Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

28. oktober 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2003/109/EF – tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding – artikel 11 – direktiv 2011/98/EU – rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der er indehavere af en kombineret tilladelse – artikel 12 – direktiv 2009/50/EF – rettigheder for tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af et blåt EU-kort – artikel 14 – direktiv 2011/95/EU – rettigheder for personer med international beskyttelse – artikel 29 – ligebehandling – social sikring – forordning (EF) nr. 883/2004 – koordinering af de sociale sikringsordninger – artikel 3 – familieydelser – social bistand – social beskyttelse – adgang til varer og tjenesteydelser – en medlemsstats lovgivning, der udelukker tredjelandsstatsborgere fra retten til et »familiekort««

I sag C-462/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale di Milano (retten i Milano, Italien) ved afgørelse af 14. september 2020, indgået til Domstolen den 25. september 2020, i sagen

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI),

Avvocati per niente onlus (APN),

Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

mod

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, C. Lycourgos, som fungerende formand for Tiende Afdeling, og dommerne I. Jarukaitis (refererende dommer) og M. Ilešič

generaladvokat: P. Pikamäe,

* Processprog: italiensk.

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Associazione per gli Studi Giuridici sull immigrazione (ASGI), Avvocati per niente Onlus (APN) og Associazione NAGA Organizzazione di viltariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti, ved avvocati A. Guariso, L. Neri og I. Traina,

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

– Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og D. Martin, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11, stk. 1, litra d) og f), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44), af artikel 12, stk. 1, litra e) og g), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat (EUT 2011, L 343, s. 1), af artikel 14, stk. 1, litra e), i Rådets direktiv 2009/50/EF af 25. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (EUT 2009, L 155, s. 17) og af artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN) og Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti, på den ene side, og Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (statsministeriet – afdelingen for familiepolitik, Italien) og Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien) på den anden side, vedrørende udelukkelse af tredjelandsstatsborgere fra retten til et kort, der udstedes til familier, som giver mulighed for at opnå rabat eller takstnedsættelser i forbindelse med køb af varer og tjenesteydelser (herefter »familiekortet«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/109

3 Artikel 11 i direktiv 2003/109 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

»1. 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

[…]

2. For så vidt angår stk. 1, litra b), d), e), f) og g), kan den pågældende medlemsstat begrænse ligebehandling til de tilfælde, hvor det registrerede eller sædvanlige opholdssted for den fastboende udlænding eller de familiemedlemmer, som vedkommende ansøger om ydelser til, ligger inden for den pågældende medlemsstats område

[…]«

Direktiv 2009/50

4 Artikel 14 i direktiv 2009/50 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer i stk. 1:

»Indehavere af det blå EU-kort har samme rettigheder som statsborgere i den medlemsstat, der udstedte det blå kort, hvad angår:

[…]

e) bestemmelser i national lovgivning om de sociale sikringsgrene som defineret i [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 (EFT 1971, L 149, s. 2)]. De særlige bestemmelser i bilaget til [Rådets] forordning (EF) nr. 859/2003 [af 14. maj 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 2003, L 124, s. 1)], finder tilsvarende anvendelse

[…]

g) adgang til varer og tjenester samt opnåelse af varer og tjenester, der stilles til rådighed for offentligheden, herunder procedurer for at få adgang til bolig samt informations- og rådgivningstjenester fra arbejdsformidlingen

[…]«

Direktiv 2011/95

5 Artikel 29 i direktiv 2011/95 med overskriften »Social bistand« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at personer med international beskyttelse i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, modtager den nødvendige sociale bistand, ligesom statsborgerne i denne medlemsstat.«

Direktiv 2011/98

6 Artikel 12 i direktiv 2011/98 med overskriften »Retten til ligebehandling« bestemmer:

»1. Arbejdstagere fra tredjelande, jf. artikel 3, stk. 1, litra b) og c), skal have ret til ligebehandling med statsborgerne i den medlemsstat, hvor de har ophold, hvad angår:

[…]

e) sociale sikringsgrene som defineret i [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EF) nr. 883/2004 [af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1)]

