

Zaak C-462/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

25 september 2020

Verwijzende rechter:

Tribunale di Milano (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 september 2020

Verzoekende partijen:

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

Verwerende partijen:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO - Sezione Lavoro

(rechter in eerste aanleg, afdeling arbeidszaken, Milaan, Italië)

[*omissis*]

In het geding tussen:

- ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione APN (vereniging voor de studie van het immigratierecht) - Avvocati per niente onlus (vereniging van vrijwillige advocaten)

- ASSOCIAZIONE NAGA - Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti (vrijwilligersorganisatie voor de toegang van vreemdelingen, Roma en Sinti tot sociale bescherming en zorg en voor de verdediging van hun rechten)

[omissis]

verzoekende partijen

en

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia (voorzitterschap van de Raad van Ministers - Departement voor Gezinsbeleid)
- Ministero dell'economia e delle finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën)

beide vertegenwoordigd en bijgestaan door de Avvocatura dello Stato (juridische dienst van de Staat)

verwerende partijen

[omissis]

MOTIVERING

1 - Nationaal recht en feiten

Artikel 1, lid 391, van wet nr. 208/2015, zoals gewijzigd bij wet nr. 145/2018, luidt als volgt: „*In 2016 wordt de gezinskaart ingevoerd, die bedoeld is voor gezinnen bestaande uit Italiaanse onderdanen of onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie die legaal op Italiaans grondgebied verblijven, met ten minste drie inwonende kinderen niet ouder dan 26 jaar. Aan de gezinnen die de kaart hebben aangevraagd wordt deze afgegeven op basis van de criteria en overeenkomstig de voorschriften die worden vastgesteld bij besluit van de Presidente del Consiglio dei ministri (voorzitter van de Raad van Ministers) of de Ministro per la famiglia e le disabilità (minister van Gezins- en gehandicaptenbeleid), in overleg met de Ministro dell'economia e delle finanze (minister van Economische Zaken en Financiën), dat binnen drie maanden na de datum van inwerkingtreding van deze bepaling zal worden vastgesteld. De kaart geeft toegang tot kortingen op de verwerving van goederen of diensten of op lagere tarieven van particuliere of publieke entiteiten die aan het initiatief deelnemen. De bij het initiatief aangesloten entiteiten die hogere kortingen of lagere tarieven bieden dan die welke op de markt worden gehanteerd, kunnen hun deelname aan het initiatief gebruiken voor promotie- en reclamedoeleinden.*”

Deze bepaling is ten uitvoer gelegd bij regeringsbesluit [*omissis*] van 27 juni 2019. Volgens dit besluit wordt de gezinskaart, op aanvraag, door het Dipartimento per le politiche della famiglia van de Presidenza del Consiglio dei Ministri aan de belanghebbenden verstrekt. De aanvraag moet via een website worden ingediend, en de aanvrager moet daarin verklaren aan de wettelijke vereisten te voldoen, en met name Italiaans onderdaan te zijn of onderdaan van **[OR. 2]** een van de EU-lidstaten met legaal verblijf in Italië. De website is onlangs geactiveerd [*omissis*]. Volgens de Avvocatura dello Stato wordt deze website beheerd door Sogei s.p.a., een inhouse-vennootschap die volledig onder zeggenschap staat van het Ministero dell'economia e delle finanze.

Het staat publieke of particuliere leveranciers van goederen en diensten (bijvoorbeeld, handelaars) vrij om aan het initiatief deel te nemen. Daartoe kunnen zij een overeenkomst sluiten met het Dipartimento per le politiche della famiglia van de Presidenza del Consiglio dei Ministri. Zij dienen kaarthouders voor enkele door henzelf gekozen goederen of diensten een korting van ten minste 5% op de detailhandelsprijs te garanderen. De naam van de aangesloten leveranciers wordt op de voornoemde website bekendgemaakt.

