Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 13. december 2011 [1]

Sag C-571/10

Servet Kamberaj
mod
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,
Provincia Autonoma di Bolzano

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Bolzano (Italien))

»Direktiv 2000/43/EF — gennemførelse af princippet om ligebehandling mellem personer uden hensyntagen til race eller etnisk oprindelse — direktiv 2003/109/EF — tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding — ret til ligebehandling for så vidt angår social sikring, social bistand og social beskyttelse i henhold til national lovgivning — medlemsstaternes mulighed for at begrænse ligebehandling i forbindelse med social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser — afslag på en ansøgning om boligstøtte — begrundelse for afslaget — udtømning af de ressourcer, der er afsat til statsborgere fra tredjelande«

1. Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 TEU og 6 TEU, 18 TEUF, 45 TEUF og 49 TEUF, artikel 1, 21 og 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [2] samt bestemmelserne i Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse [3] og Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding [4]. Tribunale di Bolzano (Italien) rejser ligeledes spørgsmål i tilknytning til artikel 14 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 [5], og artikel 1 i tillægsprotokol nr. 12.

2. Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist indbragt af Servet Kamberaj, sagsøger i hovedsagen, mod Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (instituttet for socialt boligbyggeri i den selvstyrende provins Bolzano), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (regionalforsamlingen i den selvstyrende provins Bolzano, herefter »regionalforsamlingen«) og Provincia Autonoma di Bolzano (den selvstyrende provins Bolzano, herefter »den selvstyrende provins Bolzano«) vedrørende IPES' afslag på at yde ham boligstøtte i 2009 i medfør af artikel 2, stk. 1, litra k), i regionallov nr. 13 (legge provinciale n. 13) af 17. december 1998 i den version, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »regionalloven«). Dette månedlige beløb, der er tænkt som et huslejetilskud, henvender sig til de dårligst stillede lejere.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — Herefter »chartret«.
3 — EFT L 180, s. 22.
4 — EUT 2004 L 16, s. 44.
5 — Herefter »EMRK«.

I – Retsforskrifter

A – *EU-retlige bestemmelser*

3. Jeg vil her blot gengive de relevante bestemmelser i det direktiv, der vil være det centrale punkt i min analyse, nemlig direktiv 2003/109.

4. Anden til fjerde, tolvte og trettende betragtning til dette direktiv har følgende ordlyd:

»(2) Under sit ekstraordinære møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 erklærede Det Europæiske Råd, at tredjelandsstatsborgeres retsstilling bør tilnærmes EU-borgeres retsstilling, og at en person, der har opholdt sig lovligt i en medlemsstat i en given periode, og som er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, i den pågældende medlemsstat bør indrømmes en række ensartede rettigheder, der ligger så tæt som muligt på unionsborgernes rettigheder.

(3) I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. [EMRK] og [chartret].

(4) Integrationen af tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af Fællesskabets grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med traktaten.

[…]

(12) For at udgøre et virkeligt integrationsredskab i det samfund, hvor den fastboende udlænding har slået sig ned, bør denne status som fastboende udlænding sikre, at den pågældende behandles på lige fod med medlemsstatens egne borgere på en lang række økonomiske og sociale områder i henhold til de relevante betingelser i dette direktiv.

(13) Begrænsningen af ligebehandlingen med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser skal forstås således, at begrebet centrale ydelser mindst omfatter en minimal indkomststøtte, bistand ved sygdom og graviditet, bistand til forældre og langtidspleje. De nærmere bestemmelser for tildeling af sådan bistand bør fastsættes efter national lovgivning.«

5. I medfør af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109 meddeler medlemsstaterne tredjelandsstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af den relevante ansøgning, status som fastboende udlænding.

6. Direktivets artikel 5 fastsætter betingelserne for at opnå status som fastboende udlænding. Medlemsstaterne kan i medfør af denne artikels stk. 1 af tredjelandsstatsborgere kræve bevis for, at de til sig selv og de familiemedlemmer, som de har forsørgerpligt over for, råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at de pågældende kan forsørge sig selv og deres familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat, og en sygeforsikring, der dækker alle de risici, der normalt er dækket for den pågældende medlemsstats egne statsborgere.

7. I medfør af direktivets artikel 5, stk. 2, kan medlemsstaterne kræve, at tredjelandsstatsborgere opfylder integrationsbetingelser i overensstemmelse med national ret.

8. Artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/109 har følgende ordlyd:

»En fastboende udlænding har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere med hensyn til følgende:

[…]

d) social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning

[…]

f) adgang til samt levering af goder og tjenesteydelser, som står til rådighed for offentligheden, herunder adgang til en bolig

[…]«

9. Direktivets artikel 11, stk. 4, bestemmer, at medlemsstaterne kan begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser.

B – *Nationale bestemmelser*

10. I medfør af den italienske forfatnings artikel 117 kan staten kun lovgive alene om social bistand for at fastsætte de centrale niveauer for ydelser, der vedrører civile og sociale rettigheder, der skal sikres på hele det nationale område. Derudover ligger kompetencen hos regionerne.

11. Med lovdekret nr. 3 (decreto legislativo n. 3) af 8. januar 2007 [6] gennemførtes direktiv 2003/109 i national ret, og bestemmelserne i dette direktiv indarbejdedes i bestemmelserne i lovdekret nr. 286 (decreto legislativo n. 286) af 25. juli 1998 [7].

12. Artikel 9, stk. 1, i lovdekret nr. 286/1998 bestemmer, at en udlænding, som i mindst fem år har haft en gyldig opholdstilladelse, og som godtgør at råde over en indtægt, der ikke er lavere end den årlige sociale ydelse, og, i tilfælde af en ansøgning vedrørende sine familiemedlemmer, en tilstrækkelig indtægt og en passende bolig, der opfylder minimumskravene i de relevante bestemmelser i national ret, kan anmode politipræfekten om at udstede en opholdstilladelse som fastboende udlænding for ham selv og for medlemmer af hans familie.

13. Artikel 9, stk. 12, litra c), i lovdekret nr. 286/1998, som ændret ved lovdekret nr. 3 af 8. januar 2007, bestemmer, at ud over bestemmelserne om udlændinge, som lovligt opholder sig i Italien på nationalt område, kan indehaveren af en opholdstilladelse som fastboende udlænding oppebære sociale bistandsydelser, sociale sikringsydelser, ydelser vedrørende sundheds-, uddannelses- og socialområdet, og ydelser vedrørende adgang til goder og tjenesteydelser, som er tilgængelige for offentligheden, herunder adgang til proceduren for adgang til boliger opført af det offentlige, medmindre andet er bestemt, og forudsat, at det godtgøres, at udlændingen reelt har bopæl på nationalt område.

