Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

28. listopada 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2003/109/EZ – Status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom – Članak 11. – Direktiva 2011/98/EU – Prava radnika iz trećih zemalja koji su nositelji jedinstvene dozvole – Članak 12. – Direktiva 2009/50/EZ – Prava državljana trećih zemalja koji su nositelji plave karte EU-a – Članak 14. – Direktiva 2011/95/EU – Prava korisnika međunarodne zaštite – Članak 29. – Jednako postupanje – Socijalno osiguranje – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Usklađivanje sustava socijalnog osiguranja – Članak 3. – Obiteljska davanja – Socijalna pomoć – Socijalna zaštita – Pristup robi i uslugama – Propis države članice koji isključuje državljane trećih zemalja iz pogodnosti ‚obiteljske iskaznice'"

U predmetu C-462/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale di Milano (Sud u Milanu, Italija), odlukom od 14. rujna 2020., koju je Sud zaprimio 25. rujna 2020., u postupku

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

protiv

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika desetog vijeća, I. Jarukaitis (izvjestitelj) i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik A. Calot Escobar,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN) i Associazione NAGA –Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti, A. Guariso, L. Neri i I. Traina, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, C. Cattabriga i D. Martin, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 11. stavka 1. točaka (d) i (f) Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravak SL 2021., L 3, str. 41.), članka 12. stavka 1. točaka (e) i (g) Direktive 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (SL 2011., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 303.), članka 14. stavka 1. točke (e) Direktive Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja (SL 2009., L 155, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 135.) i članka 29. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN) i Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti, s jedne strane, i Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (Odjel za obiteljsku politiku Predsjedništva Vijeća ministara, Italija) i Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija), s druge strane, povodom isključivanja državljana trećih zemalja iz pogodnosti korištenja iskaznicom koja se izdaje obiteljima i koja omogućuje ostvarivanje popusta ili sniženja cijena prilikom kupnje robe ili usluga (u daljnjem tekstu: obiteljska iskaznica).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/109

3 Članak 11. Direktive 2003/109, naslovljen „Jednaki tretman”, određuje:

„1. Osobe s dugotrajnim boravkom uživaju jednaki tretman kao i državljani s obzirom na:

[…]

(d) socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i socijalnu zaštitu kako je definirano u nacionalnom pravu;

[…]

(f) pristup robi i uslugama i opskrbi robom i uslugama dostupnima javnosti te postupcima za rješavanje stambenog pitanja;

[…]

2. Što se ti[č]e odredaba stavka 1. točaka (b), (d), (e), (f) i (g), predmetna država članica može ograničiti jednaki tretman na slučajeve kada se prijavljeno ili uobičajeno mjesto boravka osobe s dugotrajnim boravkom, ili članova obitelji za koje ta osoba traži pogodnosti, nalazi na državnom području dotične države članice.

[…]”

Direktiva 2009/50

4 Članak 14. Direktive 2009/50, naslovljen „Jednako postupanje”, u stavku 1. propisuje:

„Nositelji plave karte EU-a su ravnopravni državljanima države članice koja izdaje plavu kartu kad je riječ o:

[…]

(e) odredbama nacionalnog prava s područja socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom [Vijeća] (EEZ) br. 1408/71 [od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, [samozaposlene osobe] i njihove obitelji koj[e] se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)]. Posebne odredbe u Prilogu Uredbi [Vijeća] (EZ) br. 859/2003 [od 14. svibnja 2003. o proširenju odredaba Uredbe (EEZ) br. 1408/71 i Uredbe (EEZ) br. 574/72 na državljane trećih zemalja za koje ne vrijede spomenute odredbe isključivo na osnovi njihovog državljanstva (SL 2003., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 25.)] primjenjuju se na odgovarajući način;

[…]

(g) pristupu robi i uslugama i opskrbi robom i uslugama prema javnosti, uključujući postupke za dobivanje smještaja, te informacijama i službama savjetovanja koje daju i organiziraju službe za zapošljavanje;

[…]”

Direktiva 2011/95

5 Članak 29. Direktive 2011/95, naslovljen „Socijalna skrb”, u stavku 1. propisuje:

„Države članice osiguravaju da korisnici međunarodne zaštite primaju, u državi članici koja im je odobrila takvu zaštitu, potrebnu socijalnu pomoć koja se pruža i državljanima te države članice.”

