



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 21. junija 2017*

„Predhodno odločanje — Socialna varnost — Uredba (ES) št. 883/2004 — Člen 3 — Družinske dajatve — Direktiva 2011/98/EU — Člen 12 — Pravica do enakega obravnavanja — Državljeni tretjih držav, ki so imetniki enotnega dovoljenja“

V zadevi C-449/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Corte d'appello di Genova (višje sodišče v Genovi, Italija) z odločbo z dne 8. julija 2016, ki je na Sodišče prispela 5. avgusta 2016, v postopku

Kerly Del Rosario Martinez Silva

proti

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Comune di Genova,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, A. Rosas in E. Jarašiūnas (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za K. D. R. Martinez Silva L. Neri in A. Guariso, odvetnika,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,
- za Evropsko komisijo D. Martin in C. Cattabriga, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(1)(j) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 (UL 2009, L 284, str. 43) (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), in člena 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici (UL 2011, L 343, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Kerly Del Rosario Martinez Silva na eni strani ter Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (nacionalni zavod za socialno varnost) in Comune di Genova (občina Genova, Italija) na drugi zaradi zavrnitve prošnje za dodelitev dodatka za družine z najmanj tremi mladoletnimi otroki (v nadaljevanju: ANF).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 „Dovoljenje ES za prebivanje rezidenta za daljši čas“ je v skladu s členom 2(g) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272) dovoljenje za prebivanje, ki ga izda država članica ob pridobitvi statusa rezidenta za daljši čas, ki ga določa ta direktiva.
- 4 Člen 2 Direktive 2011/98, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve:

 - (a) ‚državljan tretje države‘ pomeni osebo, ki ni državljan Unije v smislu člena 20(1) PDEU;
 - (b) ‚delavec iz tretje države‘ pomeni državljana tretje države, ki je bil sprejet na ozemlje države članice in ki tam zakonito prebiva ter mu je v okviru plačanega razmerja v tej državi članici dovoljeno delati v skladu z nacionalnim pravom oziroma prakso;
 - (c) ‚enotno dovoljenje‘ pomeni dovoljenje za prebivanje, ki ga izdajo organi države članice in državljanu tretje države dovoljuje zakonito prebivanje na njenem ozemlju za namen dela;

[...]“
- 5 Člen 3(1) te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta direktiva se uporablja za:

[...]

 - (c) državljane tretjih držav, ki so bili v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom v državo članico sprejeti za namen dela.“

6 Člen 12 navedene direktive, naslovljen „Pravica do enakega obravnavanja“, določa:

„1. Delavci iz tretjih držav iz točk (b) in (c) člena 3(1) so v državi članici, v kateri prebivajo, deležni enakega obravnavanja kot državljani te države članice glede:

[...]

(e) področij socialne varnosti, kakor so opredeljena v Uredbi (ES) št. 883/2004;

[...]

2. Države članice lahko enako obravnavo omejijo:

[...]

(b) z omejitvijo pravic, ki so podeljene delavcem iz tretjih držav v točki (e) odstavka 1, vendar brez omejevanja takšnih pravic za delavce iz tretjih držav, ki so zaposleni ali so bili zaposleni za obdobje najmanj šestih mesecev in ki so prijavljeni kot brezposelni.

Poleg tega lahko države članice odločijo, da se točka (e) odstavka 1 glede družinskih prejemkov ne uporablja za državljane tretjih držav, ki jim je bilo dovoljeno delati na ozemlju države članice za obdobje, ki ne presega šestih mesecev, za državljane tretjih držav, ki so bili sprejeti za namen študija, ali za državljane tretjih držav, ki jim je dovoljeno delati na podlagi vizuma;

[...]“

7 V skladu s členom 1(z) Uredbe št. 883/2004 pojem „družinska dajatev“ pomeni vse storitve ali denarne dajatve, namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I k tej uredbi.

8 Člen 3(1)(j) navedene uredbe določa, da se ta uporablja za vso zakonodajo v zvezi z družinskimi dajatvami. V skladu z odstavkom 5(a) tega člena se ne uporablja za socialno in zdravstveno pomoč.

Italijansko pravo

9 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da v skladu s členom 65 legge n. 448 – Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (zakon št. 448 o javnofinančnih določbah za stabilizacijo in razvoj) z dne 23. decembra 1998 (redni dodatek h GURI št. 210 z dne 29. decembra 1998, v nadaljevanju: zakon št. 448/1998) družine z najmanj tremi otroki, mlajšimi od 18 let, in z dohodkom, nižjim od določene meje (25.384,91 EUR leta 2014), prejemajo ANF. Mesečni znesek ANF je leta 2014 znašal 141,02 EUR.