14. I medfør af artikel 3, stk. 3, i dekret nr. 670 fra republikkens præsident (decreto del Presidente della Repubblica n. 670) af 31. august 1972 [8], der er en bestemmelse med forfatningsrang, er den selvstyrende provins Bolzano på grund af dens befolknings særlige sammensætning, der er fordelt på tre sproggrupper (italiensk, tysk og ladinsk), omfattet af særlige selvstyrevilkår.

15. I medfør af artikel 8, stk. 25, i dekret nr. 670/1972 omfatter denne selvstændighed navnlig beføjelser til at vedtage lovgivningsmæssige bestemmelser vedrørende offentlig bistand og støtte.

16. Artikel 15, stk. 2, i dekret nr. 670/1972 bestemmer, at den selvstyrende provins Bolzano – med undtagelse af ekstraordinære tilfælde – anvender de bevillinger, som har et bistandsmæssigt, socialt og kulturelt formål, i direkte forhold til størrelsen af hver sproggruppe og ud fra behovet hos nævnte gruppe.

6 — GURI nr. 24 af 30.1.2007, s. 4.

7 — Almindeligt tillæg til GURI nr. 191 af 18.8.1998, herefter »lovdekret nr. 286/1998«.

8 — GURI nr. 301 af 20.11.1972, herefter »dekret nr. 670/1972«.

17. Den i regionallovens artikel 2, stk. 1, litra k), omhandlede boligstøtte, der har til formål at gøre det muligt for de dårligst stillede lejere at supplere deres husleje, fordeles mellem de tre sproggrupper i den selvstyrende provins Bolzano på grundlag af de i artikel 15, stk. 2, i dekret nr. 670/1972 opstillede kriterier.

18. I regionallovens artikel 5, stk. 1, bestemmes det, at midlerne til de i samme lovs artikel 2, stk. 1, litra k), omhandlede interventioner skal fordeles proportionalt mellem ansøgere fra de tre sproggrupper i et vægtet gennemsnit mellem deres talmæssige størrelse – som den fremgår af den seneste folketælling – og de enkelte gruppers behov. Ifølge denne bestemmelses stk. 2, bestemmes hver sproggruppes behov årligt på grundlag af de ansøgninger, der er indgivet i de seneste 10 år. Ansøgninger om boligstøtte skal opnå mindst 25 point.

19. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at beregningen af hver sproggruppes talmæssige størrelse foretages på grundlag af den seneste folketælling og erklæringer om tilhørsforhold til en af de tre sproggrupper, som alle italienske statsborgere over 14 år, som er bosiddende på den selvstyrende provins Bolzanos område, er forpligtede til at fremsætte.

20. Unionsborgere, der opholder sig på provinsens område, udøver en erhvervsmæssig beskæftigelse og opfylder de øvrige betingelser for tildeling af boligstøtte, skal i medfør af regionallovens artikel 5, stk. 6, fremsætte en erklæring om tilhørsforhold eller tilknytning til en af de tre sproggrupper.

21. I medfør af regionallovens artikel 5, stk. 7, fastsætter regionalforsamlingen årligt omfanget af de midler, som skal forbeholdes tredjelandsstatsborgere og statsløse, der på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen har været lovligt bosat i mindst fem år på provinsens område, og som dér har udøvet beskæftigelse i mindst tre år. Det antal lejeboliger, der kan tildeles disse statsborgere og statsløse, fastsættes i forhold til det vægtede gennemsnit mellem dels antallet af tredjelandsstatsborgere og statsløse, der opfylder ovennævnte kriterier, dels deres behov. Omfanget af de midler til subventionerede boliger, der skal afsættes til erhvervelse, opførelse eller renovering af boliger, der fungerer som hovedbopæl, og til boligstøtte fastsættes efter de samme kriterier.

22. Det fremgår af regionalforsamlingens afgørelse nr. 1885 (deliberazione n. 1885) af 20. juli 2009 om omfanget af de midler, der i 2009 er afsat til tredjelandsstatsborgere og statsløse, at deres talmæssige størrelse i det vægtede gennemsnit er tildelt en koefficient 5, mens deres behov er tildelt en koefficient 1.

23. I medfør af disse kriterier blev den andel af midlerne til finansiering af boligstøtte samt af støtten til erhvervelse, opførelse og renovering af boliger, der er afsat til tredjelandsstatsborgere og statsløse, fastsat til 7,90% af de samlede midler afsat i interventionsprogrammet for 2009.

II – De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

24. Servet Kamberaj, der er albansk statsborger og muslim, har været bosat i den selvstyrende provins Bolzano siden 1994, hvor han har haft fast beskæftigelse. Han har en opholdstilladelse af ubegrænset varighed.

25. Frem til 2008 modtog han den i regionallovens artikel 2, stk. 1, litra k), omhandlede boligstøtte[9].

26. Ved skrivelse af 22. marts 2010 meddelte IPES sagsøgeren i hovedsagen afslag på hans ansøgning om støtte for 2009 med den begrundelse, at budgettet til tredjelandsstatsborgere fastsat i regionalforsamlingens afgørelse nr. 1885 af 20. juli 2009 var opbrugt.

9 — Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af Servet Kamberajs skriftlige indlæg, at han senest modtog en støtte på 550 EUR til en husleje på 1 200 EUR. De beløb, Servet Kamberaj har nævnt under retsmødet, svarer ikke nøjagtigt hertil. Det fremgår imidlertid heraf, at boligstøtten dækkede omkring halvdelen af Servet Kamberajs husleje.

27. Ved et søgsmål anlagt for Tribunale di Bolzano den 8. oktober 2010 nedlagde sagsøgeren i hovedsagen påstand om, at de sagsøgtes adfærd var udtryk for forskelsbehandling. Ifølge sagsøgeren er en lov som regionalloven uforenelig med navnlig direktiv 2000/43 og 2003/109, for så vidt som den stiller fastboende tredjelandsstatsborgere ringere end unionsborgere på boligstøtteområdet.

28. Den selvstyrende provins Bolzano har for den forelæggende ret gjort gældende, at en proportional fordeling af støtten mellem de sproggrupper, der er bosiddende på provinsens område, er den eneste måde, hvorpå den sociale stabilitet mellem personer, der ansøger om social bistand, kan opretholdes.

29. Ifølge den forelæggende ret har befolkningen i den selvstyrende provins Bolzano siden vedtagelsen af regionalloven været inddelt i to grupper, nemlig unionsborgere (italienske eller ikke-italienske), for hvem adgangen til boligstøtte er direkte betinget af, at der fremsættes en erklæring om tilhørsforhold eller tilknytning til en af de tre sproggrupper, og tredjelandsstatsborgere, for hvem denne erklæring ikke kræves.

