den fria rörligheten för arbetstagare och, närmare bestämt, mot artikel 45 FEUF.

41 Samma slutsats gör sig gällande med avseende på artikel 7.2 i förordning nr 492/2011, eftersom denna bestämmelse, såsom det erinrats om i punkt 24 ovan, ska tolkas på samma sätt som artikel 45 FEUF.

42 Vad vidare beträffar de argument som sökandena i det nationella målet anfört och som går ut på att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet kan påverka ett beslut av en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat att flytta till en annan medlemsstat för att arbeta och uppbära en högre lön där, om han vid återkomsten till ursprungsmedlemsstaten straffas med att ett betydligt lägre belopp utbetalas i familjetillägg erinrar domstolen om följande. Skälen till varför en migrerande arbetstagare väljer att utnyttja sin rätt till fri rörlighet inom unionen kan inte beaktas vid bedömningen av om en nationell bestämmelse ska anses diskriminerande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punkt 33).

43 Mot denna bakgrund ska den ställda frågan besvaras på följande sätt. Artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning nr 492/2011 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det näst sista året före utbetalningsperioden ska användas som referensår vid beräkningen av de familjeförmåner som ska betalas ut, på så sätt att, när en nationell tjänsteman får kraftigt ökade inkomster i samband med anställning vid en unionsinstitution belägen i en annan medlemsstat, det belopp som familjetilläggen uppgår till när nämnda tjänsteman återvänder till ursprungsstaten kommer att vara kraftigt reducerade under två år.

Rättegångskostnader

44 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (åttonde avdelningen) följande:

Artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det näst sista året före utbetalningsperioden ska användas som referensår vid beräkningen av de familjeförmåner som ska betalas ut, på så sätt att, när en nationell tjänsteman får kraftigt ökade inkomster i samband med anställning vid en unionsinstitution belägen i en annan medlemsstat, det belopp som familjetilläggen uppgår till när nämnda tjänsteman återvänder till ursprungsstaten kommer att vara kraftigt reducerade under två år.

Underskrifter