Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 13 december 2011 [1]

Mål C-571/10

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

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Bolzano, Italien)

”Direktiv 2000/43/EG — Genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung — Direktiv 2003/109/EG – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning — Rätt till likabehandling vad avser social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning — Medlemsstaternas möjlighet att begränsa likabehandlingen i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner — Unionsrättsligt begrepp — Beslut att inte bevilja ansökan om bostadsbidrag — Motivering till beslutet — De medel som är avsedda för tredjelandsmedborgare har tagit slut”

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 FEU, 6 FEU, 18 FEUF, 45 FEUF och 49 FEUF, artiklarna 1, 21 och 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [2] samt bestämmelserna i rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung [3] och rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. [4] Tribunale di Bolzano (Italien) har även ställt frågor angående artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, [5] och artikel 1 i tilläggsprotokollet nr 12.

2. Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Servet Kamberaj (klagande i målet vid den nationella domstolen) och å andra sidan Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Institut för subventionerat boende i den autonoma provinsen Bolzano), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (den autonoma provinsen Bolzanos provinsregering) (nedan kallad provinsregeringen) och Provincia Autonoma di Bolzano (den autonoma provinsen Bolzano) vad gäller IPES beslut att för år 2009 inte bevilja klaganden bostadsbidrag i den mening som avses i artikel 2.1 k i provinslag nr 13 (legge provinciale n. 13) av den 17 december 1998 i den lydelse som gällde vid tidpunkten för omständigheterna i målet (nedan kallad provinslagen). Detta månatliga bidrag som syftar till att komplettera hyran är avsett för hyresgäster som har dålig ekonomi.

1 — Originalspråk: franska.
2 — Nedan kallad stadgan.
3 — EGT L 180, s. 22.
4 — EGT L 16, 2004, s. 44.
5 — Nedan kallad Europakonventionen.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätten*

3. I det följande kommer jag endast att återge de relevanta bestämmelserna i det direktiv som kommer att vara föremål för min bedömning, nämligen direktiv 2003/109.

4. Skälen 2–4, 12, och 13 i direktivet lyder som följer:

”(2) Vid sitt extra möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 konstaterade rådet att den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare bör tillnärmas den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter och att en person som har vistats lagligen i en medlemsstat under en tid som skall fastställas och som har uppehållstillstånd för längre tid bör i den medlemsstaten beviljas en uppsättning enhetliga rättigheter som ligger så nära EU-medborgarnas rättigheter som möjligt.

(3) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i [Europakonventionen] och i [stadgan].

(4) Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna är en nyckelfaktor för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget.

…

(12) För att kunna fungera praktiskt som ett instrument för integration av varaktigt bosatta i det samhälle där de är bosatta, bör ställningen som varaktigt bosatt garantera innehavaren samma behandling som medlemsstatens medborgare i en rad ekonomiska och sociala sammanhang, i enlighet med relevanta villkor i detta direktiv.

(13) I fråga om socialt bistånd skall möjligheten att begränsa förmånerna för varaktigt bosatta till att gälla endast grundläggande förmåner förstås så att detta begrepp omfattar åtminstone minimiinkomst, bistånd vid sjukdom, graviditet, föräldrabistånd och långtidsvård. Villkoren för att bevilja dessa förmåner bör fastställas i nationell lagstiftning.”

5. Enligt artikel 4.1 i direktiv 2003/109 ska en medlemsstat bevilja ställning som varaktigt bosatt till tredjelandsmedborgare som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium i fem år omedelbart före inlämnandet av den relevanta ansökningen.

6. I artikel 5 i ovannämnda direktiv föreskrivs villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt. Medlemsstaterna får enligt punkt 1 i denna bestämmelse kräva att tredjelandsmedborgarna styrker att de för egen räkning och för de familjemedlemmar gentemot vilka de har försörjningsansvar förfogar över följande: Stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att de ska kunna försörja sig själva och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten och en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av.

7. Enligt artikel 5.2 i nämnda direktiv får medlemsstaterna kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.

8. Artikel 11.1 i direktiv 2003/109 har följande lydelse:

”Varaktigt bosatta skall åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får i fråga om följande:

…

d) Social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning.

…

f) Tillgång till varor och tjänster och leveranser av allmänt tillgängliga varor och tjänster samt förfaranden för att erhålla bostad.

…”

9. I artikel 11.4 i nämnda direktiv föreskrivs att medlemsstaterna får begränsa likabehandlingen i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner.

B – *Den nationella lagstiftningen*

10. Enligt artikel 117 i den italienska konstitutionen har staten enbart exklusiv lagstiftningsbehörighet i fråga om socialt bistånd för att fastställa grundläggande krav på förmåner i samband med civila och sociala rättigheter som ska garanteras i hela landet. Utöver detta ändamål har regionerna behörighet.

11. Genom lagstiftningsdekret nr 3 (decreto legislativo n. 3) av den 8 januari 2007 [6] införlivades direktiv 2003/109 och bestämmelserna i detta integrerades med bestämmelserna i lagstiftningsdekret nr 286 (decreto legislativo n. 286) av den 25 juli 1998. [7]

12. I artikel 9.1 i lagstiftningsdekret nr 286/1998 föreskrivs att en utlänning som sedan minst fem år tillbaka innehar ett uppehållstillstånd som fortfarande är giltigt av vilket det framgår att vederbörande har en lön som inte är lägre än det årliga socialbidraget – och när det gäller en ansökan som avser samtliga familjemedlemmar, har en tillräcklig lön och en ändamålsenlig bostad som uppfyller de minimikrav som föreskrivs i de aktuella bestämmelserna i den nationella lagstiftningen – av polischefen kan begära uppehållstillstånd för varaktigt bosatta åt sig och sina familjemedlemmar.

13. I artikel 9.12 c i lagstiftningsdekret nr 286/1998, i dess lydelse enligt lagstiftningsdekret nr 3 av den 8 januari 2007, föreskrivs att innehavare av uppehållstillstånd för varaktigt bosatta utöver vad som föreskrivs för utlänningar som vistas lagligen i Italien kan ha rätt till socialt bistånd, socialförsäkringsförmåner och subventioner i fråga om hälsa, skola och sociala förmåner och tillgång till varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten samt tillgång till förfarandet för erhållande av bostäder som förvaltas av myndigheterna, om inte annat föreskrivs, och under förutsättning att det visas att utlänningen faktiskt är bosatt i landet.

14. Enligt artikel 3 tredje stycket i presidentdekret nr 670 (decreto del Presidente della Repubblica n. 670) av den 31 augusti 1972 [8], som är ett dekret som har ställning som grundlag, har den autonoma provinsen Bolzano till följd av den särskilda sammansättningen av sin befolkning som är uppdelad i tre språkgrupper (den italienska, den tyska och den landinska) särskild autonomi.