[…]

g) adgang til varer og tjenester samt levering af varer og tjenester, der stilles til rådighed for offentligheden, herunder procedurer til opnåelse af boliger, jf. national lovgivning, uden at dette berører aftalefriheden i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning

[…]

2. Medlemsstaterne kan begrænse retten til ligebehandling:

[…]

d) i henhold til stk. 1, litra g), ved:
   i) at begrænse anvendelsen heraf til de arbejdstagere fra tredjelande, der er i beskæftigelse

[…]«

Forordning nr. 883/2004

7 Artikel 1 i direktiv 883/2004 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved udtrykket:

[…]

z) »familieydelse«: alle natural- og kontantydelser til udligning af udgifter til forsørgelse bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelser i bilag I.«

8 Denne forordnings artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:

[…]

j) familieydelser.«

Italiensk ret

9 Artikel 1, stk. 391, i lov nr. 208/2015 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (lov nr. 208/2015 om bestemmelser til fastsættelsen af statens årlige og flerårige budgetter (lov om stabilitet 2016)) af 28. december 2015 (almindeligt tillæg til GURI nr. 302 af 30.12.2015) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer:

»Med virkning fra år 2016 indføres familiekortet, som er rettet mod familier bestående af italienske statsborgere eller unionsborgere, som lovligt er bosat på italiensk område, med mindst tre hjemmeboende børn med en alder på ikke over 26 år. Kortet udstedes til familier, som ansøger herom, efter de kriterier og nærmere bestemmelser, som vil blive fastsat ved dekret fra premiereministeren eller ministeren for familie og funktionsnedsættelser i samråd med økonomi- og finansministeren senest tre måneder efter ikrafttræden af nærværende bestemmelse. Kortet giver adgang til rabatter ved levering af varer eller tjenesteydelser eller takstnedsættelser fra de offentlige og private personer, som deltager i initiativet. De personer, som deltager i initiativet, og som tilbyder større rabatter eller takstnedsættelser end dem, som normalt anvendes på markedet, må drage fordel af deres deltagelse i initiativet som et led i kampagner og i reklameøjemed.«

10 Denne lovs artikel 1, stk. 391, blev gennemført ved decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia – Rilascio della Carta della famiglia (dekret fra statsministeriet – afdelingen for familiepolitik vedrørende udstedelse af familiekortet) af 27. juni 2019 (GURI nr. 203 af 30.8.2019). Dette dekret bestemmer, at de berørte borgere modtager »familiekortet« fra afdelingen for familiepolitik i statsministeriet efter ansøgning herom. I ansøgningen, der skal indgives på et websted, skal ansøgeren erklære at opfylde de lovbestemte krav, herunder at være italiensk statsborger eller unionsborger, som lovligt er bosat i Italien. Offentlige eller private leverandører af varer og tjenesteydelser (eksempelvis handlende) kan deltage i initiativet på frivillig basis. I dette øjemed kan de indgå en aftale med afdelingen for familiepolitik i statsministeriet. De skal forpligte sig til at yde indehaverne af kortet en rabat på mindst 5% i forhold til udsalgsprisen på en række varer eller tjenesteydelser, som leverandørerne selv udvælger. Navnet på de deltagende leverandører offentliggøres på webstedet.

11 Artikel 90a i decreto-legge n. 18/2020 – Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all emergenza epidemiologica da COVID-19 (lovdekret nr. 18/2020 om styrkelse af den nationale sundhedstjeneste og økonomisk bistand til familier, arbejdstagere og virksomheder i forbindelse med den krise, der er forårsaget af epidemien covid-19) af 17. marts 2020 (GURI nr. 70 af 17.3.2020), som blev vedtaget ved legge di conversione n. 27/2020 (konverteringslov nr. 27/2020) af 24. april 2020 (almindeligt tillæg til GURI nr. 110 af 29.4.2020), sænkede for 2020 antallet af børn, som er nødvendigt for at kunne opnå familiekortet, til ét enkelt barn.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Ved skrivelse af 31. marts 2020 anmodede ASGI og to andre sammenslutninger, der ikke er sagsøgere i hovedsagen, afdelingen for familiepolitik i statsministeriet om, at lovgivningen om familiekortet undlades anvendt, for så vidt som den udelukkede tredjelandsstatsborgere med en status, der er beskyttet af EU-retten, fra at være omfattet heraf.