Artikel 90 bis van decreto legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 18/2020, dat bij omzettingwet nr. 27/2020 is ingevoerd, bepaalt het volgende: „*Voor het jaar 2020 is de in artikel 1, lid 391, van wet nr. 208 van 28 december 2015 bedoelde gezinskaart bestemd voor gezinnen met ten minste één ten laste komend kind*”. Deze bepaling is vastgesteld samen met andere maatregelen om de economische en maatschappelijke gevolgen van de Covid-19-epidemie tegen te gaan. In de bepaling is het vereiste van de ten laste komende kinderen verlaagd, maar zijn de andere kenmerken van de gezinskaart, en met name de vereisten betreffende het staatsburgerschap van de aanvrager, niet gewijzigd. Partijen hebben in elk geval bevestigd dat het voor onderdanen van derde landen momenteel in feite niet mogelijk is om de gezinskaart aan te vragen.

Op 31 maart 2020 heeft de vereniging ASGI, samen met twee andere verenigingen die geen beroep hebben ingesteld, een brief gestuurd naar het Dipartimento per le politiche della famiglia van de Presidenza del Consiglio dei Ministri. Daarin heeft zij aangevoerd dat de hierboven beschreven regeling betreffende de gezinskaart onderdanen van derde landen discrimineert op grond van nationaliteit of etniciteit en inbreuk maakt op artikel 11 van richtlijn 2003/109/EG, artikel 24 van richtlijn 38/2004/EG, artikel 29 van richtlijn 95/2011/EU en artikel 12 van richtlijn 98/2011/EU. ASGI verzocht daarom dat de wet tot invoering van de gezinskaart buiten toepassing werd gelaten voor zover daarin de mogelijkheid wordt uitgesloten deze kaart toe te kennen aan onderdanen van derde landen die zich in de door de genoemde richtlijnen beschermde rechtsposities bevinden.

Daarnaast verzocht deze organisatie het Dipartimento per le politiche della famiglia van de Presidenza del Consiglio dei Ministri om artikel 90 bis van

decreto legge nr. 18/2020 aldus uit te leggen dat alle andere vereisten dan het hebben van ten minste één ten laste komend kind, worden geschrapt.

Deze brief werd niet beantwoord. Daarom hebben de verzoekende partijen bij deze rechter de speciale procedure voor discriminatiegeschillen ingeleid.

2 - Vorderingen van de verzoekende partijen

De verzoekende partijen voeren aan dat de nationale regeling betreffende de gezinskaart in strijd is met de onderstaande bepalingen van Unierecht, omdat zij niet voorziet in de mogelijkheid om de kaart aan bepaalde categorieën onderdanen van derde landen te verlenen.

- I. Volgens verzoeksters is de nationale regeling in strijd met artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG, omdat de gezinskaart volgens verzoeksters valt onder het in deze bepaling gebruikte begrip „sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming”. De Italiaanse staat heeft bovendien niet uitdrukkelijk gebruik gemaakt van de in artikel 11, lid 4, van de richtlijn geboden mogelijkheid om [van het beginsel van gelijke behandeling] af te wijken. Hieruit volgt dus dat de uitsluiting van het recht op de gezinskaart van langdurig ingezetenen van derde landen, onrechtmatig is.
 - II. Volgens verzoeksters is de nationale regeling in strijd met artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EU junctis artikel 1, onder z), en artikel 3, onder j), van verordening 2004/883/EG, omdat de gezinskaart volgens verzoeksters kan worden aangemerkt als een gezinsbijslag in de zin van verordening 2004/883/EG. Voor dergelijke prestaties geldt dat de onderdanen van de lidstaten en de onderdanen van derde landen als bedoeld artikel 3, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2011/98/EU, gelijk moeten worden behandeld. Met het oog daarop is de wijze van financiering van de prestatie niet relevant: volgens verzoeksters valt zij onder het zelfstandige begrip „sociale zekerheid” in de zin van het Unierecht. Hieruit volgt derhalve dat de uitsluiting van het recht op de gezinskaart van onderdanen van derde landen met een gecombineerde vergunning in de zin van richtlijn 2011/98/EU, onrechtmatig is.
- [OR. 3]**
- III. Volgens verzoeksters is de nationale regeling in strijd met artikel 14, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/50/EG junctis artikel 1, onder z), en artikel 3, onder j), van verordening 2004/883/EG, waarnaar wordt geacht te zijn verwezen op grond van artikel 90 daarvan, dat de eerdere verwijzingen naar verordening nr. 1408/71/EEG heeft vervangen. In dit geval gelden dezelfde redenen en dezelfde gevolgen als uiteengezet in punt II hierboven, doch met betrekking tot onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een „Europese blauwe kaart”. De verwijzing in het beroep naar richtlijn 2000/50/EG moet worden beschouwd als een louter materiële fout die onmiddellijk in het oog springt wegens de verwijzing naar „hooggekwalificeerde werknemers” uit derde landen.