30. Den forelæggende ret oplyser, at der i 2009, for at opfylde de samlede krav til adgang til leje- eller ejerboliger, blev godkendt bevillinger på i alt 90 812 321,57 EUR (heraf 21 546 197,57 EUR i form af boligstøtte og 69 266 124 EUR til erhvervelse, opførelse og renovering af boliger for at imødekomme behovet for primære boliger) for den første gruppe og 11 604 595 EUR (heraf 10 200 000 EUR i form af boligstøtte og 1 404 595 EUR til erhvervelse, opførelse og renovering af boliger for at imødekomme behovet for primære boliger) for den anden gruppe.

31. Henset til disse elementer besluttede Tribunale di Bolzano at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Følger det af princippet om EU-rettens forrang (*principe de primauté*), at de nationale retter har pligt til fuldt ud og umiddelbart at anvende EU-retlige bestemmelser, som har direkte virkning, og undlade at anvende nationale bestemmelser, der er i strid med EU-retten, selv om de er vedtaget i henhold til grundlæggende principper i medlemsstatens forfatningsorden?

2) Såfremt der er konflikt mellem en national bestemmelse og EMRK, følger det da af henvisningen i artikel 6 TEU til EMRK, at en national ret har pligt til direkte at anvende artikel 14 og artikel 1 i 12. tillægsprotokol til EMRK og undlade at anvende uforenelige nationale bestemmelser uden først at skulle forelægge spørgsmålet om forfatningsmæssighed for den nationale forfatningsdomstol?

3) Er EU-retten, herunder navnlig artikel 2 TEU og 6 TEU, chartrets artikel 21 og 34 samt direktiv 2000/43[…] og 2003/109[…], til hinder for nationale (eller snarere regionale) bestemmelser som dem, der er indeholdt i artikel 15, [stk. 2], i dekret […] nr. 670/1972, sammenholdt med artikel 1 og 5 i regionallov[en] […] samt afgørelse […] nr. 18[8]5 […], for så vidt som de, hvad angår de pågældende ydelser, navnlig den såkaldte boligstøtte, tillægger nationalitet relevans og stiller arbejdstagere, der ikke tilhører Unionen, og som har været bosat i provinsen i en længere periode, såvel som statsløse, ringere end EU-borgere (italienske eller ikke-italienske) bosat i samme provins?

4) Såfremt de tre første spørgsmål besvares bekræftende, i tilfælde af tilsidesættelse af almindelige EU-retlige grundsætninger såsom princippet om forbud mod forskelsbehandling og kravet om retssikkerhed ved en national gennemførelsesbestemmelse, som tillader retterne at »påbyde, at den retsstridige adfærd skal bringes til ophør, og træffe enhver anden foranstaltning, som ud fra de foreliggende omstændigheder er egnet til at fjerne virkningerne af forskelsbehandlingen«, og hvorefter det skal »påbydes, at den adfærd eller akt, som er udtryk for forskelsbehandling, såfremt den stadig er gældende, såvel som virkningerne heraf, bringes til ophør«, ligesom der »for at hindre gentagelse af forskelsbehandlingen inden for den dato, der er fastsat i bestemmelsen, kan vedtages en plan for fjernelse af den fastslåede forskelsbehandling«, skal

artikel 15 i direktiv 2000/43[…], for så vidt som den foreskriver, at sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning, da fortolkes således, at bestemmelsen med hensyn til den konstaterede forskelsbehandling og de virkninger, som skal fjernes, også med henblik på at undgå uberettiget omvendt forskelsbehandling, omfatter alle hermed forbundne tilsidesættelser vedrørende de personer, som forskelsbehandles, også selv om de ikke er parter i tvisten?

5) Er EU-retten, herunder navnlig artikel 2 TEU og 6 TEU, chartrets artikel 21 og 34 samt direktiv 2000/43[…] og 2003/109[…] til hinder for en national (eller snarere regional) bestemmelse, som kun over for tredjelandsstatsborgere, men ikke over for EU-borgere (italienske eller ikke-italienske), der alene behandles lige med hensyn til kravet om bopæl på provisens område i over fem år, opstiller en yderligere betingelse om, at de for at få adgang til boligstøtten har haft beskæftigelse i tre år?

6) Er EU-retten, herunder navnlig artikel 2 [TEU] og 6 TEU samt artikel 18 [TEUF], 45 [TEUF] og 49 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 1, 21 og 34, til hinder for en national (eller snarere regional) bestemmelse, hvorefter EU-borgere (italienske eller ikke-italienske) for at få adgang til boligstøtte har pligt til at afgive en erklæring om etnisk tilhørsforhold eller tilknytningsforhold til en af de tre sproggrupper, som findes i Alto Adige/Sydtyrol?

7) Er EU-retten, herunder navnlig artikel 2 [TEU] og 6 TEU samt artikel 18 [TEUF], 45 [TEUF] og 49 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 21 og 34, til hinder for en national (eller snarere regional) bestemmelse, hvorefter EU-borgerne (italienske eller ikke-italienske) for at få adgang til boligstøtte skal have haft bopæl eller beskæftigelse på provinsens område i mindst fem år?«

III – Min analyse

32. Med fremsættelsen af de syv ovenstående spørgsmål ønsker den forelæggende ret øjensynligt en afgørelse fra Domstolen om foreneligheden med EU-retten af den ordning, der er indført med regionalloven om boligstøtte. Henset til den præjudicielle procedures karakter og de begrænsninger, der følger heraf for så vidt angår Domstolens kompetence, har denne imidlertid ikke mulighed for at tage stilling til de aspekter ved ordningen, der går videre end tvisten i hovedsagen.

A – *Om formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål*

33. Indledningsvis mener jeg, at det er nødvendigt kortfattet at erindre om de principper, der gælder for Domstolens kompetence i medfør af artikel 267 TEUF.

34. Det følger af fast retspraksis, at den procedure, der er indført med artikel 267 TEUF, er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist [10].

35. Inden for rammerne af dette samarbejde foreligger der en formodning om, at præjudicielle spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [11].

10 — Jf. navnlig dom af 24.3.2009, sag C-445/06, Danske Slagterier, Sml. I, s. 2119, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis.

11 — Jf. navnlig dom af 1.6.2010, forenede sager C-570/07 og C-571/07, Blanco Pérez og Chao Gómez, Sml. I, s. 4629, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis.

36. Det er i lyset af disse principper, at spørgsmålene fra Tribunale di Bolzano skal behandles.

37. Efter min opfattelse kan denne sag kun antages til realitetsbehandling så vidt angår det tredje spørgsmål.

38. Det andet spørgsmål, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, vedrører den løsning, som den nationale ret skal nå frem til, når den bliver stillet over for en national bestemmelse, der er uforenelig med bestemmelserne i EMRK, der har direkte virkning. Ifølge den forelæggende ret har Corte costituzionale (forfatningsdomstolen) fastslået, at en sådan uforenelighed ikke tillod en undladelse af at anvende den nationale bestemmelse, men pålagde retten at rejse et spørgsmål om forfatningsmæssighed, hvis det ikke var muligt for retten at overholde EMRK under anvendelse af princippet om en ensartet fortolkning [12].