15. Enligt artikel 8.25 i dekret nr 670/1972 omfattar denna autonomi bland annat rätten att anta lagstiftning i fråga om offentligt bistånd och stöd.

16. I artikel 15 andra stycket i dekret nr 670/1972 föreskrivs att den autonoma regionen i Bolzano, utom i undantagsfall, ska använda sina anslag för stöd samt sociala och kulturella ändamål i direkt proportion till storleken av varje språkgrupp och omfattningen av gruppens behov.

6 — GURI nr 24 av den 30 januari 2007, s. 4.

7 — Ordinarie tillägg till GURI nr 191 av den 18 augusti 1998, nedan kallat lagstiftningsdekret nr 286/1998.

8 — GURI nr 301 av den 20 november 1972, nedan kallat dekret nr 670/1972.

17. Det bostadsbidrag som föreskrivs i artikel 2.1 k i provinslagen som syftar till att möjliggöra för hyresgäster som har dålig ekonomi att komplettera deras hyra fördelas mellan tre språkgrupper i den autonoma provinsen i Bolzano på grundval av de kriterier som fastställs i artikel 15 andra stycket i dekret nr 670/1972.

18. I artikel 5.1 i provinslagen föreskrivs att de medel som är avsedda för de åtgärder som avses i artikel 2.1 k i denna lag ska fördelas mellan sökande i dessa tre språkgrupper i förhållande till det vägda genomsnittet av deras storlek som framgår av den senaste allmänna folkräkningen och behoven i varje grupp. Enligt punkt 2 i denna bestämmelse fastställs behoven hos varje språkgrupp årligen på grundval av de ansökningar som gjorts under de tio senaste åren. De ansökningar som avser bostadsbidrag ska uppnå minst 25 poäng.

19. Av begäran om förhandsavgörande framgår att beräkningen av storleken av varje språkgrupp görs på grundval av den senaste allmänna folkräkningen och av den förklaring om tillhörighet till en av dessa tre grupper som samtliga italienska medborgare som är över 14 år och bosatta inom den autonoma provinsen Bolzano ska avge.

20. De unionsmedborgare som är bosatta inom provinsen och som bedriver yrkesverksamhet och uppfyller andra villkor som uppställs för att beviljas bostadsbidrag ska i enlighet med artikel 5.6 i provinslagen avge en förklaring om tillhörighet eller hänförande till en av de tre språkgrupperna.

21. Enligt artikel 5.7 i provinslagen fastställer provinsregeringen varje år de medel som ska reserveras för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vid tiden för ansökan var varaktigt och regelbundet bosatta inom provinsen sedan minst fem år och som under minst tre år förvärvsarbetat på detta territorium. Antalet hyresbostäder som dessa medborgare och statslösa personer kan erhålla fastställs i förhållande till det vägda genomsnittet av, å ena sidan, antalet tredjelandsmedborgare och statslösa personer som uppfyller ovannämnda kriterier och, å andra sidan, deras behov. De medel som ställs till förfogande för subventionerat boende som är avsedda för förvärv, uppförande och renovering av permanentbostäder samt för bostadsbidrag fastställs enligt samma kriterier.

22. Av provinsregeringens beslut nr 1885 (deliberazione n. 1885) av den 20 juli 2009 avseende de medel som för år 2009 är avsedda för tredjelandsmedborgare och statslösa personer framgår att faktorn 5 tillämpats vad gäller det vägda genomsnittet av deras storlek medan faktorn 1 tillämpas vad gäller deras behov.

23. Med tillämpning av nämnda kriterier fastställdes de medel som är avsedda för finansiering av bostadsbidrag, stöd för köp, uppförande och renovering av bostäder avsedda för tredjelandsmedborgare och statslösa personer till 7,90 procent av det totala beloppet av de medel som fastställdes i programmet för insatser för år 2009.

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

24. Servet Kamberaj är en albansk medborgare som är muslim och bosatt i den autonoma provinsen Bolzano där han har fast anställning sedan år 1994. Han har permanent uppehållstillstånd.

25. Han beviljades fram till år 2008 bostadsbidrag som föreskrivs i artikel 2.1 k i provinslagen. [9]

9 — Av begäran om förhandsavgörande samt av Servet Kamberajs yttrande framgår att denne erhöll ett bidrag på 550 euro för en hyra på 1 200 euro. De belopp som Servet Kamberaj angett under förhandlingen stämmer inte exakt. Det framgår emellertid att bostadsbidraget omfattade cirka hälften av den hyra som Servet Kamberaj betalat.

26. Genom en skrivelse av den 22 mars 2010 informerade IPES klaganden i målet vid den nationella domstolen om att hans ansökan om bidrag för år 2009 hade avslagits med motiveringen att de medel som var avsedda för tredjelandsmedborgare och som fastställts i provinsregeringens beslut nr 1885 av den 20 juli 2009 hade uttömts.

27. Genom talan som väcktes den 8 oktober 2010 yrkade klaganden i målet vid den nationella domstolen att Tribunale di Bolzano skulle slå fast att han utsatts för diskriminering av motparterna. Han anförde att en sådan lag som provinslagen är oförenlig med bland annat direktiven 2003/43 och 2003/109 i den mån som den innebär att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare missgynnas i förhållande till unionsmedborgare vad avser bostadsbidrag.

28. Den autonoma provinsen Bolzano har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att en föreskrift om en proportionerlig fördelning av bidrag mellan de språkgrupper som är bosatta på detta territorium är det enda sättet att bevara det sociala lugnet mellan de språkgrupper som ansöker om socialt bistånd.

29. Den hänskjutande domstolen har angett att den befolkning som är bosatt i den autonoma provinsen Bolzano sedan provinslagen antogs kan indelas i två grupper, nämligen unionsmedborgare (oavsett om dessa är italienska eller ej) för vilka möjligheten att erhålla bostadsbidrag indirekt förutsätter att de avgett en förklaring om tillhörighet eller hänförande till en av de tre språkgrupperna och tredjelandsmedborgare med avseende på vilka en sådan förklaring inte krävs.

30. Den hänskjutande domstolen har angett att för att möta det totala behovet av bostäder – såväl för hyra som för förvärv – beviljades för år 2009 för den första gruppen ett belopp om totalt 90 812 321,57 euro (varav 21 546 197,57 euro för bostadsbidrag och 69 266 124 euro för stöd för förvärv, uppförande och renovering av byggnader som är avsedda att uppfylla behovet av permanentbostäder). Samtidigt beviljades för den andra gruppen ett totalt belopp om 11 604 595 euro (varav 10 200 000 euro för bostadsbidrag och 1 404 595 euro för stöd för förvärv, uppförande och renovering av byggnader som är avsedda att uppfylla behovet av permanentbostäder).