10 Dajatev ANF, ki je bila sprva namenjena le italijanskim državljanom, je bila leta 2000 razširjena na državljane Evropske unije, nato na državljane tretjih držav, ki so leta 2007 imeli status političnega begunca ali subsidiarne zaščite, ter nazadnje s členom 13 legge n. 97 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013 (zakon št. 97 o določbah za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Evropski uniji – evropski zakon iz leta 2013) z dne 6. avgusta 2013 (GURI št. 194 z dne 20. avgusta 2013) še na imetnike dovoljenja za prebivanje za daljši čas in na družine državljanov Unije.

11 Prenos Direktive 2011/98 v nacionalno pravo je bil predmet decreto legislativo n. 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 (zakonska uredba št. 40 o prenosu Direktive 2011/98) z dne 4. marca 2014 (GURI št. 68 z dne 22. marca 2014), s katero je bilo uvedeno „enotno dovoljenje za delo“.

Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

- 12 K. D. R. Martinez Silva, državljanka tretje države, prebiva v občini Genova in je imetnica enotnega dovoljenja za delo za obdobje, daljše od šestih mesecev. Ker je mati treh otrok, mlajših od 18 let, in ker so njeni dohodki nižji od meje, določene z zakonom št. 448/1998, je leta 2014 vložila prošnjo za dodelitev ANF, ki je bila zavrnjena, ker ni imela dovoljenja ES za prebivanje rezidenta za daljši čas.
- 13 Zato je pri Tribunale di Genova (sodišče v Genovi, Italija) vložila civilno tožbo zaradi diskriminacije proti občini Genova in INPS, da bi dosegla plačilo zneska 1833,26 EUR za leto 2014 in priznanje svoje pravice do tega dodatka za naslednja leta, pri čemer je zatrjevala, da je navedena zavrnitev v nasprotju s členom 12 Direktive 2011/98. Ti predlogi so bili zavrjnjeni s sklepom z dne 18. avgusta 2015, ker so bile navajane določbe Uredbe št. 883/2004 zgolj programske, ker ta uredba med prejemke iz sistema socialne varnosti v breme skupnosti ni vključevala preživnin in ker ni bilo dokazano, da je bila K. D. R. Martinez Silva v Italiji zakonito najmanj zadnjih pet let.
- 14 Corte d'appello di Genova (višje sodišče v Genovi, Italija), ki odloča o pritožbi, izraža dvome glede združljivosti člena 65 zakona št. 448/1998 s pravom Unije, ker ta določba državljanu tretje države, imetniku enotnega dovoljenja, v nasprotju z načelom enakega obravnavanja iz člena 12 Direktive 2011/98 ne omogoča prejemanja ANF.
- 15 Predložitveno sodišče najprej poudarja, da je ANF denarna dajatev, namenjena pokrivanju družinskih izdatkov, ki se izplačuje družinam, ki jo glede na število otrok in finančni položaj še posebej potrebujejo. Meni, da ta dajatev spada med tiste iz člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004, pri čemer ne gre za predjem preživnine in ta dajatev prav tako ne spada med dajatve iz Priloge I k tej uredbi.
- 16 Predložitveno sodišče ob sklicevanju na sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), meni, dalje, da se nobena omejitev načela enakega obravnavanja iz člena 12(2)(b) Direktive 2011/98 ne uporablja v postopku v glavni stvari, ker se Italijanska republika ni odločila za uporabo možnosti iz te določbe, da omeji uporabo tega načela, in ker poleg tega K. D. R. Martinez Silva ni v nobenem od položajev iz drugega pododstavka te določbe, saj je imetnica enotnega dovoljenja za delo za obdobje, daljše od šestih mesecev. Meni, da zadevna oseba torej spada med osebe, za katere se uporablja načelo enakega obravnavanja.
- 17 V teh okoliščinah je Corte d'appello di Genova (višje sodišče v Genovi) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašnji:
 - „1. Ali dajatev, kakršna je določena v členu 65 zakona št. 448/1998, imenovana [ANF], pomeni družinsko dajatev v smislu člena 3(1)(j) Uredbe (ES) št. 883/2004?
 2. Če je odgovor pritrdilen, ali načelo enakega obravnavanja iz člena 12(1)(e) Direktive 2011/98/EU nasprotuje zakonodaji, kakršna je italijanska, na podlagi katere delavec iz tretje države, ki ima , enotno dovoljenje za delo' (z veljavnostjo več kot šest mesecev), ne more prejemati [ANF], čeprav živi v skupnem gospodinjstvu s tremi ali več mladoletnimi otroki in ima dohodke, ki so nižji od zakonsko določene meje?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 18 Predložitveno sodišče želi z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 12 Direktive 2011/98 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero državljani tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja v smislu člena 2(c) te direktive, ne more biti upravičen do dajatve, kakršna je ANF, ki je bila uvedena z zakonom št. 448/1998.