39. Det skal understreges, at Domstolen, når en sag er indbragt for den i henhold til artikel 267 TEUF, har kompetence til at træffe afgørelse om fortolkningen af traktaterne og om gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner. Domstolens kompetence er begrænset til en undersøgelse af de EU-retlige bestemmelser alene [13]. Den er derfor ikke kompetent til i en præjudiciel sammenhæng at tage stilling til de konsekvenser, som den nationale ret skal drage af en eventuel uforenelighed mellem en national retsregel og bestemmelserne i EMRK.

40. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15 i direktiv 2000/43, når den bestemmer, at sanktionerne for overtrædelser af princippet om forbud mod forskelsbehandling uanset race eller etnisk oprindelse skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning, pålægger den nationale ret, der konstaterer en sådan overtrædelse, at sætte en stopper for alle overtrædelser, der berører personer, som forskelsbehandles, også selv om de ikke er parter i tvisten.

41. Det fremgår af direktivets artikel 2, stk. 1, at det finder anvendelse på direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. I øvrigt fremgår det af direktivets artikel 3, stk. 2, at det ikke omfatter forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og ikke berører bestemmelser og betingelser vedrørende tredjelandsstatsborgeres og statsløse personers indrejse og ophold på medlemsstaternes territorium og heller ikke nogen form for behandling, der skyldes de pågældende tredjelandsstatsborgeres eller statsløse personers retsstilling.

42. Det fremgår imidlertid klart af forelæggelsesafgørelsen, at Servet Kamberaj ikke har været udsat for nogen direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af sin race eller etniske oprindelse. Den påståede forskelsbehandling i forhold til nationale statsborgere og unionsborgere i medfør af regionalloven er baseret på hans status som tredjelandsstatsborger og dermed på hans nationalitet.

43. Tvisten i hovedsagen er således ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2000/43, og det er derfor ufornødent at tage stilling til fortolkningen af dette.

44. Jeg mener i øvrigt ikke, at første, sjette og syvende spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, da de vedrører situationen for unionsborgere og nationale statsborgere tilhørende en af de tre sproggrupper, der findes på den selvstyrende provins Bolzanos område.

45. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det følger af princippet om EU-rettens forrang, at de nationale domstole har pligt til fuldt ud og umiddelbart at anvende EU-retlige bestemmelser og undlade at anvende nationale bestemmelser, der er i strid med EU-retten, selv om de er vedtaget i henhold til grundlæggende principper i medlemsstatens forfatningsorden.

12 — Forelæggelsesafgørelsens punkt 62.

13 — Jf. dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 31, og af 1.6.2006, sag C-453/04, innoventif, Sml. I, s. 4929, præmis 29, samt kendelse af 1.3.2011, sag C-457/09, Chartry, Sml. I, s. 819, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis.

46. Dette spørgsmål vedrører, set i lyset af den nationale forfatningsret, rækkevidden af princippet om beskyttelse af sproglige mindretal og gennemførelse af sproglig proportionalitet. Disse aspekter er kun relevante i forbindelse med nationale tysksprogede, italiensksprogede og ladinsksprogede statsborgere samt unionsborgere.

47. Med det sjette og syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorefter unionsborgere for at kunne få boligstøtte skal afgive en erklæring om etnisk tilhørsforhold eller tilknytningsforhold til en af de tre sproggrupper, som findes i den selvstyrende provins Bolzano, og skal have haft bopæl eller beskæftigelse på provinsens område i mindst fem år.

48. Efter min opfattelse er disse spørgsmål uden relevans for en løsning af tvisten i hovedsagen. Denne vedrører ikke en unionsborger, italiensk eller ikke-italiensk, men en tredjelandsstatsborger, der har haft langvarigt ophold på den selvstyrende provins Bolzanos område.

49. Jeg mener ligeledes, at det er ufornødent at besvare femte spørgsmål, der vedrører foreneligheden med EU-retten af betingelsen om, at tredjelandsstatsborgere for at kunne få boligstøtte skal have haft beskæftigelse i tre år. Det er således ubestridt, at Servet Kamberaj har haft bopæl i den selvstyrende provins Bolzano siden 1994, hvor han har haft fast beskæftigelse, og at afvisningen af hans ansøgning om boligstøtte ikke var begrundet i en manglende overholdelse af ovennævnte betingelse. Dette spørgsmål er således uden relevans for en løsning af tvisten i hovedsagen.

50. Det følger af det ovenstående, at kun en besvarelse af det tredje spørgsmål er relevant for en afgørelse af tvisten i hovedsagen. Jeg foreslår derfor, at Domstolen udelukkende koncentrerer sig om dette spørgsmål.

51. Inden jeg går over til at behandle det pågældende spørgsmål, skal jeg understrege, at jeg med henblik på nedenstående analyse anser det for at være et fastslået faktum, at Servet Kamberaj har status som fastboende udlænding i medfør af artikel 4-7 i direktiv 2003/109. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve rigtigheden af disse oplysninger.

B – *Om det tredje spørgsmål*

52. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at det er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der med hensyn til boligstøtte stiller fastboende tredjelandsstatsborgere ringere end nationale statsborgere og unionsborgere i denne medlemsstat.

53. Det skal understreges, at fastboende tredjelandsstatsborgere i medfør af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/109 har samme rettigheder som nationale statsborgere på forskellige områder, der er opstillet i litra a)-h). Ud over de betingelser, der allerede optræder i disse litraer og i dette direktivs artikel 11, stk. 2 og 3, kan medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 11, stk. 4, begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser.

54. Formuleringen af artikel 11 i direktiv 2003/109 afspejler de forskellige synspunkter, der måske er kommet til udtryk under drøftelserne af denne tekst med hensyn til, hvilken rækkevidde princippet om ligebehandling mellem fastboende tredjelandsstatsborgere og nationale statsborgere skal have [14]. Disse forskellige synspunkter fremgår ligeledes klart, når man sammenligner Kommissionens forslag [15] og den endelige tekst. De mundede ud i en bekræftelse af ligebehandlingsprincippet på en række

14 — Jf. herom Hailbronner, *EU Immigration and Asylum Law – Commentary,* s. 642 og 643.

15 — Forslag til Rådets direktiv om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (KOM(2001) 127 endelig., herefter »Kommissionens forslag«).

områder samtidig med, at dette princip blev underlagt en række betingelser og begrænsninger. Denne sag giver Domstolen lejlighed til at præcisere rækkevidden af nogle af disse betingelser og begrænsninger, og hvordan de skal forenes dels med målene med direktiv 2003/109, dels med de grundlæggende rettigheder, som navnlig er sikret med chartrets artikel 34.