31. Mot bakgrund av ovanstående omständigheter beslutade Tribunale di Bolzano att förklara målet vilande och begära förhandsavgörande från domstolen avseende följande frågor:

”1) Innebär principen om unionsrättens företräde att nationella domstolar är skyldiga att ge full och omedelbar tillämpning åt unionsbestämmelser med direkt effekt, och därvid avstå från att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot unionsrätten, även om dessa har antagits för att genomföra grundläggande principer av konstitutionell valör i medlemsstaten?

2) Innebär hänvisningen i artikel 6 FEU till Europakonventionen om de grundläggande rättigheterna att nationella domstolar, i ett fall där nationella bestämmelser strider mot denna stadga, är skyldiga att ge direkt tillämpning åt artikel 14 och till artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 12, och därvid avstå från att tillämpa de oförenliga nationella bestämmelserna, utan att först behöva hänskjuta en fråga om förenligheten med konstitutionen till den nationella författningsdomstolen?

3) Utgör unionsrätten, särskilt artiklarna 2 [FEU] och 6 FEU, artiklarna 21 och 34 i stadgan och direktiven 2004/43 ... och 2003/109 ..., hinder för sådana nationella bestämmelser (eller närmare bestämt: provinsbestämmelser) som dem som föreskrivs i artikel 15 [andra stycket] i ... dekret nr 670/1972, artiklarna 1 och 5 i provinslag[en] ... och i beslut nr 18[8]5 ..., i den utsträckning som en sökandes nationalitet i dessa bestämmelser tillmäts betydelse för beviljande av de där föreskrivna förmånerna, i synnerhet det så kallade bostadsbidraget, varvid arbetstagare som har varit bosatta under lång tid i provinsen men som inte är unionsmedborgare, samt statslösa personer, behandlas sämre än i provinsen bosatta unionsmedborgare (oavsett om dessa är italienska medborgare eller ej)?

4) För det fall frågorna 1–3 ska besvaras jakande: Denna fråga avser följande situation: Unionens allmänna principer, såsom förbudet mot diskriminering och kravet på rättssäkerhet, har åsidosatts. Det finns nationella genomförandebestämmelser som ger domstolarna möjlighet att ’förordna om att det skadevållande beteendet ska upphöra och att förordna om alla andra lämpliga åtgärder, beroende på omständigheterna [för att] verkningarna av diskrimineringen [ska upphöra]’ samt ålägger domstolarna att ’förordna om att beteendet eller handlingen som gett upphov till diskrimineringen, om den fortfarande pågår, ska upphöra samt att undanröja verkningarna härav’, samt gör det möjligt att ålägga överträdaren ’att inom en viss tid upprätta en plan för undanröjandet av de fastställda diskrimineringarna, för att förhindra att dessa upprepas’. Ska artikel 15 i direktiv 2000/43 ... med avseende på denna situation tolkas så, i den del det föreskrivs att sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande, att den omfattar, vad gäller fastställda diskrimineringar och de verkningar som ska undanröjas, samtliga överträdelser som berör personer som utsatts för diskrimineringen i fråga, även om de inte är parter i målet, även med hänsyn till behovet av att undvika omotiverad omvänd diskriminering?

5) För det fall fråga 4 ska besvaras nekande: Utgör unionsrätten, särskilt artiklarna 2 [FEU] och 6 FEU, artiklarna 21 och 34 i stadgan och direktiven 2000/43 ... och 2003/109 ..., hinder för nationella bestämmelser (eller närmare bestämt: provinsbestämmelser) i vilka det för rätten till bostadsbidrag uppställs ett krav på att sökanden förvärvsarbetat i tre år, vilket endast gäller för tredjelandsmedborgare, men inte för unionsmedborgare (oavsett om de är italienska medborgare eller ej) vilka endast har det kravet gemensamt med tredjelandsmedborgare att de ska ha varit bosatta i provinsen i mer än fem år?

6) Utgör unionsrätten, särskilt artiklarna 2 [FEU] och 6 FEU och artiklarna 18 [FEUF], 45 [FEUF] och 49 [FEUF], jämförda med artiklarna 1, 21 och 34 i stadgan, hinder för nationella bestämmelser (eller närmare bestämt: provinsbestämmelser) i vilka det föreskrivs att unionsmedborgare (oavsett om de är italienska medborgare eller ej) är skyldiga att avge en förklaring om tillhörighet eller hänförande till en av de tre språkgrupper som existerar i Alto Adige/Südtirol, för att kunna beviljas bostadsstöd?

7) Utgör unionsrätten, särskilt artiklarna 2 FEU och 6 FEU och artiklarna 18 FEUF, 45 FEUF och 49 FEUF, jämförda med artiklarna 21 och 34 i stadgan, hinder för nationella bestämmelser (rättelse: provinsbestämmelser) enligt vilka unionsmedborgare (oavsett om de är italienska medborgare eller ej) måste ha varit bosatta eller ha arbetat i provinsen sedan minst fem år tillbaka, för att kunna beviljas bostadsbidrag?”

III – Bedömning

32. Den hänskjutande domstolen vill genom de sju frågor som återgetts ovan uppenbarligen att domstolen uttalar sig om huruvida ett system för bostadsbidrag som inrättats genom provinslagen är förenligt med unionsrätten. Med hänsyn till karaktären på förfarandet för förhandsavgörande och de begränsningar som följer härav med avseende på domstolens behörighet kan denna emellertid inte uttala sig om de aspekter i systemet som går utöver föremålet för tvisten vid den nationella domstolen.

A – *Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning*

33. Inledningsvis är det nödvändigt att kort erinra om de principer som rör domstolens behörighet enligt artikel 267 FEUF.

34. Enligt fast rättspraxis utgör det förfarande som inrättats genom artikel 267 FEUF ett medel för samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om tolkningen av unionsrätten som de behöver för att kunna avgöra anhängiga tvister. [10]

35. Inom ramen för detta samarbete presumeras de frågor som rör unionsrätten vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. [11]

36. Domstolen kommer att pröva Tribunale di Bolzanos tolkningsfrågor med tillämpning av dessa principer.

37. Jag anser att förevarande mål kan tas upp till sakprövning enbart såvitt avser den tredje tolkningsfrågan.

38. Den andra frågan såsom den framgår av begäran om förhandsavgörande avser den bedömning som den nationella domstol som ska pröva en nationell bestämmelse som är oförenlig med bestämmelserna i Europakonventionen som har omedelbar verkan ska göra. Den hänskjutande domstolen har anfört att Corte costituzionale borde ha fastställt att en sådan oförenlighet inte innebär att den nationella bestämmelsen inte kan tillämpas utan innebär att den nationella domstolen ska hänskjuta en fråga om förenligheten med konstitutionen om Europakonventionen inte kan iakttas med tillämpning av principen om konform tolkning. [12]

39. Enligt artikel 267 FEUF är domstolen behörig att meddela förhandsavgörande angående tolkningen av fördraget samt giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av unionens institutioner. Domstolens behörighet är begränsad till att pröva unionsrättsliga bestämmelser. [13] Domstolen kan således i ett förhandsavgörande inte uttala sig om de slutsatser som den nationella domstolen ska dra av att en nationell bestämmelse eventuellt är oförenlig med bestämmelserna i Europakonventionen.

