Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

12. maj 2021*

»Præjudiciel forelæggelse – arbejdskraftens frie bevægelighed – ligebehandling – sociale fordele – indtægtslofter – hensyntagen til indtægter i det næstsidste år forud for betalingsperioden for ydelser – arbejdstager, som vender tilbage til oprindelsesmedlemsstaten – nedsættelse af retten til børnetilskud«

I sag C-27/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal de grande instance de Rennes (retten i første instans i Rennes, Frankrig) ved afgørelse af 7. juni 2019, indgået til Domstolen den 21. januar 2020, i sagen

PF,

QG

mod

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

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, N. Wahl, og dommerne F. Biltgen (refererende dommer) og L. S. Rossi,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– PF og QG, som selvmødere,

– den franske regering ved E. de Moustier og A. Ferrand, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og J. Pavliš, som befuldmægtigede,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. Giordano,

* Processprog: fransk.

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved D. Martin og B.-R. Killmann, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF og 45 TEUF, artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1) og artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side ægtefællerne PF og QG, som er franske statsborgere, og på den anden side Caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine (familieydelseskontoret i Ille-et-Vilaine, Frankrig) vedrørende fastsættelsen af referencekalenderåret for vurderingen af deres ret til børnetilskud og beregningen af størrelsen heraf.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 883/2004

3 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 bestemmer, at forordningen »finder anvendelse på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, […] bosat i en medlemsstat, og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, samt på disses familiemedlemmer og efterladte«.

4 Denne forordnings artikel 4 har følgende ordlyd:

»Personer, som er omfattet af denne forordning, har de samme rettigheder og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

Forordning nr. 492/2011

5 Artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 492/2011 bestemmer:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.«

Fransk ret

6 I henhold til artikel L. 521-1 i lov om social sikring udbetales børnetilskud fra og med det andet barn, over for hvem der består forsørgerpligt. Børnetilskuddets størrelse fastsættes på grundlag af antallet af børn, over for hvem der består forsørgerpligt, og husholdningens indtægter.

7 Hvad angår beregningen af retten til børnetilskud bestemmer artikel R 532-3 i lov om social sikring, at »[d]e indtægter, der tages hensyn til, er de indtægter, der er oppebåret i referencekalenderåret«, og at »[r]eferencekalenderåret er det næstsidste år forud for betalingsperioden«.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

8 Ægtefællerne PF og QG, som er franske statsborgere, angav i 2011 og 2012 skattepligtige indkomster på henholdsvis 59 734 EUR og 63 680 EUR. Eftersom de havde fire mindreårige børn, modtog de børnetilskud på et samlet månedligt beløb på 458,02 EUR.

9 Udbetalingen af dette tilskud blev indstillet, da QG, som tilhører den franske dommerstand, blev udstationeret i en stilling ved Den Europæiske Unions Domstol i Luxembourg i en periode på tre år. Den nye stilling indebar for QG en forhøjelse af årsindkomsten, således at denne var 123 609 EUR i 2015 og 132 499 EUR i 2016.

10 Efter QG's tilbagevenden til Frankrig og genindsættelse i sin tidligere stilling i september 2017, som medførte en betydelig indkomstnedgang, ansøgte sagsøgerne i hovedsagen den 1. december 2017 CAF d'Ille-et-Vilaine om børnetilskud, idet de anførte, at dette skulle beregnes på grundlag af husstandsindkomsten på tidspunktet for ansøgningen, og at bestemmelserne i artikel R 532-3 i lov om social sikring, der definerer referencekalenderåret som det næstsidste år forud for betalingsperioden, dvs. i det foreliggende tilfælde 2015, ikke skulle anvendes.

11 Ved afgørelse af 24. januar 2018 meddelte CAF d'Ille-et-Vilaine sagsøgerne i hovedsagen, at børnetilskuddet ville være på 115,65 EUR månedligt.

12 Sagsøgerne i hovedsagen indgav en klage over denne afgørelse, men fik ikke medhold.

13 De har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af afgørelsen og om, at børnetilskuddet fastsættes til et månedligt beløb på 462,62 EUR, hvorved der tages hensyn til deres aktuelle indkomst og antallet af børn, over for hvem de har forsørgerpligt.