- IV. Volgens verzoeksters is de nationale regeling in strijd met artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG, aangezien de prestatie volgens verzoeksters valt onder het begrip „sociale zekerheid”, dat binnen het toepassingsgebied van de Verdragen valt. Hieruit volgt dat de uitsluiting van een onderdaan van een derde land die als familielid binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38/EG valt, onrechtmatig is.
- V. Volgens verzoeksters is de nationale regeling in strijd met artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, omdat de gezinskaart volgens verzoeksters onder het daarin genoemde begrip „sociale voorzieningen” valt. Verzoeksters preciseren dat Italië geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid de gelijke behandeling te beperken tot de meest fundamentele prestaties als bedoeld in artikel 29, lid 2, richtlijn 2011/95/EU. Artikel 27, lid 1, van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 251/2007 bepaalt namelijk het volgende: „*Personen met de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus hebben recht op dezelfde behandeling op het gebied van sociale voorzieningen en gezondheidszorg als Italiaanse staatsburgers.*” Deze tekst is niet gewijzigd bij decreto legislativo nr. 18/2014 waarbij richtlijn 2011/95/EU in nationaal recht is omgezet. Hieruit volgt dat de uitsluiting van het recht op de gezinskaart van onderdanen van derde landen die internationale bescherming genieten, onrechtmatig is.

Ter terechtzitting heeft de advocaat van verzoeksters gespecificeerd dat de nationale regeling ook in strijd is met het in de punten I, II en III hierboven vermelde Unierecht indien de afgifte van de gezinskaart wordt aangemerkt als „dienst” in de zin van artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2003/109/EG, artikel 12, onder g), van richtlijn 2011/98/EU en artikel 14, lid 1, onder g), van richtlijn 2009/50/EG.

Volgens verzoeksters bevatten alle aangehaalde richtlijnen, wat betreft het in casu relevante aspect, *duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke* bepalingen. Zij hebben dus rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde.

Verzoeksters vragen de verwijzende rechter daarom de nationale regeling buiten toepassing te laten, voor zover de bovengenoemde categorieën onderdanen van derde landen daarin worden uitgesloten van de prestatie die „gezinskaart” wordt genoemd. Bijgevolg verzoeken zij de verwijzende rechter verweersters te gelasten het bij besluit van [27] juni 2019 vastgestelde regeringsbesluit te wijzigen en ervoor te zorgen dat deze personen de gezinskaart kunnen verkrijgen.

3. Verweer van de Avvocatura dello Stato

De Avvocatura dello Stato [omissis] [procedure] heeft ten aanzien van de vorderingen van verzoeksters ten gronde een standpunt ingenomen.

Ten aanzien van de bij decreto legge nr. 18/2020 ingevoerde wetswijziging hebben verweersters aangevoerd dat zij uitsluitend betrekking had op het aantal gezinsleden en ten laste komende kinderen dat vereist is om voor de gezinskaart in

aanmerking te komen. De voorwaarden van staatsburgerschap zijn dus niet gewijzigd.

Tegen de door verzoeksters aangevoerde schending van de Europese regelgeving heeft de Avvocatura dello Stato in haar repleik argumenten aangevoerd die als volgt kunnen worden samengevat.