40. Genom den fjärde tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen huvudsakligen få klarhet i huruvida artikel 15 i direktiv 2000/43 i den del det föreskrivs att sanktionerna mot åsidosättanden av förbudet mot diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande innebär att den nationella domstolen när ett sådant åsidosättande fastställs ska förordna om att samtliga åsidosättanden som påverkar dem som diskrimineras, även om de inte är parter i målet, ska upphöra.

41. Enligt artikel 2.1 i nämnda direktiv ska detta tillämpas på direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. I artikel 3.2 i nämnda direktiv föreskrivs dessutom att nämnda direktiv inte omfattar särbehandling på grund av nationalitet och inte påverkar bestämmelser och villkor för inresa till och bosättning på medlemsstaternas territorium för medborgare i tredjeland och statslösa personer. Det påverkar inte heller sådan behandling som beror på den rättsliga ställning som medborgarna i tredjeland och de statslösa personerna har.

10 — Se bland annat dom av den 24 mars 2009 i mål C-445/06, Danske Slagterier (REG 2009, s. I-2119), punkt 65, och där angiven rättspraxis.

11 — Se bland annat dom av den 1juni 2010 i de förenade målen C-570/07 och C-571/07, Blanco Pérez och Chao Gómez (REU 2010, s. I-4629), punkt 36, samt där angiven rättspraxis.

12 — Punkt 62 i begäran om förhandsavgörande.

13 — Se dom av den 18 oktober 1990 i de förenade målen C-297/88 och C-197/89, Dzodzi (REG 1990, s. I-3763; svensk specialutgåva, volym 10, s. 531), punkt 31, och av den 1 juni 2006 i mål C-453/04, innoventif (REG 2006, s. I-4929), punkt 29, samt beslut av den 1 mars 2011 i mål C-457/09, Chartry (REU 2011, s. I-819), punkt 21, och där angiven rättspraxis.

42. Av begäran om förhandsavgörande framgår emellertid klart att Servet Kamberaj inte har utsatts för någon direkt eller indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. Den skillnad i behandling som påstås ha skett i förhållande till landets egna medborgare och unionens medborgare med tillämpning av provinslagen grundar sig på hans ställning som tredjelandsmedborgare och följaktligen på hans medborgarskap.

43. Direktiv 2000/43 är följaktligen inte tillämpligt på tvisten i målet vid den nationella domstolen och anledning saknas därför att ta ställning till tolkningen av det sistnämnda.

44. Jag anser dessutom att de första, sjätte och sjunde frågorna inte kan tas upp till sakprövning såvitt de avser den situation som unionsmedborgare och landets egna medborgare som tillhör en av dessa tre språkgrupper som finns inom den autonoma provinsen Bolzanos territorium befinner sig i.

45. Den hänskjutande domstolen vill genom den första frågan huvudsakligen få klarhet i huruvida principen om unionsrättens företräde innebär att nationella domstolar är skyldiga att ge full och omedelbar tillämpning åt unionsbestämmelser, och därvid avstå från att tillämpa nationella bestämmelser som strider mot unionsrätten, även om dessa har antagits för att genomföra grundläggande principer av konstitutionell valör i medlemsstaten.

46. Med beaktande av den nationella konstitutionella rätten avser denna fråga räckvidden av principen om skydd för språkliga minoriteter och verkställandet av språklig proportionalitet. Dessa aspekter är endast relevanta vad gäller nationella medborgare som tillhör den tyska, italienska och landinska språkgruppen samt unionsmedborgare.

47. Den hänskjutande domstolen vill genom den sjätte och den sjunde frågan huvudsakligen få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för sådana nationella bestämmelser i vilka det föreskrivs att unionsmedborgare är skyldiga att avge en förklaring om tillhörighet eller hänförande till en av de tre språkgrupper som existerar i den autonoma provinsen Bolzano, å ena sidan, och måste ha varit bosatta eller ha arbetat i provinsen sedan minst fem år tillbaka, å andra sidan, för att kunna beviljas bostadsbidrag.

48. Dessa frågor saknar enligt min mening relevans för utgången i målet vid den nationella domstolen. Den sistnämnda frågan avser inte unionsmedborgare, oavsett om de är italienska medborgare eller medborgare i en annan medlemsstat, utan en tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatt inom den autonoma provinsen Bolzanos territorium.

49. Jag anser även att det inte heller finns någon anledning att besvara den femte frågan om huruvida kravet på att tredjelandsmedborgare ska ha förvärvsarbetat i tre år som uppställs för rätten till bostadsbidrag är förenligt med unionsrätten. Det är nämligen utrett att Servet Kamberaj är bosatt och sedan år 1994 har fast anställning i den autonoma provinsen Bolzano och att avslaget på hans ansökan om bostadsbidrag inte berodde på att ovannämnda krav inte var uppfyllt. Denna fråga saknar således relevans för utgången i målet vid den nationella domstolen.

50. Det följer av vad som anförts ovan att enbart ett svar på den tredje frågan är relevant för utgången i målet vid den nationella domstolen. Jag föreslår följaktligen att domstolen enbart behandlar denna fråga.

51. Innan ovannämnda fråga undersöks vill jag påpeka att jag i nedanstående analys utgår från att Servet Kamberaj har ställning som varaktigt bosatt i enlighet med artiklarna 4–7 i direktiv 2003/109. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida detta antagande är korrekt.

B – *Den tredje frågan*

52. Den hänskjutande domstolen har genom denna fråga huvudsakligen begärt att domstolen ska slå fast huruvida direktiv 2003/109 ska tolkas så att det utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som med avseende på bostadsbidraget innebär att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare behandlas sämre än landets egna medborgare och unionsmedborgare som är bosatta i denna medlemsstat.

53. Det ska erinras om att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare enligt artikel 11.1 i direktiv 2003/109 ska åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får på de områden som anges i punkterna a–h. Förutom de krav som anges i flera av dessa punkter samt i artikel 11.2 och 11.3 i nämnda direktiv får medlemsstaterna enligt artikel 11.4 i nämnda direktiv begränsa likabehandlingen i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner.

54. Det sätt på vilket artikel 11 i direktiv 2003/109 har avfattats återspeglar de olika uppfattningar som kom till uttryck under diskussionen av denna bestämmelse vad gäller räckvidden av principen om likabehandling av tredjelandsmedborgare som erhållit en ställning som varaktigt bosatt och en medlemsstats egna medborgare.[14] Dessa skillnader framgår även klart vid en jämförelse av kommissionens förslag[15] och den slutliga versionen av bestämmelsen. De ledde till en bekräftelse av principen om likabehandling på en rad områden samtidigt som denna princip förenades med ett flertal villkor och begränsningar. Förevarande mål ger domstolen tillfälle att fastställa räckvidden av vissa av dessa villkor och begränsningar samt hur de kan förenas med, å ena sidan, de mål som fastställs i direktiv 2003/109 och, å andra sidan, de grundläggande rättigheter, såsom dessa bland annat garanteras i artikel 34 i stadgan.