55. Jeg vil i første omgang undersøge, om fastboende tredjelandsstatsborgere rent faktisk med den omtvistede regionale bestemmelse udsættes for en ugunstig behandling med hensyn til boligstøtte i forhold til nationale statsborgere.

56. Hvis dette er tilfældet, skal det herefter undersøges, om direktiv 2003/109 er til hinder for en sådan forskelsbehandling på det pågældende område.

1. Om forekomsten af en forskelsbehandling mellem fastboende tredjelandsstatsborgere og nationale statsborgere.

57. Med regionalloven indførtes en fordelingsmekanisme for boligstøtte, hvorefter de midler, der afsættes til de grupper, som udgøres dels af nationale statsborgere og unionsborgere, dels af tredjelandsstatsborgere, fastsættes i forhold til det vægtede gennemsnit mellem dels antallet af disse statsborgere, dels deres behov.

58. Med hensyn til den første gruppe bestående af nationale statsborgere og unionsborgere tildeles faktorerne vedrørende deres antal og deres behov den samme koefficient, nemlig en koefficient 1.

59. Med hensyn til den anden gruppe bestående af tredjelandsstatsborgere er faktoren vedrørende deres antal blevet tildelt en koefficient 5, mens deres behov er blevet tildelt en koefficient 1.

60. Der er således anvendt forskellige beregningsmetoder ved bestemmelsen af den del af midlerne, der er afsat som boligstøtte til hver af disse to grupper. Denne forskel har resulteret i, at den del af midlerne, der er afsat til gruppen bestående af tredjelandsstatsborgere, er mindre, end den ville have været, hvis faktorerne vedrørende denne gruppes antal og behov var blevet tildelt den samme koefficient som den, der blev anvendt på den første gruppe.

61. Det fremgår således af sagsakterne, at tredjelandsstatsborgere, som udgjorde 4,44 % af befolkningen på den selvstyrende provins Bolzanos område, og som tegnede sig for 25,16 % af behovene, ifølge den beregningsmetode, der er anvendt på den anden gruppe i forbindelse med støtte i 2009, er blevet tildelt 7,90% af den støtte, som IPES har udbetalt i form af boligstøtte og støtte til erhvervelse, opførelse eller renovering af boliger, der fungerer som primær bolig.

62. Hvis faktorerne vedrørende antallet af tredjelandsstatsborgere og deres behov var blevet tildelt den samme koefficient som den, der blev anvendt på nationale statsborgere og unionsborgere, ville tredjelandsstatsborgerne have fået en større andel af midlerne, nemlig 14,8%. Anvendelsen af forskellige koefficienter har således bevirket, at gruppen bestående af tredjelandsstatsborgere er blevet stillet ringere, idet den har bidraget til at mindske antallet af imødekomne ansøgninger om boligstøtte.

63. Regionalforsamlingen har under retsmødet bestridt, at der skulle være tale om forskelsbehandling under henvisning til de forskellige situationer, som statsborgere i hver af de to grupper befinder sig i. Mens antallet af den første gruppe således er beregnet på grundlag af en folketælling, der gennemføres hvert tiende år, er den anden gruppe resultatet af en årlig statistisk beregning, der i sagens natur er tilnærmelsesvis. Desuden er den måde, hvorpå de to gruppers behov fastsættes, forskellig, og det er næsten umuligt at kontrollere tredjelandsstatsborgeres formue og indkomst.

64. Jeg mener ikke, at disse elementer er tilstrækkelige til at påvise, at statsborgere i hver af de to grupper befandt sig i situationer, der var så forskellige, at der ikke kunne konstateres nogen forskelsbehandling med hensyn til beregning af støttefordelingen. Under alle omstændigheder berettiger disse elementer ikke omfanget af forskellen, der er 1 til 5, mellem de koefficienter, der er tildelt de to gruppers numeriske størrelse. Som Kommissionen desuden med rette har anført under retsmødet, kan problemer af statistisk og administrativ art ikke berettige en sådan forskelsbehandling.

65. Det skal nu undersøges, om direktiv 2003/109 er til hinder for denne forskelsbehandling.

2. Er direktiv 2003/109 til hinder for en forskelsbehandling mellem fastboende tredjelandsstatsborgere og nationale statsborgere for så vidt angår tildeling af en boligstøtte som den, der er omhandlet i hovedsagen?

66. For at besvare dette spørgsmål vil jeg først se på problemet med hensyn til kvalificering af boligstøtte i forhold til de områder, der er omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra d) og f), i direktiv 2003/109. Jeg vil dernæst behandle begrebet »centrale ydelser« i medfør af dette direktivs artikel 11, stk. 4.

a) Om kvalificering af boligstøtten i forhold til de områder, der er nævnt i artikel 11, stk. 1, litra d) og f), i direktiv 2003/109

67. Det område, der er omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, vedrører »adgang til samt levering af goder og tjenesteydelser, som står til rådighed for offentligheden, herunder adgang til en bolig«.

68. Da tvisten i hovedsagen vedrører betingelserne for tildeling af en boligstøtte og ikke betingelserne for de offentlige myndigheders tildeling af en social bolig, kan den omtvistede regionale bestemmelse efter min opfattelse ikke anses for at vedrøre »adgang til en bolig« i medfør af denne bestemmelse.

69. Selv om sidstnævnte udtryk lige som »adgang til goder og tjenesteydelser« i øvrigt skulle forstås som omfattende adgang til såvel sociale som private boliger[16], har den i den foreliggende sag omhandlede bestemmelse om boligstøtte ikke direkte til formål at regulere adgangen til en bolig, selv om det er ubestridt, at iværksættelsen af denne mekanisme kan have en konkret indvirkning på visse personers mulighed for at få adgang til en bolig. Kun en meget bred fortolkning af artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, hvorefter denne artikel skal forstås således, at den omfatter enhver regel, der kan have indvirkning på adgangen til en bolig, ville tillade den omtvistede regionale bestemmelse at være omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde. Jeg går ikke ind for en så bred fortolkning, der i det væsentlige ville resultere i, at denne bestemmelse får samme rækkevidde som f.eks. artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen[17], som i stk. 1, med en formulering, der er meget forskellig fra formuleringen i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, bestemmer, at »[e]n arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område, *har samme rettigheder og fordele som indenlandske arbejdstagere med hensyn til bolig*« [18].