13 Da denne anmodning ikke blev besvaret, anlagde sagsøgerne sag ved den forelæggende ret, Tribunale di Milano (retten i Milano, Italien), ved den særlige procedure, der finder anvendelse på sager om forskelsbehandling, med påstand om, at denne lovgivning undlades anvendt i dette omfang, og at der skal foretages en ændring af den nævnte lovgivning.

14 Sagsøgerne har for den nævnte ret bl.a. gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning er i strid med artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, idet familiekortet ifølge sagsøgerne henhører under begreberne »social sikring« og »centrale ydelser, der tildeles som social sikring« som omhandlet i denne bestemmelse. Denne lovgivning er ligeledes i strid med artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, sammenholdt med artikel 1, litra z), og artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004, eftersom familiekortet er omfattet af begrebet »familieydelser« i denne forordning. Endelig er den nævnte lovgivning i strid med artikel 14, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/50, sammenholdt med de samme bestemmelser i forordning nr. 883/2004 og med artikel 29 i direktiv 2011/95, idet familiekortet er omfattet af begrebet »socia[l] sikrin[g]« som omhandlet i denne bestemmelse.

15 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ligeledes er i strid med EU-retten, hvis udstedelsen af familiekortet skal anses for at være en tjenesteydelse som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, artikel 12, stk. 1, litra g), i direktiv 2011/98 og artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50.

16 De sagsøgte i hovedsagen har nedlagt påstand om frifindelse, idet de for så vidt angår direktiv 2003/109 har gjort gældende, at familiekortet ikke er omfattet af begreberne »social sikring« eller »centrale ydelser, der tildeles som social sikring«, men udgør en foranstaltning til støtte for familien og til at nedbringe omkostningerne ved tjenesteydelser, der leveres til familien. De har i denne forbindelse gjort gældende, at udstedelsen af dette kort ikke afhænger af modtagernes indkomst, og at det ikke finansieres af de offentlige myndigheder, eftersom rabatterne ydes af de leverandører af varer og tjenesteydelser, der har indgået overenskomst. Af tilsvarende grunde er de af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning hverken er i strid med direktiv 2011/98, idet familiekortet ikke kan anses for en familieydelse, eller med direktiv 2009/50 eller direktiv 2011/95.

17 Den forelæggende ret har anført, at løsningen af tvisten i hovedsagen primært afhænger af spørgsmålet om, hvorvidt familiekortet er omfattet af et af begreberne »social sikring«, »centrale ydelser, der tildeles som social sikring«, »adgang til varer og tjenester« eller »familieydelse« som omhandlet i ovennævnte direktiver og forordning nr. 883/2004.

18 Den forelæggende ret har bemærket, at såfremt de indtægtstab, der er forbundet med de rabatter, som ydes til de familier, der modtager familiekortet, fortsat bæres af de offentlige eller private leverandører af varer og tjenesteydelser, som beslutter sig for at indgå en aftale med afdelingen for familiepolitik i statsministeriet, behandler denne afdeling, hvis funktion finansieres over statsbudgettet, ansøgninger om udstedelse af familiekort, udsteder disse og offentliggør navnene på de offentlige eller private personer, der har indgået en sådan aftale.

19 Den forelæggende ret har anført, at de retlige spørgsmål, som parterne har rejst, skal afgøres på grundlag af en selvstændig fortolkning af EU-retten.

20 På denne baggrund har Tribunale di Milano (retten i Milano) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 11, stk. 1, litra d) eller f), i direktiv 2003/109 til hinder for en national lovgivning som den foreliggende, hvorefter en medlemsstats regering udelukkende til statsborgerne i denne medlemsstat og de øvrige EU-medlemsstater, men ikke til fastboende tredjelandsstatsborgere, udsteder et dokument, der giver adgang til rabat ved levering af varer eller tjenesteydelser fra de offentlige og private personer, der har indgået aftale med denne medlemsstats regering?