55. Det ska i första hand undersökas huruvida varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare vid en tillämpning av provinslagen med avseende på bostadsbidrag behandlas sämre än medlemsstatens egna medborgare.

56. Om det förhåller sig på det sättet så ska det undersökas om direktiv 2003/109 utgör hinder mot en sådan skillnad i behandling på det berörda området.

1. Huruvida det föreligger en skillnad i behandling mellan varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och medlemsstatens egna medborgare

57. Genom provinslagen inrättades ett system för fördelning av bostadsbidrag enligt vilket de medel som ska beviljas grupper som dels består av medlemsstatens egna medborgare och unionsmedborgare dels av tredjelandsmedborgare ska fastställas i förhållande till det vägda genomsnittet mellan, å ena sidan, dessa medborgares storlek och, å andra sidan, deras behov.

58. Vad gäller den första gruppen som består av landets egna medborgare och unionsmedborgare tillämpas faktorn 1 vad avser deras storlek och behov.

59. Vad gäller den andra gruppen som består av tredjelandsmedborgare tillämpas vad avser deras storlek däremot faktorn 5 medan faktorn 1 tillämpas vad gäller deras behov.

60. Vid fastställandet av de medel som ska beviljas för bostadsbidrag för var och en av dessa två grupper tillämpas således olika beräkningar. Denna skillnad ledde till en minskning av de medel som den grupp som bestod av tredjelandsmedborgare skulle ha haft rätt till om samma faktor hade tillämpats avseende storleken och behoven vad gäller denna grupp som vad gällde den första gruppen.

14 — Se i detta avseende EU Immigration and Asylum Law – Commentary –, Hailbronner, sidorna 642 och 643.

15 — Förslag till rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning, KOM(2001) 127 slutlig, nedan kallat kommissionens förslag.

61. Av handlingarna i målet framgår således att i enlighet med den beräkningsmetod som tillämpades på den andra gruppen vad avser bidrag avseende år 2009 beviljades tredjelandsmedborgare – som uppgick till 4,44 procent av den befolkning som var bosatt inom den autonoma provinsen Bolzanos territorium och vilkas behov uppgick till 25,16 procent – 7,90 procent av de subventioner som IPES avsatt för bostadsbidrag, samt bidrag för förvärv, uppförande och renovering av permanentbostäder.

62. Om samma faktor hade tillämpats avseende antalet tredjelandsmedborgare och deras behov som avseende landets egna medborgare och unionsmedborgare hade förstnämnda beviljats en större andel av medlen, nämligen 14,8 procent. Tillämpningen av olika faktorer innebar således att den grupp som bestod av tredjelandsmedborgare behandlades sämre på så sätt att den bidrog till att färre ansökningar om bostadsbidrag från dessa medborgare beviljades.

63. Under förhandlingen bestred provinsregeringen att det förelåg en diskriminering med hänvisning till att personerna som ingår i de två grupperna befinner sig i olika situationer. Medan den första gruppens storlek beräknades på grundval av en folkräkning som gjordes vart tionde år grundade sig den andra gruppens storlek på en årlig statistisk beräkning som till sin natur var ungefärlig. Det sätt på vilket behoven i de två grupperna beräknades skiljde sig dessutom och det var nästan omöjligt att kontrollera tredjelandsmedborgares förmögenhet och inkomst.

64. Jag anser inte att dessa omständigheter räcker för att visa att medborgare i var och en av dessa två grupper befann sig i olika situationer i detta avseende på så sätt att en diskriminering inte kan fastställas vad gäller beräkningen av fördelningen av bidrag. Ovannämnda omständigheter rättfärdigar inte en sådan skillnad som den mellan faktorn 1 och faktorn 5 som tillämpas vad gäller storleken av dessa två grupper. Såsom kommissionen dessutom har påpekat under förhandlingen kan en sådan skillnad i behandling inte motiveras av statistiska och administrativa problem.

65. Det bör nu undersökas om direktiv 2003/109 utgör hinder mot en sådan skillnad i behandling.

2. Huruvida direktiv 2003/109 utgör hinder mot en sådan skillnad i behandling mellan varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och nationella medborgare med avseende på beviljande av bostadsbidrag såsom det i målet vid den nationella domstolen.

66. För att kunna besvara denna fråga kommer jag först att behandla frågan huruvida bostadsbidrag omfattas av de områden som avses i artikel 11.1 d och f i direktiv 2003/109. Jag kommer därefter att granska begreppet grundläggande förmåner i den mening som avses i artikel 11.4 i nämnda direktiv.

a) Huruvida bostadsbidrag omfattas av de områden som avses i artikel 11.1 d och f i direktiv 2003/109

67. Det område som omfattas av artikel 11.1 f i direktiv 2003/109 avser ”[t]illgång till varor och tjänster och leveranser av allmänt tillgängliga varor och tjänster samt förfaranden för att erhålla bostad”.

68. Eftersom tvisten i målet vid den nationella domstolen avser villkoren för beviljande av bostadsbidrag och inte villkoren för beviljande av subventionerat boende av myndigheter kan den bestridda provinsbestämmelsen enligt min mening inte anses avse ”förfaranden för att erhålla bostad” i den mening som avses i denna bestämmelse.

69. Även om sistnämnda uttryck såsom ”tillgång till varor och tjänster” ska uppfattas som tillgång till bostadsmarknaden, såväl den allmännyttiga som den privata,[16] avser inte den bestämmelse om bostadsbidrag som är aktuell i förevarande mål direkt att reglera tillgången till bostad även om det är obestridligt att genomförandet av denna mekanism kan ha en konkret inverkan på möjligheten för vissa personer att erhålla en bostad. Den omtvistade provinsbestämmelsen kan enbart omfattas av artikel 11.1 f i direktiv 2003/109 vid en särskilt vid tolkning av sistnämnda bestämmelse enligt vilken denna artikel kan uppfattas på så sätt att den omfattar samtliga bestämmelser som kan påverka tillgången till bostadsmarknaden. Jag är motståndare till en sådan extensiv tolkning som innebär att denna bestämmelse har samma räckvidd som till exempel artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen,[17] i vilken det i punkt 1 i ordalag som avsevärt skiljer sig från dem som används i artikel 11.1 f i direktiv 2003/109 föreskrivs att ”[e]n arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är anställd inom en annan medlemsstats territorium ska åtnjuta *alla rättigheter och förmåner som beviljas landets medborgare i bostadsfrågor*”.[18]

70. Enligt min mening ska det bostadsbidrag som det rör sig om i tvisten i målet vid den nationella domstolen bedömas med beaktande av artikel 11.1 d i direktiv 2003/109. Det ska erinras om att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare enligt denna bestämmelse ska åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får i fråga om ”[s]ocial trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning”.