16 — Det var under alle omstændigheder den betydning, som Kommissionen i sit forslag tillagde denne bestemmelse, idet den anførte, at adgang til goder og tjenesteydelser omfatter »adgang til offentlig- eller privatejede boliger« (s. 21). En medlemsstat havde givet udtryk for forbehold over for udtrykket »adgang til en bolig« (Rådet for Den Europæiske Unions dok. 10698/01, s. 17), der optrådte i dette forslag, hvilket måske er forklaringen på, at det ikke optræder i den endelige tekst. Jf. ligeledes i forbindelse med en sammenlignelig bestemmelse i artikel 14, stk. 1, litra g), i Rådets direktiv 2009/50/EF af 25.5.2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (EUT L 155, s. 17), *EU Immigration and Asylum Law – Commentary,* op.cit., s. 775.

17 — EUT L 141, s. 1.

18 — Min fremhævelse.

70. Efter min opfattelse skal den boligstøtte, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, undersøges i lyset af artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109. Det skal understreges, at fastboende tredjelandsstatsborgere i medfør af denne bestemmelse har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere med hensyn til »social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning«.

71. Den formulering, som EU-lovgiver således har valgt, er væsentligt forskellig fra den formulering, som Kommissionen oprindeligt foreslog. Kommissionens forslag omfattede således en artikel 12, stk. 1, litra d)-f), der indeholdt bestemmelser om ligebehandling af fastboende tredjelandsstatsborgere og nationale statsborgere med hensyn til »social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje«, »social bistand« og »sociale fordele og skattefordele«.

72. Kommissionen agtede således at give ligebehandlingen af fastboende tredjelandsstatsborgere og nationale statsborgere på det sociale område en meget bred rækkevidde [19].

73. Visse medlemsstaters modstand mod at give ligebehandlingen på det sociale område en så bred rækkevidde resulterede dels i, at henvisningen til sociale fordele blev fjernet, og vi ved, at disse er blevet fortolket bredt af Domstolen i forbindelse med anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 [20], dels i, at der blev indføjet en præcisering, hvorefter begreberne social sikring, social bistand og social beskyttelse skal have den betydning, de har »i henhold til national lovgivning«.

74. Tilstedeværelsen af denne bestemmelse i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 står i kontrast til andre EU-retsakter, der ligeledes sigter mod at sikre ligebehandling på det sociale område. Artikel 3, stk. 1, litra e) og f), i direktiv 2000/43 omfatter således »social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje« samt »sociale goder«, uden at der henvises til medlemsstaternes ret for en definition af disse begreber. I øvrigt henvises der i artikel 12, litra c), i Rådets direktiv 2005/71/EF af 12. oktober 2005 om en særlig indrejseprocedure for tredjelandsstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning [21] og i artikel 14, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/50 med henblik på at definere de forskellige grene af den sociale sikring til Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet [22], og til bilaget til Rådets forordning (EF) nr. 859/2003 [23].

75. Hvor beklageligt det end måtte forekomme med hensyn til overensstemmelsen mellem de forskellige EU-retsakter på det sociale område, der henviser til ensartede eller identiske begreber, og som nogle gange ydermere er vedtaget på basis af det samme retsgrundlag, mener jeg imidlertid, at det er vanskeligt at se bort fra den udtrykkelige henvisning i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 til medlemsstaternes nationale lovgivning. Det er faktisk meget sandsynligt, at tilføjelsen af denne præcisering slet ikke var tilfældig og havde til formål at forhindre en selvstændig fortolkning i EU-retten af hvert enkelt af begreberne social sikring, social bistand og social beskyttelse i forbindelse med anvendelsen af dette direktivs artikel 11 [24]. EU-lovgiver ønskede således at overlade det til medlemsstaterne at bestemme anvendelsesområdet for disse begreber, så de selv kunne afgrænse rækkevidden af ligebehandlingen på disse områder.

19 — Denne formulering ligger tæt på formuleringen i artikel 3, stk. 1, litra e) og f), i direktiv 2000/43.

20 — Af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). Jf. navnlig dom af 30.9.1975, sag 32/75, Cristini, Sml. s. 1085, præmis 12 og 13.

21 — EUT L 289, s. 15.

22 — EFT 1971 II, s. 366.

23 — Af 14.5.2003 om udvidelse af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1408/71 og forordning (EØF) nr. 574/72 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er dækket af disse bestemmelser udelukkende på grund af deres nationalitet (EUT L 124, s. 1).

24 — Jf. i denne retning *EU Immigration and Asylum Law – Commentary,* op.cit., s. 646. Jf. ligeledes vedrørende begrebet »social sikring« i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, L. Halleskov, »The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?«, *European Journal of Migration and Law,* bind 7, 2005, nr. 2, s. 181, særlig s. 198.

76. Det er rigtigt, at sætningsleddet »i henhold til national lovgivning« i Domstolens faste retspraksis a priori udgør en hindring for en ensartet og selvstændig fortolkning i EU-retten af begreberne social sikring, social bistand og social beskyttelse i forbindelse med anvendelsen af artikel 11 i direktiv 2003/109.

77. Ifølge denne retspraksis »følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en bestemmelse i EU-retten, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Den Europæiske Union« [25]. Det betyder til gengæld, at en bestemmelse i EU-retten, der indeholder en udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes lovgivning, i princippet ikke kan gøres til genstand for en sådan selvstændig og ensartet fortolkning.

78. Domstolen undersøger imidlertid indgående den nøjagtige formulering af henvisningen til den nationale lovgivning for præcist at afgrænse den skønsmargin, der er overladt til medlemsstaterne. Den fastslog f.eks. således i forbindelse med retten til årlig betalt ferie omhandlet i artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden [26], at »[u]dtrykket »i overensstemmelse med de kriterier for opnåelse og tildeling heraf, som er fastsat i national lovgivning og/eller praksis«, skal [...] forstås således, at det alene henviser til de nærmere regler for gennemførelsen af årlig betalt ferie i de forskellige medlemsstater [...], [uden at medlemsstaterne kan] opstille nogen form for betingelser for selve stiftelsen af retten, der direkte er fastsat i direktiv 93/104« [27].

79. Desuden går Domstolen ind for en selvstændig fortolkning, når henvisningerne til medlemsstaternes nationale lovgivning er generelle, og når en sådan fortolkning er absolut nødvendig, når det gælder om at sikre opfyldelsen af det mål, der er fastsat i en EU-retlig bestemmelse. Domstolen fandt således, stadig i forbindelse med direktiv 93/104, men denne gang vedrørende begreberne arbejdstid og hviletid, at der er tale om »fællesskabsretlige begreber, der skal defineres efter objektive kriterier under hensyn til direktivets opbygning og formål«, idet den præciserede, at »[k]un en sådan selvstændig fortolkning kan sikre direktivet sin fulde virkning samt en ensartet anvendelse af disse begreber i samtlige medlemsstater« [28]. I artikel 2, stk. 1, i direktiv 93/104 defineredes begrebet arbejdstid som »det tidsrum, hvori arbejdstageren er på arbejde og står til arbejdsgiverens rådighed under udførelsen af sin beskæftigelse eller sine opgaver *i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis* [29]«. Domstolen mener ikke, at det sidste sætningsled er til hinder for en selvstændig fortolkning af dette begreb i EU-retten. Den mener, at »[d]en omstændighed, at der i definitionen af begrebet arbejdstid henvises til »national lovgivning og/eller praksis«, [således ikke] indebærer […], at medlemsstaterne ensidigt kan fastlægge begrebets rækkevidde« [30].