Direktiva 2011/98

6 Člankom 12. Direktive 2011/98, naslovljenim „Pravo na jednaki tretman”, predviđa se:

„1. Radnici iz trećih zemalja iz članka 3. stavka 1. točaka (b) i (c) uživaju jednaki tretman kao i državljani države članice u kojoj borave u pogledu:

[…]

(e) grana socijalne sigurnosti kako je definirano Uredbom (EZ) br. 883/2004 [Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. i ispravak SL 2020., L 415, str. 88.)];

[…]

(g) pristupa robi i uslugama i opskrbi robom i uslugama koji su dani na raspolaganje javnosti uključujući postupke za dobivanje mjesta stanovanja kako je predviđeno nacionalnim pravom, ne dovodeći u pitanje slobodu ugovora u skladu s pravom Unije i nacionalnim pravom;

[…]

2. Države članice mogu ograničiti jednaki tretman:

[…]

(d) na temelju točke (g) stavka 1.:
(i) ograničavanjem zahtjeva na one radnike iz trećih zemalja koji su u radnom odnosu;

[…]”

Uredba br. 883/2004

7 Članak 1. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Definicije”, propisuje:

„U smislu ove Uredbe:

[…]

(z) ‚obiteljsko davanje’ znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i usvajanje djeteta spomenute u Prilogu I.”

8 Člankom 3. stavkom 1. te uredbe, naslovljenim „Materijalno područje primjene”, propisuje se:

„Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

[…]

(j) obiteljska davanja.”

Talijansko pravo

9 Članak 1. stavak 391. leggea br. 208/2015 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) [Zakon br. 208/2015 kojim se utvrđuju odredbe o izradi godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o stabilnosti iz 2016.)], od 28. prosinca 2015. (redovan dodatak GURI-ju br. 302 od 30. prosinca 2015.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka propisuje:

„Obiteljska iskaznica namijenjena obiteljima koje čine talijanski državljani ili državljani država članica Europske unije sa zakonitim boravištem na talijanskom državnom području u čijem kućanstvu živi barem troje djece mlađe od 26 godina uvodi se počevši od 2016. godine. Iskaznica se izdaje obiteljima koje podnesu zahtjev za nju u skladu s kriterijima i pravilima koje uređuje uredba predsjednika Vijeća ministara ili ministra obitelji i osoba s invaliditetom, uz suglasnost ministra gospodarstva i financija, koja se donosi u roku od tri mjeseca počevši od datuma stupanja na snagu ove odredbe. Iskaznica omogućuje ostvarivanje popusta na kupnju robe i usluga ili sniženje cijena koje odobravaju javni ili privatni subjekti koji sudjeluju u inicijativi. Subjekti koji sudjeluju u inicijativi i koji odobravaju popuste ili sniženja veća od onih koja se uobičajeno odobravaju na tržištu mogu istaknuti činjenicu sudjelovanja u inicijativi u promidžbene i reklamne svrhe.”

10 Članak 1. stavak 391. tog zakona proveden je decretom della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia – Rilascio della Carta della famiglia (Uredba predsjedništva Vijeća ministara – Odjel za obiteljsku politiku o izdavanju obiteljske iskaznice) od 27. lipnja 2019. (GURI br. 203 od 30. kolovoza 2019.). Tom se uredbom predviđa da obiteljsku iskaznicu izdaje Odjel za obiteljsku politiku predsjedništva Vijeća ministara na zahtjev zainteresiranih osoba. Zahtjev se podnosi putem internetske stranice i u njemu podnositelj zahtjeva mora navesti da ispunjava zakonom propisane uvjete, među ostalim, da je talijanski državljanin ili državljanin države članice Unije s redovnim boravištem u Italiji. Javni ili privatni isporučitelji robe i usluga (primjerice trgovci) dobrovoljno sudjeluju u inicijativi. U tu svrhu mogu sklopiti sporazum s Odjelom za obiteljsku politiku Predsjedništva Vijeća ministara. Oni se

moraju obvezati da će nositeljima iskaznice osigurati najmanje 5 % popusta u odnosu na maloprodajnu cijenu na određenu robu ili usluge koje sami odaberu. Imena isporučitelja koji sudjeluju u inicijativi objavljuju se na internetskoj stranici.