14 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen har CAF d'Ille-et-Vilaine hverken overholdt bestemmelserne i artikel 20 TEUF og 45 TEUF, artikel 4 i forordning nr. 883/2004 eller artikel 7 i forordning nr. 492/2011. Desuden tilsidesætter artikel R 532-3 i lov om social sikring ligebehandlingsprincippet og er derfor åbenbart ulovlig.

15 Den forelæggende ret har først anført, at arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

16 Herefter har den rejst spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse har karakter af forskelsbehandling, og om den i givet fald kan være begrundet i tvingende almene hensyn. Det vil nemlig være uforeneligt med EU-retten, hvis en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, efter at være vendt tilbage til denne medlemsstat bliver behandlet mindre gunstigt, end hvis den pågældende ikke havde gjort brug af sine beføjelser i henhold til traktaten med hensyn til fri bevægelighed.

17 Tribunal de grande instance de Rennes (retten i første instans i Rennes) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EU-retten, særlig artikel 20 [TEUF] og 45 [TEUF], og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 7 i forordning nr. 492/2011, fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som artikel R 532-3 i lov om social sikring, som fastsætter referencekalenderåret for beregning af børnetilskud til det næstsidste år forud for betalingsperioden, hvilket resulterer i en situation, hvor modtageren, efter en væsentlig stigning i sine indtægter i en anden medlemsstat, oplever et fald i disse indtægter som følge af sin tilbagevenden til hjemlandet, hvorfor modtageren til forskel fra statsborgere, der ikke har benyttet sig af deres ret til fri bevægelighed, delvist fratages retten til børnetilskud?«

Om det præjudicielle spørgsmål

18 Indledningsvis skal det afgøres, om samtlige de bestemmelser, der er omhandlet i forelæggelsesafgørelsen, finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation, som vedrører en national tjenestemands udstationering ved en EU-institution.

19 Hvad angår EUF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed følger det af fast retspraksis, at en statsborger i Unionen, som arbejder i en anden medlemsstat end oprindelsesmedlemsstaten, og som har accepteret en stilling i en international organisation, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF (jf. i denne retning dom af 15.3.1989, Echternach og Moritz, 389/87 og 390/87, EU:C:1989:130, præmis 11, af 6.10.2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, præmis 24, og af 31.5.2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, præmis 13).

20 Det følger heraf, at en unionsborger, der arbejder for en EU-institution eller et EU-organ i en anden medlemsstat end sin oprindelsesmedlemsstat, ikke kan fratages de sociale rettigheder og fordele, som tilkommer den pågældende efter artikel 45 TEUF (jf. i denne retning dom af 15.3.1989, Echternach og Moritz, 389/87 og 390/87, EU:C:1989:130, præmis 12, og af 6.10.2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, præmis 25).

21 Hvad angår artikel 20 TEUF bemærkes, at denne artikel, der indfører unionsborgerskabet, udelukkende fastslår, at unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i traktaten. Artiklen kan således ikke anvendes selvstændigt i forhold til de særlige traktatbestemmelser, som regulerer unionsborgernes rettigheder og pligter, såsom navnlig artikel 45 TEUF (jf. i denne retning dom af 16.12.2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 32, og af 31.5.2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, præmis 17).

22 Følgelig er fortolkningen af artikel 20 TEUF ikke relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

23 Fortolkningen af bestemmelserne om koordinering af de sociale sikringsordninger er heller ikke relevant. I overensstemmelse med Domstolens praksis kan tjenestemænd ved EU nemlig ikke anses for »arbejdstagere« i forordning nr. 883/2004's forstand, da de ikke er omfattet af nogen national lovgivning vedrørende social sikring, således som det kræves efter forordningens artikel 2, stk. 1, der definerer forordningens personelle anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 3.10.2000, Ferlini, C-411/98, EU:C:2000:530, præmis 41, og af 16.12.2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, præmis 35).

24 Med hensyn til artikel 7 i forordning nr. 492/2011 bemærkes, at denne bestemmelse blot er et særligt udtryk for det princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i artikel 45, stk. 2, TEUF, specielt på området beskæftigelses- og arbejdsvilkår, og den skal derfor fortolkes på samme måde som den sidstnævnte bestemmelse (dom af 23.2.2006, Kommissionen mod Spanien, C-205/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:137, præmis 15, og af 13.3.2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, præmis 16).