2) Er artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98, sammenholdt med artikel 1, litra z), og artikel 3, [stk. 1,] litra j), i forordning nr. 883/2004 eller artikel 12, stk. 1, litra g), i direktiv 2011/98, til hinder for en national lovgivning som den foreliggende, hvorefter en medlemsstats regering udelukkende til statsborgerne i denne medlemsstat og de øvrige EU-medlemsstater, men ikke til tredjelandsstatsborgere som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b) og c), i direktiv 2011/98, udsteder et dokument, der giver adgang til rabat ved levering af varer eller tjenesteydelser fra de offentlige og private personer, der har indgået aftale med denne medlemsstats regering?

3) Er artikel 14, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/50, sammenholdt med artikel 1, litra z), og artikel 3, [stk. 1,] litra j), i forordning nr. 883/2004, eller artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50, til hinder for en national lovgivning som den foreliggende, hvorefter en medlemsstats regering udelukkende til statsborgerne i denne medlemsstat og de øvrige EU-medlemsstater, men ikke til tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af det blå EU-kort i henhold til direktiv 2009/50, udsteder et dokument, der giver adgang til rabat ved levering af varer eller tjenesteydelser fra de offentlige og private personer, der har indgået aftale med denne medlemsstats regering?

4) Er artikel 29 i direktiv 2011/95 til hinder for en national lovgivning som den foreliggende, hvorefter en medlemsstats regering udelukkende til statsborgerne i denne medlemsstat og de øvrige EU-medlemsstater, men ikke til tredjelandsstatsborgere med international beskyttelse, udsteder et dokument, der giver adgang til rabat ved levering af varer eller tjenesteydelser fra de offentlige og private personer, der har indgået aftale med denne medlemsstats regering?«

Om de præjudicielle spørgsmål

21 Med sine fire spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, stk. 1, litra d), eller artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, artikel 12, stk. 1, litra e), eller artikel 12, stk. 1, litra g), i direktiv 2011/98, artikel 14, stk. 1, litra e), eller artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50 og artikel 29 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som udelukker de tredjelandsstatsborgere, som er omfattet af disse direktiver, fra at modtage et familiekort, som gør det muligt at opnå rabatter eller takstnedsættelser ved køb af varer og tjenesteydelser fra offentlige eller private personer, der har indgået aftale med denne medlemsstats regering?

22 Med henblik på for det første at afgøre, om denne udelukkelse er i strid med princippet om ligebehandling for så vidt angår de ydelser, der er omhandlet i disse direktiver, skal det undersøges, om familiekortet er omfattet af en af disse ydelser.

23 Med henblik herpå bemærkes indledningsvis, at de ydelser, der er omhandlet i artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 og i artikel 14, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/50, er de ydelser, der henhører under de forskellige sociale sikringsgrene, således som de er defineret i EU-retten, nærmere bestemt i forordning nr. 883/2004.

24 Det følger af Domstolens faste praksis, at sondringen mellem ydelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004, og ydelser, der ikke er omfattet af denne forordning, hovedsageligt er baseret på de enkelte elementer i den pågældende ydelse, bl.a. dens formål og de betingelser, under hvilke ydelsen tilkendes, og ikke på, om en ydelse betegnes som en social sikringsydelse i den nationale lovgivning eller ej (dom af 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

25 Domstolen har gentagne gange fastslået, at en ydelse kan anses for en social sikringsydelse, for så vidt som den for det første tildeles de berettigede uden nogen individuel og skønsmæssig vurdering af personlige behov, men efter lovbestemte kriterier, og forudsat for det andet, at den vedrører én af de sociale risici, der udtrykkeligt er anført i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004 (dom af 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

26 Ydelser, der tildeles automatisk til familier, som opfylder visse objektive kriterier vedrørende bl.a. familiernes størrelse, deres indkomst og kapitalbeholdning, uden nogen individuel og skønsmæssig vurdering af personlige behov, og som tilsigter at udligne udgifter til forsørgelse, skal således betragtes som sociale sikringsydelser (dom af 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 37).