11 Članak 90.a decreto-leggea br. 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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 18/2020 o mjerama potpore nacionalnoj zdravstvenoj službi i financijske pomoći obiteljima, radnicima i poduzećima u vezi s epidemiološkom krizom uzrokovanom bolesti COVID-19) od 17. ožujka 2020. (GURI br. 70 od 17. ožujka 2020.), uveden leggeom di conversione br. 27/2020 (Zakon o konverziji br. 27/2020) od 24. travnja 2020. (redovan dodatak GURI-ju br. 110 od 29. travnja 2020.) za 2020. godinu smanjio je traženi broj djece u svrhu pogodnosti korištenja obiteljskom iskaznicom na samo jedno dijete.

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 ASGI i dvije druge udruge koje nisu tužitelji iz glavnog postupka dopisom od 31. ožujka 2020. zatražile su od Odjela za obiteljsku politiku predsjedništva Vijeća ministara ukidanje propisa o obiteljskoj iskaznici u dijelu u kojem se državljane trećih zemalja koji uživaju zaštićeni status prema pravu Unije isključuje iz korištenja njezinim pogodnostima.

13 Budući da na taj zahtjev nije odgovoreno, tužitelji su pokrenuli poseban postupak koji se primjenjuje na sporove u području diskriminacije pred Tribunale di Milano (Sud u Milanu, Italija), sudom koji je uputio zahtjev, kako bi se taj propis izuzeo iz primjene u tom dijelu i kako bi se naložila njegova izmjena.

14 U postupku pred tim sudom tužitelji među ostalim ističu da je propis o kojem je riječ u glavnom postupku protivan članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109 s obzirom na to da je prema njihovu mišljenju obiteljska iskaznica obuhvaćena pojmovima „socijalno osiguranje", „socijalna pomoć" i „socijalna zaštita" iz te odredbe. Taj se propis također protivi članku 12. stavku 1. točki (e) Direktive 2011/98 u vezi s člankom 1. točkom (z) i člankom 3. stavkom 1. točkom (j) Uredbe 883/2004 jer je obiteljska iskaznica obuhvaćena pojmom „obiteljsko davanje", iz te uredbe. Naposljetku, navedeni propis protivi se članku 14. stavku 1. točki (e) Direktive 2009/50 u vezi s istim odredbama Uredbe br. 883/2004 kao i članku 29. Direktive 2011/95 jer je obiteljska iskaznica obuhvaćena pojmom „socijalna skrb" iz te odredbe.

15 Usto, tužitelji ističu da propis o kojem je riječ u glavnom postupku također nije u skladu s pravom Unije ako bi trebalo smatrati da izdavanje obiteljske iskaznice čini uslugu u smislu članka 11. stavka 1. točke (f) Direktive 2003/109, članka 12. stavka 1. točke (g) Direktive 2011/98 i članka 14. stavka 1. točke (g) Direktive 2009/50.

16 Tuženici iz glavnog postupka traže odbijanje tužbe ističući da, kad je riječ o Direktivi 2003/109, obiteljska iskaznica nije obuhvaćena pojmovima „socijalna pomoć" ili „socijalna zaštita" nego čini mjeru potpore obitelji i smanjenja obiteljskih troškova usluga. Oni u tom pogledu ističu da izdavanje te iskaznice ne ovisi o prihodima korisnika te da je ne financiraju tijela vlasti jer popuste odobravaju ovlašteni isporučitelji robe i usluga. Zbog sličnih razloga, smatraju da se propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne protivi ni Direktivi 2011/98 s obzirom na to da se obiteljska iskaznica ne može smatrati obiteljskim davanjem, kao niti Direktivama 2009/50 i 2011/95.