71. Den formulering som unionslagstiftaren har valt skiljer sig väsentligt från den som ursprungligen föreslogs av kommissionen. Kommissionens förslag innehöll en artikel 12.1 d–f i vilken det föreskrevs att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare skulle åtnjuta samma behandling som en medlemsstats egna medborgare i fråga om ”socialt skydd, inklusive social trygghet och hälsovård”, ”socialt bistånd” och ”sociala förmåner och skatteförmåner”.

72. Kommissionen avsåg således att ge likabehandling mellan varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och en medlemsstats egna medborgare en mycket vid räckvidd på det sociala området.[19]

73. Vissa medlemsstaters motstånd mot att ge denna likabehandling på det sociala området en så omfattande räckvidd ledde dels till att de sociala förmånerna, som har getts en mycket vid tolkning av domstolen inom ramen för tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 1612/68[20], inte nämndes dels till att det tillades att social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd ska uppfattas ”såsom dessa definierats i nationell lagstiftning”.

74. Förekomsten av en sådan formulering i artikel 11.1 d i direktiv 2003/109 skiljer sig från andra unionsrättsakter som också syftar till att säkerställa likabehandling på det sociala området. Artikel 3.1 e och f i direktiv 2003/43 avser således ”[s]ocialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård” samt ”[s]ociala förmåner” utan att det hänvisas till medlemsstaternas lagstiftning vad avser definitionen av dessa begrepp. Dessutom hänvisas i artikel 12 c i rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i

16 — Detta var i vart fall den innebörd som denna bestämmelse hade enligt kommissionen som i sitt förslag anförde att tillgången till varor och tjänster innefattar ”både den allmännyttiga och den privata bostadsmarknaden” (s. 21). Uttrycket tillgång till bostadsmarknaden som återfinns i detta förslag blev föremål för en reservation från en medlemsstat (dokument från Europeiska unionens råd 10698/01, s. 17) vilket kan vara förklaringen till att det inte återfinns i den slutliga versionen. Se även avseende en jämförbar bestämmelse i artikel 14.1 g i rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (EUT L 155, s. 17), EU Immigration and Asylum Law – Commentary –, a.a., s. 775.

17 — EUT L 141, s. 1.

18 — Min kursivering.

19 — Det kan noteras att denna formulering liknar den i artikel 3.1 e och f i direktiv 2000/43.

20 — Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33). Se bland annat dom av den 30 september 1975 i mål 32/75, Cristini (REG 1975, s. 1085; svensk specialutgåva, volym 2, s. 471), punkterna 12 och 13.

forskningssyfte [21] och i artikel 14.1 e i direktiv 2009/50 till de grenar av social trygghet som anges i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen [22] och bilagan till rådets förordning (EG) nr 859/2003. [23]

75. Hur beklagansvärt det än är vad gäller konsekvensen mellan olika unionsrättsakter på det sociala området som hänför sig till identiska eller liknande begrepp och som ibland dessutom har antagits på samma rättsliga grund är det emellertid svårt att underlåta att beakta att det i artikel 11.1 i direktiv 2003/109 uttryckligen hänvisats till medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det är nämligen mycket sannolikt att denna precisering långtifrån att vara någon slump syftade till att förhindra en självständig tolkning i unionsrätten av begreppen social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd vid tillämpningen av artikel 11 i ovannämnda direktiv. [24] Unionslagstiftaren avsåg således att överlåta åt medlemsstaterna att fastställa tillämpningsområdet för dessa begrepp så att dessa själva kan avgränsa räckvidden av principen om likabehandling på dessa områden.

76. Det är riktigt att meningen ”såsom dessa definierats i nationell lagstiftning” med beaktande av domstolens rättspraxis i princip utgör ett hinder mot en enhetlig och självständig tolkning i unionsrätten av begreppen social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd vid tillämpningen av artikel 11 i direktiv 2003/109.

77. Enligt ovannämnda rättspraxis ”följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess betydelse och räckvidd normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela gemenskapen”. [25] Detta innebär *e contrario* att en unionsrättslig bestämmelse i vilken det uttryckligen hänvisas till medlemsstaternas lagstiftning i princip inte kan vara föremål för en sådan självständig och enhetlig tolkning.

78. Domstolen har emellertid gjort en noggrann undersökning av den ordagranna lydelsen av hänvisningen till den nationella lagstiftningen för att exakt avgränsa det handlingsutrymme som medlemsstaterna har. Den har således med avseende på rätten till årlig betald semester i artikel 7.1 i rådets direktiv 93/104/EG av den 23 november 1993 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden [26] slagit fast att ”[b]egreppet ’i enlighet med vad som följer av nationell lagstiftning och/eller praxis angående rätten till och beviljandet av sådan semester’ skall förstås så, att det endast avser tillämpningsföreskrifter i de olika medlemsstaterna avseende årlig betald semester ... [utan att sistnämnda] får ... uppställa något som helst villkor för själva uppkomsten av denna rättighet, vilken följer direkt av direktiv 93/104”. [27]

79. Domstolen förordar dessutom en självständig tolkning när hänvisningen till medlemsstaternas lagstiftning har formulerats i allmänna ordalag och en sådan tolkning krävs för att säkerställa syftet med en unionsrättslig bestämmelse. Domstolen har således fortfarande inom ramen för direktiv 93/104 men denna gång med avseende på begreppen arbetstid och viloperiod slagit fast att ”[b]egreppen är ... gemenskapsrättsliga och ... skall definieras objektivt, med hänvisning till direktivets system och ändamål” och preciserat att ”[d]et... endast [är] genom en ... självständig tolkning som det kan säkerställas att direktivet blir fullt verksamt och att nämnda begrepp kommer att tillämpas

21 — EGT L 289, s. 15.

22 — EUT L 149, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57.

23 — Förordning av den 14 maj 2003 om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 och förordning (EEG) nr 574/72 till att gälla de medborgare i tredjeland som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser (EUT L 124, s. 1).

24 — Se, för ett liknande resonemang, EU Immigration and Asylum Law – Commentary –, a.a., s. 646. Se även med avseende på begreppet social trygghet i artikel 11.1 d i direktiv 2003/109, Halleskov, L., ”The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, 2005, nr 2, s. 181, särskilt s. 198.

25 — Se bland annat dom av den 18 oktober 2011 i mål C-34/10, Brüstle (REU 2011, s. I-9821), punkt 25, och där angiven rättspraxis.

26 — EGT L 307, s. 18.