- 19 Ker člen 12(1)(e) Direktive 2011/98 določa, da so delavci iz tretjih držav iz člena 3(1), točki (b) in (c), te direktive v državi članici, v kateri prebivajo, deležni enakega obravnavanja kot državljani te države članice glede področij socialne varnosti, kakor so opredeljena v Uredbi (ES) št. 883/2004, je treba na prvem mestu preučiti, kot predlaga predložitveno sodišče, ali dajatev, kakršna je ANF, pomeni dajatev socialne varnosti, ki spada med družinske dajatve iz člena 3(1)(j) te uredbe, ali pa pomeni dajatev socialne pomoči, ki je v skladu s členom 3(5)(a) navedene uredbe izključena iz njenega področja uporabe, kot trdi italijanska vlada.
- 20 V zvezi s tem je treba opozoriti, da kot je Sodišče že večkrat razsodilo v okviru Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35), razlika med dajatvami, ki ne spadajo na področje uporabe Uredbe št. 883/2004, in dajatvami, ki na to področje uporabe spadajo, v bistvu temelji na konstitutivnih elementih vsake dajatve, zlasti njenih ciljih in njenih pogojih dodelitve, in ne na tem, ali je dajatev z nacionalno zakonodajo opredeljena za dajatev socialne varnosti (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 16. julija 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, točka 14; z dne 20. januarja 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, točka 24, in z dne 24. oktobra 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, točka 28). Dajatev je mogoče šteti za dajatev socialne varnosti, če je upravičencem dodeljena na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez vsakršne posamične ali diskrecijske presoje osebnih potreb, in če se nanaša na eno od tveganj, izrecno naštetih v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004 (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 16. julija 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, točka 15; z dne 15. marca 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, točka 28, in z dne 19. septembra 2013, Hliddal in Bornand, C-216/12 in C-217/12, EU:C:2013:568, točka 48).
- 21 Sodišče je že pojasnilo, da način financiranja dajatve in zlasti dejstvo, da za njeno dodelitev ni določen noben pogoj glede plačevanja prispevkov, nista pomembna za to, da se ta dajatev opredeli kot dajatev socialne varnosti (glej v tem smislu sodbe z dne 16. julija 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, točka 21; z dne 15. marca 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, točka 46, in z dne 24. oktobra 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, točka 32).
- 22 Poleg tega dejstvo, da se dajatev podeli ali zavrne ob upoštevanju dohodkov in števila otrok, ne pomeni, da je njena dodelitev odvisna od individualne presoje osebnih potreb vlagatelja prošnje, kar je značilnost socialne pomoči, ker gre za objektivna in zakonsko opredeljena merila, ki ob izpolnitvi dajejo pravico do te dajatve, ne da bi pristojni organ lahko upošteval druge osebne okoliščine (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, točka 17). Dajatve, ki se samodejno podeljujejo družinam, ki izpolnjujejo nekatere objektivne zahteve, ki se med drugim nanašajo na njihovo velikost, njihove dohodke in njihove kapitalske vire, ne glede na posamično in prosto presojo osebnih potreb, in ki so namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, je treba tako šteti za dajatve socialne varnosti (sodba z dne 14. junija 2016, Komisija/Združeno kraljestvo, C-308/14, EU:C:2016:436, točka 60).
- 23 Glede vprašanja, ali neka dajatev spada med družinske dajatve iz člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004, je treba poudariti, da v skladu s členom 1(z) te uredbe izraz „družinske dajatve“ označuje vse storitve ali denarne dajatve, namenjene pokrivanju družinskih izdatkov, razen predujmov preživnin in posebnih dodatkov ob rojstvu in posvojitvi otroka iz Priloge I k tej uredbi. Sodišče je že razsodilo, da je treba izraz „pokrivanje družinskih izdatkov“ razlagati tako, da se nanaša zlasti na javni prispevek

k družinskemu proračunu, ki je namenjen omilitvi bremena, ki izvira iz preživljanja otrok (glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2013, Hliddal in Bornand, C-216/12 in C-217/12, EU:C:2013:568, točka 55 in navedena sodna praksa).