27 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en bestemt ydelse er en familieydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra j), i forordning nr. 883/2004, bemærkes, at ifølge denne forordnings artikel 1, litra z), forstås ved udtrykket »familieydelse« alle natural- og kontantydelser til udligning af udgifter til forsørgelse, bortset fra forskud på underholdsbidrag samt de særlige fødsels- og adoptionsydelser i bilag I til forordningen. Formålet med familieydelser er således at hjælpe den arbejdstager, der er familieforsørger, socialt ved at lade det offentlige deltage i den pågældendes

udgifter. I denne henseende har Domstolen fastslået, at udtrykket »udligning af forsørgerbyrder« skal fortolkes således, at det navnlig tager sigte på et offentligt bidrag til familiebudgettet, som skal lette byrderne ved børns underhold (jf. i denne retning dom af 24.10.2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, præmis 34 og 35 og den deri nævnte retspraksis, af 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.4.2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Barn af ægtefælle til en grænsearbejder), C-802/18, EU:C:2020:269, præmis 38).

28 Selv om familiekortet, som sagsøgerne har gjort gældende, er rettet mod familier og af den italienske lovgiver er kvalificeret som en »støtteforanstaltning til fordel for børnerige familier«, og selv om udstedelsen af dette kort, indgåelsen af aftalerne med leverandørerne af berørte varer eller tjenesteydelser samt offentliggørelsen af deres navn sikres og finansieres af staten, fremgår det imidlertid, at formålet med det nævnte kort er at opnå rabatter eller takstnedsættelser fra disse leverandører, som bærer omkostningerne, og hvis deltagelse i denne ordning er frivillig. Som den italienske regering og Europa-Kommissionen har gjort gældende, udgør familiekortet derfor ikke en ydelse, der har karakter af et offentligt bidrag, der medfører, at samfundet deltager i forsørgerbyrden, og er derfor ikke omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 883/2004.

29 Det følger heraf, at artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 og artikel 14, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/50 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

30 Til forskel fra direktiv 2011/98 og 2009/50 henviser direktiv 2003/109 dernæst til national ret med henblik på at afgøre, om en given social ydelse henhører under de i direktivet omhandlede ydelser, eftersom direktivets artikel 11, stk. 1, litra d), fastsætter et krav om ligebehandling af fastboende og nationale statsborgere for så vidt angår social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social sikring »i henhold til national lovgivning«.

31 Det skal i denne henseende erindres, at når EU-lovgiver har foretaget en udtrykkelig henvisning til national lovgivning, hvilket er tilfældet i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, tilkommer det ikke Domstolen at undergive den omhandlede ordlyd en selvstændig og ensartet fortolkning i henhold til EU-retten. Den manglende selvstændige og ensartede definition i henhold til EU-retten af begreberne »social sikring« og »centrale ydelser, der tildeles som social bistand« i dette direktivs forstand og henvisningen til national ret indebærer imidlertid ikke, at medlemsstaterne kan skade den effektive virkning af direktivet ved anvendelsen af det i denne artikel fastsatte ligebehandlingsprincip (jf. i denne retning dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 77 og 78).

32 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid ikke, at udelukkelsen af tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af status som fastboende udlænding i henhold til direktiv 2003/109, fra at modtage familiekortet kan skade dette direktivs effektive virkning for så vidt angår ligebehandling på området for social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand. I det omfang dette kort ikke, i henhold til italiensk lovgivning, er omfattet af begreberne »social sikring« eller »centrale ydelser, der tildeles som social bistand«, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 følgelig ikke til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

33 Hvad direktiv 2011/95 angår fastsætter dettes artikel 29, at medlemsstaterne skal sikre, at personer med international beskyttelse i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, modtager den nødvendige sociale bistand ligesom statsborgerne i denne medlemsstat. Direktivet kræver således,

at niveauet for de sociale ydelser, som tildeles personer med international beskyttelse i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, er det samme som det niveau, der tilbydes statsborgere i denne medlemsstat (jf. i denne retning dom af 21.11.2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, præmis 25).

34 Selv om direktiv 2011/95 ikke indeholder nogen præcisering af, hvilke ydelser modtagere af sociale ydelser i henhold til artikel 29 i dette direktiv skal modtage, bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at begrebet »sociale ydelser« henviser til alle de støtteordninger, som er oprettet af offentlige myndigheder, det være sig på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at vedkommende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer (jf. analogt dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 63, og af 15.9.2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 44).