17 Sud koji je uputio zahtjev navodi da rješenje spora iz glavnog postupka ponajprije ovisi o pitanju je li obiteljska iskaznica obuhvaćena jednim od pojmova „socijalno osiguranje”, „socijalna pomoć”, „socijalna zaštita”, „pristup robi i uslugama”, ili „obiteljsko davanje”, iz prethodno navedenih direktiva i Uredbe 883/2004.

18 On navodi da, iako gubitak dobiti u vezi s popustima odobrenima obiteljima koje su nositelji obiteljske iskaznice snose javni ili privatni isporučitelji robe i usluga koji donose odluku o sklapanju sporazuma s Odjelom za obiteljsku politiku predsjedništva Vijeća ministara, taj odjel, čiji se rad financira iz državnog proračuna, odlučuje o zahtjevima za izdavanje obiteljskih iskaznica, izdaje ih te objavljuje imena javnih ili privatnih subjekata koji su sklopili takav sporazum.

19 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se pravna pitanja koja iznose stranke moraju rješavati na temelju autonomnog tumačenja prava Unije.

20 U tim je okolnostima Tribunale di Milano (Sud u Milanu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 11. stavku 1. točkama (d) ili (f) [Direktive 2003/109] nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se vladi određene države članice dopušta da samo državljanima te države i drugih država članica Europske unije, ali ne i državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom, izda dokument kojim se dodjeljuje pravo na popust na robu i usluge koje isporučuju javni i privatni subjekti koji su sklopili sporazum s tom vladom?

2. Protivi li se članku 12. stavku 1. točki (e) [Direktive 2011/98] u vezi s člankom 1. točkom (z) i člankom 3. stavkom 1. točkom (j) [Uredbe br. 883/2004] ili članku 12. stavku 1. točki (g) [Direktive 2011/98] nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se vladi određene države članice dopušta da samo državljanima te države i drugih država članica Europske unije, ali ne i državljanima trećih zemalja iz članka 3. stavka 1. točaka (b) i (c) [Direktive 2011/98], izda dokument kojim se dodjeljuje pravo na popust na robu i usluge koje isporučuju javni i privatni subjekti koji su sklopili sporazum s tom vladom?

3. Protivi li se članku 14. stavku 1. točki (e) [Direktive 2009/50] u vezi s člankom 1. točkom (z) i člankom 3. stavkom 1. točkom (j) [Uredbe br. 883/2004] ili članku 14. stavku 1. točki (g) [Direktive 2009/50] nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se vladi određene države članice dopušta da samo državljanima te države i drugih država članica Europske unije, ali ne i državljanima trećih zemalja koji su nositelji plave karte EU-a na temelju [Direktive 2009/50], izda dokument kojim se dodjeljuje pravo na popust na robu i usluge koje isporučuju javni i privatni subjekti koji su sklopili sporazum s tom vladom?

4. Protivi li se članku 29. [Direktive 2011/95] nacionalni propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se vladi određene države članice dopušta da samo državljanima te države i drugih država članica Europske unije, ali ne i državljanima trećih zemalja koji su korisnici međunarodne zaštite, izda dokument kojim se dodjeljuje pravo na popust na robu i usluge koje isporučuju javni i privatni subjekti koji su sklopili sporazum s tom vladom?”

O prethodnim pitanjima

21 Svojim četirima pitanjima, koja valja zajedno razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 11. stavak 1. točku (d) ili članak 11. stavak 1. točku (f) Direktive 2003/109, članak 12. stavak 1. točku (e) ili članak 12. stavak 1. točku (g) Direktive 2011/98, članak 14. stavak 1. točku (e) ili članak 14. stavak 1. točku (g) Direktive 2009/50 i članak 29. Direktive 2011/95 tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji isključuje državljane trećih zemalja na koje se odnose te direktive iz pogodnosti korištenja obiteljskom iskaznicom koja omogućuje ostvarivanje popusta ili sniženja cijena prilikom kupnje robe ili usluga koje isporučuju javni ili privatni subjekti koji su sklopili sporazum s vladom te države članice.