- I. Wat betreft de schending van richtlijn 2003/109/EG, betwist de Avvocatura dello Stato dat de gezinskaart valt onder het begrip „sociale bijstand en sociale bescherming”. Volgens haar vormt de gezinskaart een maatregel „ter ondersteuning van het gezin” en „tot verlaging van de kosten van voorzieningen voor het gezin”. Deze maatregel staat evenwel los van het inkomen van de belanghebbenden. Bovendien dient de overheid geen prestaties te verrichten [OR. 4], aangezien de kortingen worden toegepast door de bij de overeenkomst aangesloten leveranciers van goederen en diensten.
- II Om vergelijkbare redenen betwist de Avvocatura dello Stato dat inbreuk is gemaakt op richtlijn 2011/98/EU. In casu is er geen sprake van „gezinsbijslagen”, aangezien de overheid niet bijdraagt aan de financiering van de onderhoudskosten van de kinderen. Dit wordt bevestigd door het feit dat de Europese Commissie reeds een inbreukprocedure heeft ingeleid (nr. 2100/2019) omdat Italië richtlijn 2011/98/EU inzake socialezekerheidsprestaties aan langdurig ingezetene werknemers uit derde landen niet in nationaal recht heeft omgezet: bij de socialezekerheidsprestaties waarvan de werknemers van derde staten ten onrechte worden uitgesloten, heeft de Commissie de gezinskaart niet genoemd.
- III. Volgens de Avvocatura dello Stato is de nationale regeling niet in strijd met richtlijn 2009/50/EG om dezelfde redenen als die welke in punt II hierboven zijn genoemd.
- IV. Volgens de Avvocatura dello Stato doet de verwijzing naar artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG niet ter zake, omdat indien een van de ouders onderdaan van een EU-lidstaat is, hij of zij de gezinskaart voor alle andere gezinsleden kan verkrijgen, ongeacht hun nationaliteit.
- V. De Avvocatura dello Stato betwist eveneens dat de nationale regeling in strijd is met artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU. Om de reeds in de punten I en II uiteengezette redenen kan de gezinskaart niet tot de „sociale voorzieningen” worden gerekend. Bovendien bevat artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU volgens de Avvocatura dello Stato geen bepalingen met rechtstreekse werking omdat het artikel niet nauwkeurig genoeg is.

[omissis]

[andere zuiver interne kwesties] De Avvocatura dello Stato verzoekt om de afwijzing van de vorderingen van verzoeksters.

4. Noodzaak van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Aangezien partijen het niet eens zijn over de uitlegging van het Unierecht, moeten volgens de verwijzende rechter enkele door verzoeksters gestelde uitleggingsvragen aan het Hof van Justitie worden voorgelegd. De beslissing op het geding hangt namelijk rechtstreeks af van de antwoorden op deze vragen.

Allereest is de verwijzende rechter het eens met de uitlegging van de *Avvocatura dello Stato* van de in artikel 90 bis van decreto legge nr. 18/2020 bedoelde tijdelijke wetwijziging. Met de wetwijziging wordt duidelijk beoogd de doelgroep van de gezinskaart in 2020 uit te breiden naar gezinnen met ten minste één ten laste komend kind, zonder de rest van de regeling in artikel 1, lid 391, van wet nr. 208/2015, waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen, te wijzigen. De andere, door verzoeksters gegeven uitlegging is namelijk in strijd met de letterlijke betekenis en het doel van de bepalingen. Overigens zou de vordering, indien deze uitlegging werd aanvaard, niet-ontvankelijk zijn wegens een gebrek aan procesbelang, aangezien zij geen betrekking heeft op een bestaande discriminatie, maar op een potentiële toekomstige discriminatie.

De uitleggingsvragen waarover partijen discussiëren hangen grotendeels af van de vraag of de gezinskaart al dan niet valt onder de begrippen „sociale zekerheid”, „sociale bijstand” en „sociale bescherming”, „toegang tot goederen en diensten” of „gezinsbijslag” in de zin van de voornoemde richtlijnen en verordening 2004/83/EG.