80. Præciseringen af de begreber, som EU-lovgiver har anvendt i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 til at karakterisere rækkevidden af henvisningen til medlemsstaternes lovgivning, nemlig definitionen af begreberne social sikring, social bistand og social beskyttelse i hver enkelt medlemsstats nationale lovgivning, forhindrer imidlertid efter min opfattelse Domstolen i at foretage en selvstændig og ensartet fortolkning af begreberne i denne bestemmelse.

81. Den situation, vi står over for i den foreliggende sag, adskiller sig fra den situation, Domstolen måtte tage stilling til i sin dom af 4. marts 2010, Chakroun [31], hvori den fastslog, at »begrebet »social bistand fra den pågældende medlemsstat« [som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra c), i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring [32]] [er] et selvstændigt EU-retligt begreb, der

25 — Jf. navnlig dom af 18.10.2011, sag C-34/10, Brüstle, Sml. I, s. 9821, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

26 — EFT L 307, s. 18.

27 — Dom af 26.6.2001, sag C-173/99, BECTU, Sml. I, s. 4881, præmis 53.

28 — Dom af 9.9.2003, sag C-151/02, Jaeger, Sml. I, s. 8389, præmis 58, og kendelse af 4.3.2011, sag C-258/10, Grigore, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

29 — Min fremhævelse

30 — Jaeger-dommen, præmis 59.

31 — Sag C-578/96, Sml. I, s. 1839.

32 — EUT L 251, s. 12.

ikke skal defineres ved henvisning til begreber i national ret« [33]. En sådan selvstændig fortolkning var mulig, for så vidt som denne bestemmelse ikke indeholdt nogen henvisning til national lovgivning i forbindelse med definitionen af dette begreb. Desuden anlagde Domstolen i denne dom en fortolkning af begrebet social bistand, der er tæt forbundet med selve opbygningen af artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/86, idet den tog hensyn til begrebet faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige. Sidestillingen af de to begreber foranledigede således Domstolen til at fastslå, at »[b]egrebet »social bistand« i [denne artikel] skal fortolkes som vedrørende bistand, der supplerer en mangel på faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter, og ikke som bistand, der kan afhjælpe ekstraordinære eller uforudsete behov« [34].

82. Domstolen har således i Chakroun-dommen defineret begrebet social bistand hvad særligt angår artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/86, som er en bestemmelse, der i øvrigt også findes i artikel 5, stk. 1, litra a), i direktiv 2003/109, som betingelse for erhvervelse af status som fastboende udlænding. Dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra d), er imidlertid formuleret på en sådan måde, at den ikke tillader en selvstændig fortolkning fra Domstolens side af de begreber, der optræder heri, og heller ikke en anvendelse af den definition, Domstolen nåede frem til i Chakroun-dommen.

83. Dette betyder dog ikke, at medlemsstaterne har en ubegrænset skønsmargin til at beslutte, om den støtte, de yder på det sociale område med henblik på gennemførelse af artikel 11 i direktiv 2003/109, indgår i områderne vedrørende social sikring, social bistand og social beskyttelse som defineret af medlemsstaterne. Efter min opfattelse består der to begrænsninger for den skønsmargin, som EU-lovgiver har ønsket at give medlemsstaterne, især i et tilfælde som det, der gør sig gældende i den foreliggende sag, hvor det påhviler dem at afgøre, om boligstøtte indgår i anvendelsesområdet for artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109.

84. For det første skal den skønsmargin, som medlemsstaterne er indrømmet, som Domstolen understregede i Chakroun-dommen, ikke anvendes af medlemsstaterne på en måde, der ville være i strid med det pågældende direktivs formål og til hinder for direktivets effektive virkning [35]. Jeg skal imidlertid genkalde fjerde betragtning til direktiv 2003/109, hvoraf fremgår, at »[i]ntegrationen af tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af Fællesskabets grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med traktaten«. Ligeledes præciseres det i tolvte betragtning til direktivet, at »[f]or at udgøre et virkeligt integrationsredskab i det samfund, hvor den fastboende udlænding har slået sig ned, bør denne status som fastboende udlænding sikre, at [denne] behandles på lige fod med medlemsstatens egne borgere *på en lang række økonomiske og sociale områder* [36] i henhold til de relevante betingelser i dette direktiv«. Det giver efter min opfattelse anledning til en bred opfattelse af de sociale områder, hvor fastboende tredjelandsstatsborgere skal behandles på lige fod med nationale statsborgere. Bekræftelsen af dette mål forhindrer medlemsstaterne i at begrænse den sociale bistand, som fastboende tredjelandsstatsborgere kan modtage i medfør af artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, alt for meget.

85. For det andet er medlemsstaterne ved gennemførelsen af et direktiv forpligtede til at tage hensyn til charteret i medfør af artikel 51, stk. 1, heri. De kan imidlertid ikke i denne forbindelse se bort fra den omstændighed, at der i artikel 34 i chartret med titlen »Social sikring og social bistand« udtrykkeligt nævnes »boligstøtte« i stk. 3. Jeg mener derfor, at det er yderst vanskeligt for en medlemsstat, når den gennemfører artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 i national ret, at udelukke en boligstøtte som den i hovedsagen omhandlede fra denne bestemmelses anvendelsesområde.

33 — Chakroun-dommen, præmis 45.

34 — Ibidem, præmis 49.

35 — Ibidem, præmis 43.

36 — Min fremhævelse. Målet om integration bekræftes også på lignende måde i anden, tredje og sjette betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11.5.2011 om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse (EUT L 132, s. 1).

86. Henvisningen i den pågældende bestemmelse til medlemsstaternes nationale lovgivning giver dem dog i realiteten en meget begrænset skønsmargin, hvis de påtænker at begrænse de områder på det sociale område, der er omfattet af princippet om ligebehandling indeholdt i dette direktivs artikel 11, stk. 1.

87. Det tilkommer i sidste ende den forelæggende ret under hensyntagen til målet om integration af fastboende tredjelandsstatsborgere omhandlet i det pågældende direktiv og i chartrets artikel 34, stk. 3, at afgøre, om en boligstøtte som den i hovedsagen omhandlede svarer til en af de kategorier, der er omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, således som de er defineret i dens nationale lovgivning.