27 — Dom av den 26 juni 2001 i mål C-173/99, BECTU (REG 2001, s. I-4881), punkt 53.

enhetligt i alla medlemsstater”.[28] I artikel 2.1 i direktiv 93/104 definieras begreppet arbetstid enligt följande: ”all tid *i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis* då arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande samt därvid utför aktiviteter eller uppgifter[29].” Domstolen har slagit fast att uttrycket i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis inte utgör hinder mot en självständig tolkning av detta begrepp i unionsrätten. Den har fastställt att det faktum ”[a]tt det vid definitionen av begreppet arbetstid hänvisas till ’nationell lagstiftning eller praxis’ [inte] innebär … att medlemsstaterna ensidigt kan bestämma vilken räckvidd begreppet skall ha”.[30]

80. Preciseringen av de begrepp som unionslagstiftaren använt i artikel 11.1 d i direktiv 2003/109 för att fastställa vilken räckvidd hänvisningen till medlemsstaternas lagstiftning ska ha, nämligen definitionen av begreppen social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd i varje medlemsstats nationella lagstiftning utgör enligt min mening emellertid hinder mot att domstolen gör en självständig och enhetlig tolkning av de begrepp som avses i denna bestämmelse.

81. Den situation som föreligger i förevarande mål skiljer sig således från den som domstolen hade att pröva i sin dom av den 4 mars 2010 i målet Chakroun[31], i vilket domstolen slog fast att ”[b]egreppet ’systemet för socialt bistånd i medlemsstaten’ [i den mening som avses i artikel 7.1 c i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening][32] är ett självständigt unionsrättsligt begrepp, som inte kan definieras med hänvisning till begrepp i nationell rätt”.[33] En sådan självständig tolkning var möjlig i den mån som denna bestämmelse inte innehöll någon hänvisning till den nationella lagstiftningen vad beträffar definitionen av detta begrepp. Domstolen gjorde i denna dom dessutom en tolkning av begreppet socialt bistånd som har ett nära samband med artikel 7.1 c i direktiv 2003/86 med beaktande av begreppet stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel. Domstolen sammanfogade dessa två begrepp med varandra och fastställde att ”[b]egreppet ’socialt bistånd’ i … [denna artikel] … nämligen [ska] tolkas så, att det avser bistånd som kompenserar en brist med avseende på stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel. Begreppet ska inte tolkas så, att det avser bistånd avsett att täcka extraordinära eller oförutsedda behov.”[34]

82. I domen i målet Chakroun definierade domstolen således begreppet socialt bistånd i det särskilda sammanhang i vilket artikel 7.1 c i direktiv 2003/86 ingår som är en bestämmelse som dessutom återfinns i artikel 5.1 a i direktiv 2003/109 som ett villkor för att erhålla ställning som varaktigt bosatt. Artikel 11.1 d i nämnda direktiv har emellertid avfattats på så sätt att den varken tillåter att domstolen gör en självständig tolkning av de begrepp som återfinns där eller ett införlivande av den definition som domstolen gett detta begrepp i domen i det ovannämnda målet Chakroun.

83. Detta innebär emellertid inte att medlemsstaterna har ett obegränsat handlingsutrymme för att fastställa om det bistånd som föreskrivs på det sociala området vad gäller tillämpning av artikel 11 i direktiv 2003/109 omfattas av området för social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definieras i medlemsstaterna. Jag anser att det handlingsutrymme som unionslagstiftaren avsett att överlåta åt medlemsstaterna enbart omfattas av två begränsningar i en situation som den i målet vid den nationella domstolen där det ska fastställas om ett bostadsbidrag omfattas av tillämpningsområdet för artikel 11.1 d i direktiv 2003/109.

28 — Dom av den 9 september 2003 i mål C-151/02, Jaeger (REG 2003, s. I-8389), punkt 58, och beslut av den 4 mars 2011 i mål C-258/10, Grigore, punkt 44, samt där angiven rättspraxis

29 — Min kursivering.

30 — Domen i målet Jaeger (ovan), punkt 59.

31 — Mål C-578/08 (REU 2010, s. I-1839).

32 — EUT L 251, s. 12.

33 — Domen i målet Chakroun (ovan), punkt 45.

34 — Ibidem, punkt 49.

84. Såsom domstolen fastställt i domen i det ovannämnda målet Chakroun ska i första hand det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna inte användas av dem på ett sätt som äventyrar det aktuella direktivets syfte eller direktivets ändamålsenliga verkan.[35] Det ska emellertid erinras om att det i skäl 4 i direktiv 2003/109 anges att ”[v]araktigt bosatta tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna är en nyckelfaktor för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget”. Från denna utgångspunkt anges i skäl 12 i direktivet att ”[f]ör att kunna fungera praktiskt som ett instrument för integration av varaktigt bosatta i det samhälle där de är bosatta, bör ställningen som varaktigt bosatt garantera innehavaren samma behandling som medlemsstatens medborgare *i en rad ekonomiska och sociala sammanhang*,
[36] i enlighet med relevanta villkor i [nämnda] direktiv”. Detta kräver enligt min mening en extensiv tolkning av de sociala områden på vilka varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ska behandlas på samma sätt som medlemsstatens egna medborgare. Att det finns en sådan målsättning utgör hinder för medlemsstaterna att kraftigt begränsa det sociala bistånd som varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare kan beviljas enligt artikel 11.1 d i direktiv 2003/109.

85. I enlighet med artikel 51.1 i stadgan är vidare medlemsstaterna vid införlivandet av ett direktiv skyldiga att beakta stadgan. De kan i detta avseende inte bortse från att det i artikel 34 i stadgan med rubriken ”Social trygghet och socialt stöd” i punkt 3 uttryckligen hänvisas till ”stöd till boendet”. Det är enligt min mening således oerhört svårt för en medlemsstat att vid införlivandet av artikel 11.1 d i direktiv 2003/109 från bestämmelsens tillämpningsområde undanta ett sådant bostadsbidrag som det som det rör sig om i tvisten i målet vid den nationella domstolen.

86. Genom den hänvisning som görs i ovannämnda bestämmelse till medlemsstaternas nationella lagstiftning ges dessa således ett mycket begränsat handlingsutrymme om de avser att på det sociala området begränsa de områden som omfattas av principen om likabehandling som fastställs i artikel 11.1 i nämnda direktiv.

87. Det ankommer slutligen på den hänskjutande domstolen att med beaktande av syftet att integrera varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, som avses i nämnda direktiv samt i artikel 34.3 i stadgan avgöra om ett bostadsbidrag såsom det som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen motsvarar en av de kategorier som avses i artikel 11.1 d i direktiv 2003/109 såsom de definieras i den nationella lagstiftningen.

88. Det återstår att undersöka vilken betydelse artikel 11.4 i detta direktiv kan ha i förevarande mål.

b) Begreppet grundläggande förmåner i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109

89. Det ska erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 11.4 i direktiv 2003/109 ”får begränsa likabehandlingen i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner”.