22 Kao prvo, kako bi se utvrdilo je li to isključivanje protivno jednakom postupanju kad je riječ o davanjima iz tih direktiva, treba ispitati je li obiteljska iskaznica obuhvaćena jednim od tih davanja.

23 U tu svrhu najprije treba navesti da su davanja iz članka 12. stavka 1. točke (e) Direktive 2011/98 i članka 14. stavka 1. točke (e) Direktive 2009/50 ona koje pripadaju različitim granama socijalne sigurnosti kako su definirane pravom Unije odnosno Uredbom br. 883/2004.

24 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, razlikovanje između davanja koja ulaze u područje primjene Uredbe br. 883/2004 i onih koja su iz njega isključena temelji se na sastavnim elementima svakog davanja, osobito ciljevima i uvjetima njegove dodjele, a ne na činjenici da se u nacionalnom zakonodavstvu određeno davanje smatra davanjem iz sustava socijalne sigurnosti (presude od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 20. i navedena sudska praksa i od 2. travnja 2020., Caisse pour l'avenir des enfants (Dijete bračnog druga pograničnog radnika), C-802/18, EU:C:2020:269, t. 35. i navedena sudska praksa).

25 Sud je u nekoliko navrata presudio da se davanje može smatrati davanjem iz sustava socijalne sigurnosti ako je, s jedne strane, dodijeljeno korisnicima na temelju zakonom definirane situacije, a ne na temelju pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba, te ako se, s druge strane, odnosi na jedan od rizika izričito navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004 (presude od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 20. i navedena sudska praksa i od 2. travnja 2020., Caisse pour l'avenir des enfants (Dijete bračnog druga pograničnog radnika), C-802/18, EU:C:2020:269, t. 36. i navedena sudska praksa).

26 Tako se davanja koja se automatski – bez ikakve pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba – priznaju obiteljima koje ispunjavaju određene objektivne kriterije, posebno u pogledu njihove veličine, prihoda i kapitalnih resursa i čiji je cilj kompenzirati obiteljske troškove, treba smatrati davanjima iz sustava socijalne sigurnosti (presude od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 22. i navedena sudska praksa i od 2. travnja 2020., Caisse pour l'avenir des enfants (Dijete bračnog druga pograničnog radnika), C-802/18, EU:C:2020:269, t. 37.).

27 Što se tiče pitanja je li određeno davanje obuhvaćeno obiteljskim davanjima iz članka 3. stavka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004, valja navesti da, u skladu s njezinim člankom 1. točkom (z), izraz „obiteljsko davanje" znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i posvojenje djeteta spomenute u Prilogu I. toj uredbi. Obiteljska davanja tako su namijenjena pružanju socijalne pomoći radnicima koji uzdržavaju obitelj sudjelovanjem zajednice u tim troškovima. U tom je pogledu Sud presudio da se izraz „podmirivanje obiteljskih troškova" mora tumačiti na način da se osobito odnosi na javni doprinos obiteljskom budžetu čija je namjena olakšanje troškova uzdržavanja djece (vidjeti u tom smislu presude od

24. listopada 2013., Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, t. 34. i 35. i navedenu sudsku praksu; od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 23. i navedenu sudsku praksu i od 2. travnja 2020., Caisse pour l'avenir des enfants (Dijete bračnog druga prekograničnog radnika), C-802/18, EU:C:2020:269, t. 38.).

28 Međutim, iako je, kao što to tužitelji naglašavaju, obiteljska iskaznica namijenjena obiteljima te ju je talijanski zakonodavac definirao kao „mjeru potpore za velike obitelji" i njezino izdavanje, sklapanje sporazuma sa zainteresiranim isporučiteljima robe ili usluga kao i objavu njihova imena osigurava i financira država, ipak se čini da je svrha navedene iskaznice ostvarivanje popusta ili sniženja cijena koje odobravaju isporučitelji koji snose troškove toga i čije je sudjelovanje u toj inicijativi u potporu obiteljima dobrovoljno. Stoga, kao što to ističu talijanska vlada i Europska komisija, obiteljska iskaznica nije davanje koje ima prirodu javnog doprinosa koji se sastoji od sudjelovanja zajednice u obiteljskim troškovima i ona prema tome ne ulazi u područje primjene Uredbe br. 883/2004.