25 Den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede arbejdstager er ansat ved en EU-institution, er ikke afgørende i denne henseende, idet formålet med den ligebehandling, der tilstræbes med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, netop er at udvide alle de sociale fordele, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som generelt tilkommer alle indenlandske arbejdstagere i det væsentlige på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller alene fordi de har sædvanlig bopæl på det nationale område, til også at gælde for arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater (jf. i denne retning dom af 18.12.2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl., C-447/18, EU:C:2019:1098, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

26 Henset til disse betragtninger og med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar må det lægges til grund, at det præjudicielle spørgsmål alene vedrører fortolkningen af artikel 45 TEUF og artikel 7 i forordning nr. 492/2011.

27 Den forelæggende ret ønsker med dette spørgsmål således nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF og artikel 7 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der som referenceår for beregningen af det børnetilskud, der skal tildeles, anvender det næstsidste år forud for betalingsperioden, således at børnetilskuddet i tilfælde af en væsentlig stigning i en national tjenestemands indkomst i forbindelse med en udstationering ved en EU-institution i en anden medlemsstat bliver betydeligt nedsat i to år, når tjenestemanden vender tilbage til oprindelsesmedlemsstaten.

28 Med hensyn til en eventuel forskelsbehandling i strid med artikel 45, stk. 2, TEUF og artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 492/2011 skal det bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, som fastsætter størrelsen af børnetilskuddet på grundlag af arbejdstagerens indkomst i referencekalenderåret, der defineres som det næstsidste år forud for betalingsperioden, finder anvendelse på alle arbejdstagere uanset nationalitet, således at den ikke kan give anledning til en forskelsbehandling direkte på grund af nationalitet.

29 Desuden fremgår det ikke af sagsakterne for Domstolen, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at denne lovgivning kan medføre indirekte forskelsbehandling ved at behandle arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater, mindre gunstigt end indenlandske arbejdstagere.

30 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, der er forbudt ved artikel 45, stk. 1, TEUF, bemærkes, at denne bestemmelse er til hinder for enhver foranstaltning, som ganske vist finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve de i EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder (jf. i denne retning dom af 1.4.2008, Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 45, og af 6.10.2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, præmis 26).

31 I denne henseende følger det af fast retspraksis, at artikel 45 TEUF skal gøre det lettere for Unionens statsborgere at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Unionens område og er til hinder for enhver national foranstaltning, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve et erhverv på en anden medlemsstats område (dom af 1.4.2008, Gouvernement de la Communaute française og Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, præmis 44, af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 39, og af 7.3.2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, præmis 21).

32 Artikel 45 TEUF har således bl.a. til formål at undgå, at en arbejdstager, der har været beskæftiget i mere end én medlemsstat, fordi han har benyttet sin ret til fri bevægelighed, uden saglig begrundelse behandles ringere end en arbejdstager, der har tilbragt hele sit arbejdsliv i én og samme medlemsstat

(jf. navnlig dom af 7.3.1991, Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, præmis 17, af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypern, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 42, og af 7.3.2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, præmis 23).

33 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at modtagere af børnetilskud, der har udøvet retten til fri bevægelighed, ikke behandles mindre gunstigt end modtagere af sådanne tilskud, der ikke har udøvet denne ret.

34 I henhold til en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede anvendes der nemlig på en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, og som i forbindelse med udstationering i en anden medlemsstat har ændringer i sin indkomst, idet denne enten er højere eller lavere, de samme regler for beregning af børnetilskud på grundlag af indkomsten i referenceperioden, som anvendes på en arbejdstager, der ikke har forladt sin oprindelsesmedlemsstat, men som har tilsvarende ændringer i sin indkomst.

35 I sagsøgerne i hovedsagens tilfælde er der således ved beregningen af det lavere børnetilskud i anledning af deres tilbagevenden til oprindelsesmedlemsstaten taget hensyn til den højere indkomst, som blev oppebåret i forbindelse med, at de flyttede til en anden medlemsstat, på samme måde som en tilsvarende indkomstforhøjelse for en arbejdstager, som ikke har udnyttet sin ret til fri bevægelighed, ville have ført til en tilsvarende nedsættelse af dette tilskuds størrelse.

36 Det er følgelig ikke udøvelsen af retten til fri bevægelighed som sådan, der har medført en nedsættelse af tilskuddets størrelse for sagsøgerne i hovedsagen, men det forhold, at deres indkomst i forbindelse med, at de flyttede til en anden medlemsstat, blev højere end den, de oppebar før og efter denne flytning.