De onderhavige zaak is bijzonder, omdat enerzijds de lagere inkomsten als gevolg van de korting voor de gezinnen die de gezinskaart gebruiken ten laste komen van de – publieke dan wel particuliere – leveranciers van goederen en diensten die besluiten de overeenkomst met het *Dipartimento per le politiche della famiglia* van de *Presidenza del Consiglio dei Ministri* aan te gaan. Anderzijds is dit overheidsorgaan [OR. 5] echter, op kosten van de staatskas, belast met de behandeling van de aanvragen, de afgifte van de gezinskaart en de bekendmaking van de namen van de publieke en particuliere entiteiten die bij het initiatief zijn aangesloten. Dit gebeurt via een website die wordt beheerd door een inhouse-vennootschap onder zeggenschap van het *Ministero dell'economia*. [*omissis*]

Het bezwaar van de *Avvocatura dello Stato* ten aanzien van de door verzoeksters gestelde vraag (zie vraag 2.IV hierboven) over artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG is gegrond. De onderdaan van een EU-lidstaat die legaal in Italië verblijft heeft immers recht op de gezinskaart, die voor het hele gezin geldt. In dat geval blijkt de onderdaan van een derde land niet van de afgifte van de gezinskaart te worden uitgesloten, aangezien hij of zij gezinslid is van een Europees onderdaan en een verblijfsrecht geniet. In dit verband hoeft dus geen uitleggingsvraag te worden gesteld.

[*omissis*][details van nationale procedures]

De door verzoeksters gestelde en door de Avvocatura dello Stato betwiste vragen moeten worden beantwoord aan hand van een autonome uitlegging van het Unierecht. Aangezien de meningen van partijen over deze uitlegging sterk uiteenlopen, lijkt het opportuun om de in het dictum vastgestelde prejudiciële uitleggingsvragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen.

Dictum

A) Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende uitleggingsvragen:

1. Staat artikel 11, lid 1, onder d) of f), van richtlijn 2003/109/EG in de weg aan een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is, volgens welke de overheid van een lidstaat een document dat recht geeft op korting op leveringen van goederen of diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten, uitsluitend verstrekt aan onderdanen van die lidstaat en die van andere lidstaten van de Europese Unie, en niet aan langdurig ingezeten onderdanen van derde landen?
2. Staat artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EU junctis artikel 1, onder z), en artikel 3, onder j), van verordening (EG) nr. 883/2004, of artikel 12, lid 1, onder g), van richtlijn 2011/98/EU in de weg aan een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is, volgens welke de overheid van een lidstaat een document dat recht geeft op korting op leveringen van goederen of diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten, uitsluitend verstrekt aan onderdanen van die lidstaat en die van andere lidstaten van de Europese Unie, en niet aan onderdanen van derde landen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2011/98/EU?
3. Staat artikel 14, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/50/EG junctis artikel 1, onder z), en artikel 3, onder j), van verordening (EG) nr. 883/2004, of artikel 14, lid 1, onder g), van richtlijn 2009/50/EG in de weg aan een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is, volgens welke de overheid van een lidstaat een document dat recht geeft op korting op leveringen van goederen of diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten, uitsluitend verstrekt aan onderdanen van die lidstaat en die van andere lidstaten van de Europese Unie, en niet aan onderdanen van derde landen die houders zijn van een Europese blauwe kaart in de zin van richtlijn 2009/50/EG?
4. Staat artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU in de weg aan een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is, volgens welke de overheid van een lidstaat een document dat recht geeft op korting op

leveringen van goederen of diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten, uitsluitend verstrekt aan onderdanen van die **[OR. 6]** lidstaat en die van andere lidstaten van de Europese Unie, en niet aan onderdanen van derde landen die internationale bescherming genieten?

[*omissis*][standaardformules]

Milaan, 14 september 2020.

[*omissis*]

WERKDOCUMENT