88. Tilbage står nu at undersøge den virkning, som dette direktivs artikel 11, stk. 4, vil kunne tænkes at få i den foreliggende sag.

b) Om begrebet »centrale ydelser« som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109

89. Det skal understreges, at medlemsstaterne i medfør af artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 »kan begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser«.

90. 13. betragtning til dette direktiv indeholder en første belysning af rækkevidden af denne bestemmelse, og lyder således: »Begrænsningen af ligebehandlingen med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser skal forstås således, at begrebet centrale ydelser mindst omfatter en minimal indkomststøtte, bistand ved sygdom og graviditet, bistand til forældre og langtidspleje. De nærmere bestemmelser for tildeling af sådan bistand bør fastsættes efter national lovgivning.«

91. Brugen af udtrykket »mindst« indebærer, at den liste over bistand, der er opstillet i denne betragtning, ikke er udtømmende. Det bemærkes endvidere, at artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 ikke indeholder nogen henvisning til national ret med hensyn til definitionen af, hvad der forstås ved centrale ydelser i denne bestemmelse. 13. betragtning til dette direktiv indeholder ganske vist en henvisning til national ret, men den er begrænset til »de nærmere bestemmelser for tildeling«, dvs. til fastsættelsen af betingelserne for tildeling og af niveauet for sådanne ydelser samt procedurerne i forbindelse hermed og omfatter således ikke selve definitionen af begrebet centrale ydelser. Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at der er tale om et EU-retligt begreb, som det tilkommer Domstolen at definere i henhold til objektive karakteristika med henvisning til systemet og målet i direktiv 2003/109 [37].

92. Da artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse rækkevidden af ligebehandlingsprincippet i direktivets artikel 11, stk. 1, og dermed for at afvige fra en fuld anvendelse af dette princip, bør gennemførelsen af denne mulighed opfattes snævert.

93. Som Kommissionen med rette har anført i sine indlæg, skal en medlemsstat, når den agter at benytte sig af den mulighed, der findes i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, gøre det i fuld åbenhed og i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet. Ifølge Domstolens faste praksis »kræver retssikkerhedsprincippet, som hører til blandt de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger, bl.a., at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan være bebyrdende for personer og virksomheder« [38]. Der er imidlertid intet i den foreliggende sag, der tyder på, at den nationale og/eller regionale lovgiver har benyttet sig af denne mulighed under overholdelse af de ovennævnte betingelser [39]. Den forelæggende ret skal naturligvis undersøge dette element.

37 — Det skal nævnes, at EU-lovgivers anvendelse af begrebet centrale ydelser ikke er et isoleret tilfælde. Dette udtryk optræder eksempelvis i artikel 28, stk. 2, og artikel 29, stk. 2, samt i 34. betragtning til Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12).

38 — Jf. navnlig dom af 18.11.2008, sag 158/07, Förster, Sml. I, s. 8507, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis.

39 — Det skal bemærkes, at det fremgår af rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 28.9.2011 om gennemførelsen af direktiv 2003/109/EF (KOM(2011) 585 endelig), at Den Hellenske Republik er den eneste medlemsstat, hvor myndighederne begrænser ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser, jf. direktivets artikel 11, stk. 4 (s. 7).

94. Desuden skal definitionen af, hvad der udgør »centrale ydelser« som omhandlet i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109, fastsættes under hensyntagen til målet om integration af fastboende tredjelandsstatsborgere, der, som vi tidligere har set, er en af de centrale problemstillinger, som EU-lovgiver har henvist til i flere betragtninger til dette direktiv. Derfor mener jeg, at centrale ydelser er ydelser, der ved at bidrage til at opfylde elementære behov såsom ernæring, bolig og sundhed gør det muligt at bekæmpe social udstødelse.

95. I henhold til tredje betragtning til direktivet »overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. [EMRK] og [chartret]«. Jeg har allerede redegjort for, hvorfor jeg mener, at ordlyden af chartrets artikel 34, stk. 3, gør det yderst vanskeligt for en medlemsstat, med henblik på at udelukke anvendelsen af artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, at beslutte, at en boligstøtte som den i hovedsagen omhandlede ikke indgår i nogen af kategorierne vedrørende social sikring, social bistand og social beskyttelse, således som de er defineret i den nationale lovgivning. Efter min opfattelse taler chartrets artikel 34, stk. 3, hvori udtrykkeligt nævnes boligstøtte, der skal »sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler«, »[f]or at bekæmpe social udstødelse og fattigdom« for en medtagelse af en boligstøtte som den i hovedsagen omhandlede i begrebet »centrale ydelser«, således som det er defineret ovenfor.

96. Denne definition omfatter navnlig en støtte, uden hvilken en lejer ikke længere vil kunne opfylde sin lejeaftale og derfor, hvis han mister den, vil få store problemer med at finde en erstatningsbolig, eller endog bliver ude af stand til at finde en værdig bolig til sig selv og sin familie. I forbindelse med en fuldstændig undersøgelse af de støtteformer, der udgør den gældende sociale bistandsordning i opholdsmedlemsstaten for fastboende tredjelandsstatsborgere, tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om tab af en boligstøtte som den i hovedsagen omhandlede vil resultere i, at den person, som tidligere modtog denne støtte, vil miste sin bolig, og gøre det meget vanskeligt eller endog umuligt for denne at få adgang til en erstatningsbolig.

IV – Forslag til afgørelse

97. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer Tribunale di Bolzanos spørgsmål således:

»Artikel 11, stk. 1, litra d), og artikel 11, stk. 4, i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som med hensyn til boligstøtte stiller fastboende tredjelandsstatsborgere ringere end nationale statsborgere og unionsborgere, der opholder sig i denne medlemsstat, forudsat, at den forelæggende ret:

— dels fastslår, at en sådan støtte i medfør af artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 er omfattet af begreberne »social sikring«, »social bistand« eller »social beskyttelse«, således som de er defineret i den pågældende medlemsstats lovgivning

— dels efterprøver, om medlemsstaten under overholdelse af retssikkerhedsprincippet har benyttet sig af muligheden i direktivets artikel 11, stk. 4. Hvis dette viser sig at være tilfældet, skal begrebet »centrale ydelser« som omhandlet i denne bestemmelse forstås således, at det omfatter ydelser, der ved at bidrage til at opfylde elementære behov såsom ernæring, bolig eller sundhed, gør det muligt at bekæmpe social udstødelse. I forbindelse med en fuldstændig undersøgelse af de støtteformer, der udgør den gældende sociale bistandsordning i opholdsmedlemsstaten for fastboende tredjelandsstatsborgere, tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om tab af en boligstøtte som den i hovedsagen omhandlede vil resultere i, at den person, som tidligere modtog denne støtte, vil miste sin bolig, og gøre det meget vanskeligt eller endog umuligt at få adgang til en erstatningsbolig.«