29 Iz toga slijedi da članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98 i članak 14. stavak 1. točku (e) Direktive 2009/50 treba tumačiti na način da im se ne protivi propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

30 Zatim, za razliku od direktiva 2011/98 i 2009/50, Direktiva 2003/109 upućuje na nacionalno pravo kako bi se utvrdilo je li predmetno socijalno davanje jedno od onih na koje se ona odnosi jer njezin članak 11. stavak 1. točka (d) predviđa jednaki tretman prema osobama s dugotrajnim boravkom i državljanima s obzirom na socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i socijalnu zaštitu, „kako je definirano u nacionalnom pravu".

31 U tom pogledu treba podsjetiti na to da kad zakonodavac Unije izričito upućuje na nacionalno zakonodavstvo, kao što je to slučaj s člankom 11. stavkom 1. točkom (d) Direktive 2003/109, nije na Sudu da predmetnim izrazima dâ autonomno i ujednačeno tumačenje u okviru prava Unije. Međutim, nepostojanje autonomne i ujednačene definicije pojmova „socijalno osiguranje", „socijalna pomoć" i „socijalna zaštita" u smislu te direktive u okviru prava Unije i upućivanje na nacionalno pravo ne znači da države članice mogu ugroziti njezin koristan učinak prilikom primjene načela jednakog postupanja predviđenog tom odredbom (vidjeti u tom smislu presudu od 24. travnja 2012., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, t. 77. i 78.).

32 U ovom slučaju ipak ne proizlazi da bi isključivanje državljana trećih zemalja koji uživaju status osoba s dugotrajnim boravkom na temelju Direktive 2003/109 iz pogodnosti korištenja obiteljskom iskaznicom moglo ugroziti koristan učinak te direktive kad je riječ o jednakom postupanju u području socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalne zaštite. Prema tome, pod uvjetom da ta iskaznica, u skladu s talijanskim zakonodavstvom, nije obuhvaćena pojmovima „socijalno osiguranje", „socijalna pomoć" ili „socijalna zaštita", što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev, propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku ne protivi se članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109.

33 Kad je riječ o Direktivi 2011/95, njezin članak 29. predviđa da države članice osiguravaju da korisnici međunarodne zaštite primaju, u državi članici koja im je odobrila takvu zaštitu, potrebnu socijalnu pomoć koja se pruža i državljanima te države članice. Tako se tom direktivom propisuje da razina socijalnih davanja koje je država članica koja je odobrila međunarodnu zaštitu dodijelila korisnicima te zaštite mora biti jednaka onoj koja se daje državljanima te države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 21. studenoga 2018., Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, t. 25.).

34 Iako Direktiva 2011/95 ne daje nikakva pojašnjenja u pogledu davanja koja bi trebali primiti korisnici socijalne pomoći na temelju njezina članka 29., iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se pojam „socijalna pomoć” odnosi na sve programe pomoći javnih tijela, bilo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, na koje ima pravo pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstvima za podmirivanje svojih osnovnih potreba kao ni potreba svoje obitelji (vidjeti analogijom presude od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 63. i od 15. rujna 2015., Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 44.).

35 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti čini li obiteljska iskaznica, s obzirom na tu definiciju, socijalnu pomoć u smislu članka 29. Direktive 2011/95.

36 Kao drugo, kad je riječ o utvrđivanju toga je li isključivanje državljana trećih zemalja na koje se odnose Direktive 2003/109, 2011/98 i 2009/50 iz pogodnosti korištenja obiteljskom iskaznicom protivno jednakom tretmanu predviđenom člankom 11. stavkom 1. točkom (f) Direktive 2003/109, člankom 12. stavkom 1. točkom (g) Direktive 2011/98 i člankom 14. stavkom 1. točkom (g) Direktive 2009/50, treba utvrditi da se tim odredbama predviđa jednako postupanje prema državljanima trećih zemalja na koje se odnose te direktive kao i prema državljanima države članice domaćina kad je riječ o pristupu robi i uslugama i isporuci robe i usluga javnosti.