37 Selv om sagsøgerne i hovedsagen har anført, at de ikke bestrider oprindelsesmedlemsstatens kompetence til at udforme sin sociale sikringsordning ved bl.a. at vedtage de nærmere regler for fastsættelsen af de ydelser, der skal udbetales, har de ikke desto mindre gjort gældende, at en husholdning, som har haft en indkomstforøgelse svarende til deres, men som er forblevet på oprindelsesmedlemsstatens område, fortsat ville have oppebåret et forhøjet børnetilskud i to år, selv om deres aktuelle indkomst ville overstige det indtægtsloft, som er fastsat i den i hovedsagen omhandlede lovgivning, og at dette tilskud først ville blive nedsat fra det tredje år.

38 Ved at hævde, at en sådan husholdnings situation skulle være fuldstændig neutral på trods af den udskudte hensyntagen til den faktiske udvikling i dens indtægter, kritiserer sagsøgerne i hovedsagen i virkeligheden ikke metoden til fastsættelse af børnetilskuddets størrelse, men snarere det forhold, at de ikke kunne fortsætte med at modtage børnetilskud, mens de var flyttet til en anden medlemsstat, med henblik på en eventuel udligning i tilfælde af tilbagevenden.

39 Primærretten kan imidlertid ikke garantere en forsikret person, at en flytning fra dennes oprindelsesmedlemsstat til en anden medlemsstat har neutrale virkninger for den sociale sikring, navnlig hvad angår ydelser i anledning af sygdom og alderspension eller endda børnetilskud. Det bemærkes nemlig, at en arbejdstagers flytning til en anden medlemsstat, alt efter omstændighederne og henset til de forskelle, der er mellem medlemsstaternes ordninger og lovgivninger, kan være mere eller mindre fordelagtig eller bebyrdende for den pågældende person med hensyn til social beskyttelse (jf. i denne retning dom af 6.10.2016, Adrien m.fl., C-466/15, EU:C:2016:749, præmis 27, og af 18.7.2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, præmis 34).

40 Følgelig kan den omstændighed, at sagsøgerne i hovedsagen i forbindelse med deres flytning til en anden medlemsstat ikke kunne få børnetilskud udbetalt af oprindelsesmedlemsstaten, og at børnetilskuddet i tilfælde af tilbagevenden til sidstnævnte medlemsstat i to år ikke er i overensstemmelse med deres indkomst i denne periode, ikke udgøre en mindre gunstig behandling i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed og nærmere bestemt artikel 45 TEUF.

41 Det samme må konkluderes med hensyn til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, idet denne bestemmelse som nævnt i præmis 24 ovenfor skal fortolkes på samme måde som artikel 45 TEUF.

42 Hvad angår sagsøgerne i hovedsagens argumentation om, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan have betydning for, hvilken beslutning en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, træffer med hensyn til at flytte til en anden medlemsstat for at arbejde og få en højere indkomst, eftersom den pågældende ved sin tilbagevenden til oprindelsesmedlemsstaten vil blive stillet ringere som følge af udbetaling af et betydeligt nedsat børnetilskud, bemærkes i øvrigt, at der ikke ved vurderingen af, om en national retsforskrift har en diskriminerende karakter, skal tages hensyn til en vandrende arbejdstagers bevæggrunde til at gøre brug af sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen (jf. i denne retning dom af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 33).

43 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der som referenceår for beregningen af det børnetilskud, der skal tildeles, anvender det næstsidste år forud for betalingsperioden, således at børnetilskuddet i tilfælde af en væsentlig stigning i en national tjenestemands indkomst i forbindelse med en udstationering ved en EU-institution i en anden medlemsstat bliver betydeligt nedsat i to år, når tjenestemanden vender tilbage til oprindelsesmedlemsstaten.

Sagsomkostninger

44 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

Artikel 45 TEUF og artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der som referenceår for beregningen af det børnetilskud, der skal tildeles, anvender det næstsidste år forud for betalingsperioden, således at børnetilskuddet i tilfælde af en væsentlig stigning i en national tjenestemands indkomst i forbindelse med en udstationering ved en EU-institution i en anden medlemsstat bliver betydeligt nedsat i to år, når tjenestemanden vender tilbage til oprindelsesmedlemsstaten.

Underskrifter