- 24 V zvezi z dajatvijo iz postopka v glavni stvari je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, prvič, da se ANF izplača upravičencem, ki zanjo zaprosijo, če so izpolnjeni pogoji glede števila mladoletnih otrok in dohodkov iz člena 65 zakona št. 448/1998. Ta dajatev se zato dodeljuje zunaj vsakršne individualne in proste presoje osebnih potreb vlagatelja prošnje na podlagi zakonsko opredeljenega položaja. Drugič, ANF sestoji iz denarnega zneska, ki se letno izplačuje navedenim upravičencem in katerega namen je pokrivanje družinskih izdatkov. Gre torej za denarno dajatev, katere namen je z javnim prispevkom k družinskemu proračunu omiliti breme, ki izvira iz preživljanja otrok.
- 25 Iz vseh navedenih preudarkov je razvidno, da je dajatev, kakršna je ANF, dajatev socialne varnosti, ki spada med družinske dajatve iz člena 3(1)(j) Uredbe št. 883/2004.
- 26 Zato je treba na drugem mestu preučiti, ali je državljana tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja v smislu člena 2(c) Direktive 2011/98, z nacionalno zakonodajo, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, mogoče izključiti iz upravičenosti do take dajatve.
- 27 V zvezi s tem iz člena 12(1)(e) Direktive 2011/98 v povezavi z njenim členom 3(1)(c) izhaja, da morajo biti enakega obravnavanja iz prve od navedenih določb deležni med drugim državljani tretjih držav, ki so bili v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom v državo članico sprejeti, da bi v njej delali. Za tak primer gre pri državljanu tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja v smislu člena 2(c) te direktive, ker to dovoljenje v skladu s to določbo temu državljanu omogoča, da zaradi dela zakonito prebiva na ozemlju države članice, ki je navedeno dovoljenje izdala.
- 28 Vendar lahko države članice v skladu s členom 12(2)(b), prvi pododstavek, Direktive 2011/98 pravice, ki so delavcem iz tretjih držav podeljene na podlagi člena 12(1)(e) te direktive, omejijo, razen glede delavcev iz tretjih držav, ki so zaposleni ali so bili zaposleni za obdobje najmanj šestih mesecev in ki so prijavljeni kot brezposelni. Poleg tega lahko države članice v skladu s členom 12(2)(b), drugi pododstavek, navedene direktive odločijo, da se njen člen 12(1)(e) glede družinskih prejemkov ne uporablja za državljane tretjih držav, ki jim je bilo dovoljeno delati na ozemlju države članice za obdobje, ki ne presega šestih mesecev, za državljane tretjih držav, ki jim je bilo dovoljeno prebivati na tem ozemlju zaradi študija, ali za državljane tretjih držav, ki jim je dovoljeno delati na podlagi vizuma.
- 29 Tako kot v Direktivi 2003/109 je tudi v Direktivi 2011/98 v korist nekaterih državljanov tretjih držav določena pravica do enakega obravnavanja, ki je splošno pravilo, in so v njej navedena odstopanja od te pravice, ki jih lahko določijo države članice. Na ta odstopanja se je zato mogoče sklicevati le, če so organi zadevne države članice, ki so pristojni za prenos te direktive, jasno navedli, da se nameravajo sklicevati na to odstopanje (glej po analogiji sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, točki 86 in 87).
- 30 Predložitveno sodišče pa poudarja, da se Italijanska republika ni nameravala sklicevati na možnost omejitve enakega obravnavanja z uporabo odstopanj iz člena 12(2)(b) Direktive 2011/98/EU, saj nikjer ni izrazila te želje. Zato ni mogoče šteti, da se z določbami italijanske zakonodaje – ki upravičenost do ANF, kar zadeva državljane tretjih držav, omejujejo na imetnike dovoljenja za prebivanje za daljši čas in na družine državljanov Unije ter ki so bile poleg tega sprejete še pred prenosom navedene direktive v nacionalno pravo, kot je razvidno iz točk 10 in 11 te sodbe – izvajajo omejitve pravice do enakega obravnavanja, ki jih lahko države članice uvedejo na podlagi te direktive.
- 31 Iz tega izhaja, da državljana tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja v smislu člena 2(c) Direktive 2011/98, z nacionalno zakonodajo ni mogoče izključiti iz upravičenosti do dajatve, kakršna je ANF.

- 32 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 12 Direktive 2011/98 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero državljani tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja v smislu člena 2(c) te direktive, ne more biti upravičen do dajatve, kakršna je ANF, ki je bila uvedena z zakonom št. 448/1998.

Stroški

- 33 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

Člen 12 Direktive 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero državljani tretje države, ki je imetnik enotnega dovoljenja v smislu člena 2(c) te direktive, ne more biti upravičen do dodatka za družine z najmanj tremi mladoletnimi otroki, ki je bil uveden z legge n. 448 – *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo* (zakon št. 448 o javnofinančnih določbah za stabilizacijo in razvoj) z dne 23. decembra 1998.

Podpisi