35 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om et familiekort, henset til denne definition, udgør en social bistandsydelse som omhandlet i artikel 29 i direktiv 2011/95.

36 Hvad for det andet angår afgørelsen af, om udelukkelsen af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af direktiv 2003/109, 2011/98 og 2009/50, fra at modtage familiekortet, er i strid med det krav om ligebehandling, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, i artikel 12, stk. 1, litra g), i direktiv 2011/98 og i artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50, skal det fastslås, at disse bestemmelser fastsætter et krav om ligebehandling af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af disse direktiver, i forhold til statsborgerne i den pågældende medlemsstat for så vidt angår adgangen til varer og tjenesteydelser og leveringen af de varer og tjenesteydelser, der tilbydes offentligheden.

37 Det fremgår af de oplysninger, som den forelæggende ret har givet, at formålet med familiekortet er at give adgang til varer og tjenesteydelser og levering af varer og tjenesteydelser, der tilbydes offentligheden, med en rabat eller en takstnedsættelse.

38 Udelukkelsen af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af disse direktiver, fra at modtage familiekortet, for så vidt som den fratager dem adgangen til disse varer og tjenesteydelser samt levering heraf på samme betingelser som dem, der gælder for italienske statsborgere, udgør derfor en ulige behandling, der er i strid med artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, artikel 12, stk. 1, litra g), i direktiv 2011/98 og artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50.

39 Det skal i denne henseende bemærkes, at det ikke fremgår af sagens akter og navnlig af den italienske regerings skriftlige indlæg, at denne klart har givet udtryk for, at den agtede at påberåbe sig undtagelserne i artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/109 og artikel 12, stk. 2, litra d), nr. i), i direktiv 2011/98 (jf. i denne retning dom af 21.6.2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

40 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares således, at

– artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98 og artikel 14, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/50 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som udelukker de tredjelandsstatsborgere, som er omfattet af disse direktiver, fra at modtage et familiekort, der udstedes til familier og som gør det muligt at opnå rabatter eller takstnedsættelser ved køb af varer og tjenesteydelser fra offentlige eller private personer, der har indgået aftale med denne medlemsstats regering

– artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at denne bestemmelse heller ikke er til hinder for en sådan lovgivning, i det omfang et sådant kort i henhold til denne medlemsstats nationale lovgivning ikke er omfattet af begreberne »social sikring« eller »centrale ydelser, der tildeles som social bistand«

– artikel 29 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en sådan lovgivning, hvis det ovennævnte kort er omfattet af en støtteordning indført af offentlige myndigheder, som en person, der ikke råder over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og sin familie, har adgang til, og

– artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, artikel 12, stk. 1, litra g), i direktiv 2011/98 og artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50 skal fortolkes således, at de er til hinder for en sådan lovgivning.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 12, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og artikel 14, stk. 1, litra e), i direktiv Rådets direktiv 2009/50/EF af 25. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som udelukker de tredjelandsstatsborgere, som er omfattet af disse direktiver, fra at modtage et kort, som udstedes til familier, og som gør det muligt at opnå rabatter eller takstnedsættelser ved køb af varer og tjenesteydelser fra offentlige eller private personer, der har indgået aftale med denne medlemsstats regering.

Artikel 11, stk. 1, litra d), i Rådets direktiv 2003/109 af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding skal fortolkes således, at denne bestemmelse heller ikke er til hinder for en sådan lovgivning, i det omfang et sådant kort i henhold til denne medlemsstats nationale lovgivning ikke er omfattet af begreberne »social sikring« eller »centrale ydelser, der tildeles som social bistand«.

Artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse, skal fortolkes således, at den er til hinder for en sådan lovgivning, hvis det ovennævnte kort er omfattet af en støtteordning indført af offentlige myndigheder, som en person, der ikke råder over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og sin familie, har adgang til.

Artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109, artikel 12, stk. 1, litra g), i direktiv 2011/98 og artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50 skal fortolkes således, at de er til hinder for en sådan lovgivning.

Underskrifter