90. I skäl 13 i ovannämnda direktiv klargörs för första gången räckvidden av denna bestämmelse. Följande anges: ”[i] fråga om socialt bistånd skall möjligheten att begränsa förmånerna för varaktigt bosatta till att gälla endast grundläggande förmåner förstås så att detta begrepp omfattar åtminstone minimiinkomst, bistånd vid sjukdom, graviditet, föräldrabistånd och långtidsvård. Villkoren för att bevilja dessa förmåner bör fastställas i nationell lagstiftning.”

35 — Ibidem, punkt 43.

36 — Min kursivering. Integrationssyftet bekräftas även på motsvarande sätt i skälen 2, 3 och 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd (EUT L 132, s. 1).

91. Användningen av ordet ”åtminstone” innebär att uppräkningen av bistånd i detta skäl inte är uttömmande. Det kan dessutom konstateras att artikel 11.4 i direktiv 2003/109 inte innehåller någon hänvisning till den nationella lagstiftningen vad gäller vad som avses med ”grundläggande förmåner” i denna bestämmelse. Skäl 13 i detta direktiv innehåller visserligen en hänvisning till den nationella lagstiftningen men denna är begränsad till ”villkoren för att bevilja dessa förmåner”, det vill säga till att fastställa villkoren för beviljande och nivån för sådana prestationer samt de förfaranden som hänför sig till dessa och omfattar således inte definitionen av begreppet grundläggande förmåner. Under dessa förhållanden anser jag att det är ett unionsrättsligt begrepp som domstolen ska definiera objektivt, med hänvisning till systemet och ändamålet med direktiv 2003/109. [37]

92. Med hänsyn till att medlemsstaterna enligt artikel 11.4 i direktiv 2003/109 får begränsa räckvidden av likabehandlingsprincipen som fastställs i artikel 11.1 i nämnda direktiv och således får välja att inte tillämpa denna princip fullt ut ska denna möjlighet ges en strikt tolkning.

93. Såsom kommissionen har anfört i sitt yttrande ska en medlemsstat som avser att använda sig av den möjlighet som ges i artikel 11.4 i direktiv 2003/109 göra detta med full insyn och i enlighet med rättssäkerhetsprincipen. Enligt fast rättspraxis kräver rättssäkerhetsprincipen – som är en av de allmänna gemenskapsrättsliga principerna – bland annat att en reglering ska vara klar och precis samt att tillämpningen av densamma ska vara förutsebar. Detta gäller i synnerhet om regleringen kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag. [38] Det finns i förevarande fall emellertid inte något som tyder på att den nationella lagstiftaren och/eller provinslagstiftaren har iakttagit ovannämnda villkor och använt sig av denna möjlighet. [39] Det återstår naturligtvis för den hänskjutande domstolen att undersöka denna fråga.

94. Definitionen av vad som avses med grundläggande förmåner i den mening som avses i artikel 11.4 i direktiv 2003/109 ska fastställas med beaktande av syftet att integrera varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare som, såsom visats tidigare, är en viktig punkt som av unionslagstiftaren har framhållits i flera skäl i nämnda direktiv. Jag anser följaktligen att grundläggande förmåner utgör sådana förmåner som genom att bidra till att tillfredsställa grundläggande behov såsom föda, boende och hälsa gör det möjligt att motverka social utestängning.

95. I enlighet med skäl 13 i nämnda direktiv ”respekterar [detta direktiv] de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i [Europakonventionen] och i [stadgan]”. Jag har redan angett varför det enligt ordalydelsen i artikel 34.3 i stadgan kan vara oerhört svårt för en medlemsstat att i syfte att avstå från att tillämpa artikel 11.1 d i direktiv 2003/109 fastställa att ett bostadsbidrag som det som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen inte omfattas av någon av kategorierna för social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning. Jag anser att artikel 34.3 i stadgan i den mån som det uttryckligen hänvisas till ”stöd till boendet” som ”är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel” ”[i] syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom” talar för att ett sådant bostadsbidrag som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen ska omfattas av begreppet ”grundläggande förmåner” såsom detta definierats ovan.

37 — Det ska påpekas att unionslagstiftaren inte enbart tillämpar begreppet grundläggande förmåner här. Detta begrepp återfinns till exempel i artiklarna 28.2 och 29.2 samt i skäl 34 i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12).

38 — Se, bland annat, dom av den 18 november 2008 i mål C-158/07, Förster (REG 2008, s. I-8507), punkt 67 och där angiven rättspraxis.

39 — Det kan konstateras att det av en rapport av den 28 september 2011 från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (KOM(2011) 585 slutlig) framgår att Republiken Grekland är den enda medlemsstat där den nationella lagstiftaren i enlighet med artikel 11.4 i direktivet begränsat principen om likabehandling till grundläggande förmåner på området för socialt bidrag och socialt bistånd (s. 7).

96. Ett bidrag utan vilket en hyresgäst inte skulle kunna uppfylla sina åtaganden enligt hyresavtalet, och om kontraktet skulle hävas således skulle ha stora svårigheter att hitta en annan bostad eller inte skulle kunna bo på ett värdigt sätt, tillsammans med sin familj, motsvarar denna definition. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att genom en fullständig bedömning av de bidrag som omfattas av det sociala biståndssystem som är tillämpligt i den medlemsstat i vilken tredjelandsmedborgaren är varaktigt bosatt undersöka om förlusten av ett sådant bostadsbidrag som det som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen skulle innebära att den som tidigare bott i bostaden förlorar denna och göra det mycket svårt eller omöjligt att skaffa en annan bostad.

IV – Förslag till avgörande

97. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som har ställts av Tribunale di Bolzano enligt följande:

Artikel 11.1 d och 11.4 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ska tolkas så att det utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som är aktuella i det nationella målet vilka med avseende på bostadsbidraget innebär att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare behandlas sämre än landets egna medborgare och unionsmedborgare som är bosatta i denna medlemsstat om inte den hänskjutande domstolen

— å ena sidan, fastställer att ett sådant bidrag omfattas av begreppen social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning i den mening som avses i artikel 11.1 d i direktiv 2003/109, och

— å andra sidan, kontrollerar om medlemsstaten har beaktat rättssäkerhetsprincipen och använt sig av den möjlighet som föreskrivs i artikel 11.4 i detta direktiv. Om detta är fallet så ska begreppet grundläggande förmåner i den mening som avses i denna bestämmelse tolkas som sådana förmåner som genom att bidra till att tillfredsställa grundläggande behov såsom föda, boende och hälsa gör det möjligt att motverka social utestängning. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att genom en fullständig bedömning av de bidrag som omfattas av det sociala biståndssystem som är tillämpligt i den medlemsstat i vilken tredjelandsmedborgaren är varaktigt bosatt undersöka om förlusten av ett sådant bostadsbidrag som det som är aktuellt i det nationella målet skulle innebära att den som tidigare bott i bostaden förlorar denna och göra det mycket svårt eller omöjligt att skaffa en annan bostad.