37 Međutim, iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je svrha obiteljske iskaznice omogućiti pristup robi i uslugama i isporuku robe i usluga javnosti korištenjem popusta ili sniženja cijene.

38 Stoga isključivanje državljana trećih zemalja na koje se odnose te direktive iz pogodnosti korištenja obiteljskom iskaznicom, time što im se onemogućuje pristup toj robi i tim uslugama kao i njihovoj isporuci pod jednakim uvjetima koje imaju talijanski državljani, čini nejednako postupanje protivno članku 11. stavku 1. točki (f) Direktive 2003/109, članku 12. stavku 1. točki (g) Direktive 2011/98 i članku 14. stavku 1. točki (g) Direktive 2009/50.

39 U tom pogledu treba navesti da iz elemenata spisa i osobito iz pisanih očitovanja talijanske vlade ne proizlazi da je ona jasno izrazila da se namjerava pozvati na odstupanja iz članka 11. stavka 2. Direktive 2003/109 i članka 12. stavka 2. točaka (d) i (i) Direktive 2011/98 (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2017., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

40 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da:

– članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98 i članak 14. stavak 1. točku (e) Direktive 2009/50 treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice koji isključuje državljane trećih zemalja na koje se odnose te direktive iz pogodnosti korištenja iskaznicom koja se izdaje obiteljima i koja omogućuje ostvarivanje popusta ili sniženja cijene prilikom kupnje robe i usluga koje isporučuju javni ili privatni subjekti koji su sklopili sporazum s vladom te države članice;

– članak 11. stavak 1. točku (d) Direktive 2003/109 treba tumačiti na način da im se također ne protivi takav propis pod uvjetom da takva iskaznica, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom te države članice, nije obuhvaćena pojmovima „socijalno osiguranje”, „socijalna pomoć” ili „socijalna zaštita”;

– članak 29. Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da mu se protivi takav propis ako je navedena iskaznica dio sustava potpora koji su uvela tijela javne vlasti i kojim se može koristiti

pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstvima kako bi zadovoljio svoje osnovne potrebe kao ni potrebe svoje obitelji;

– članak 11. stavak 1. točku (f) Direktive 2003/109, članak 12. stavak 1. točku (g) Direktive 2011/98 i članak 14. stavak 1. točku (g) Direktive 2009/50 treba tumačiti na način da im se protivi takav propis.

Troškovi

41 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

Članak 12. stavak 1. točku (e) Direktive 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici i članak 14. stavak 1. točku (e) Direktive Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice koji isključuje državljane trećih zemalja na koje se odnose te direktive iz pogodnosti korištenja iskaznicom koja se izdaje obiteljima i koja omogućuje ostvarivanje popusta ili sniženja cijene prilikom kupnje robe i usluga koje isporučuju javni ili privatni subjekti koji su sklopili sporazum s vladom te države članice.

Članak 11. stavak 1. točku (d) Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom treba tumačiti na način da im se također ne protivi takav propis pod uvjetom da takva iskaznica, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom te države članice, nije obuhvaćena pojmovima „socijalno osiguranje”, „socijalna pomoć” ili „socijalna zaštita”.

Članak 29. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite treba tumačiti na način da mu se protivi takav propis ako je navedena iskaznica dio sustava potpora koji su uvela tijela javne vlasti i kojim se može koristiti pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstvima kako bi zadovoljio svoje osnovne potrebe kao ni potrebe svoje obitelji.

Članak 11. stavak 1. točku (f) Direktive 2003/109, članak 12. stavak 1. točku (g) Direktive 2011/98 i članak 14. stavak 1. točku (g) Direktive 2009/50 treba tumačiti na način da im se protivi takav propis.

Potpisi