

C-462/20. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2020. szeptember 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunale di Milano (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. szeptember 14.

Felperesek:

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

Alperesek:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro (milánói bíróság, munkaügyi tanács, Olaszország)

[omissis]

Az

- ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione APN – Avvocati per niente onlus
- ASSOCIAZIONE NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

[omissis]

felperesek

és a

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (miniszterelnöki hivatal, családpolitikai osztály, Olaszország)
- Ministero dell'economia e delle finanze (gazdasági és pénzügyminisztérium, Olaszország)

mindkét fél képviseletében és védelmében eljár: Avvocatura dello Stato, [omissis]

alperesek

között folyamatban lévő eljárásban [omissis]

MEGÁLLAPÍTJA A KÖVETKEZŐKET:

1- A nemzeti jog és az ügy tényállása.

A legge n. 145/2018 (145/2018. sz. törvény) által módosított legge n. 208/2015 (208/2015. sz. törvény) 1. cikkének 391. bekezdése a következőképpen rendelkezik: „2016-től kezdődően létrejön az olasz állampolgárokból álló vagy az Európai Unió tagállamainak Olaszország területén jogszerűen tartózkodó állampolgáraiból és velük egy háztartásban élő legalább három, legfeljebb 26 éves gyermekből álló családoknak járó családi kedvezménykártya. A kártyát olyan családok számára állítják ki, akik azt a Presidente del Consiglio dei ministri nek (minisztertanács elnöke, Olaszország) vagy a Ministro per la famiglia e le disabilità-nak (a családokért és a fogyatékkal élőkért felelős miniszter, Olaszország) a Ministro dell'economia e delle finanze (gazdasági és pénzügyminiszter, Olaszország) egyetértésével, e rendelkezés hatálybalépésétől számított három hónapon belül meghozandó rendeletében megállapított feltételek szerint és módokon igénylik. A kártyával a kezdeményezéshez csatlakozó közjogi vagy magánjogi személyek által a termékek megvásárlásával vagy a szolgáltatások igénybevételével kapcsolatban nyújtott engedmények vagy díjkedvezmények vehetők igénybe. A kezdeményezésben részt vevő olyan jogalanyok, amelyek a piacon általában alkalmazottaknál jelentősebb mértékű engedményeket vagy kedvezményeket biztosítanak, a kezdeményezésben való részvételükre promóciós célból vagy reklám céljából hivatkozhatnak.”

E rendelkezést a 2019. június 27-i regolamento governativo (kormányrendelet) [omissis] révén hajtották végre. E rendelet előírja, hogy az érdekeltek megfelelő kérelem benyújtását követően, a miniszterelnöki hivatal családpolitikai osztályától kapják meg a családi kedvezménykártyát. A kérelmet internetes honlapon kell továbbítani, és abban a kérelmezőnek nyilatkoznia kell arról, hogy teljesíti a

jogszabályban előírt követelményeket, különösen azt a követelményt, hogy olasz állampolgársággal rendelkezzen vagy, hogy az [eredeti 2. o.] Unió valamely tagállamának Olaszországban jogszerűen tartózkodó állampolgára legyen. Az internetes oldalt a közelmúltban [omissis] tették közzé. Az Avvocatura dello Stato jelezte, hogy a honlapot teljes egészében a Ministero dell'economia (gazdasági minisztérium, Olaszország) irányítása alatt álló *in house* társaság, a Sogei s.p.a. társaság üzemelteti.

A termékek és szolgáltatások közjogi vagy magánjogi szállítói (például a kereskedők) önként csatlakozhatnak a kezdeményezéshez. E célból megállapodást köthetnek a miniszterelnöki hivatal családpolitikai osztályával. Kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy a kártyabirtokosok javára a fogyasztói árhoz képest legalább 5%-os árengedményt biztosítanak bizonyos, általuk kiválasztott termékek vagy szolgáltatások vonatkozásában. A kezdeményezéshez csatlakozó szállítók nevét a fent említett internetes oldalon teszik közzé.

A decreto legge n. 18/2020 (18/2020. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) legge di conversione n. 27/2020 (a 18/2020. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletet törvénybe iktató 27/2020. évi rendelet) révén beiktatott 90-bis. cikke akként rendelkezett, hogy „2020-ban a 2015. december 28-i 208. sz. törvény 1. cikkének 391. bekezdése szerinti családi kedvezménykártya azoknak a családoknak jár, amelyekben legalább egy eltartott gyermek van.” Ezt a rendelkezést a Covid19-járvány gazdasági és társadalmi hatásaival szembeni fellépést szolgáló egyéb intézkedésekkel együtt fogadták el. E rendelkezés enyhítette az eltartott gyermekek számára vonatkozó követelményt, de nem módosította a „családi kedvezménykártya” egyéb jellemzőit, különös tekintettel a kérelmező állampolgárságára vonatkozó követelményre. A felek mindenesetre megerősítették, hogy a harmadik országbeli állampolgárok jelenleg tényleg nem igényelhetik a családi kedvezménykártyát.

2020. március 31-én az ASGI egyesület két másik, nem felperes egyesülettel együtt levelet küldött a miniszterelnöki hivatal családpolitikai osztályának. Ebben ez az egyesület azt kifogásolta, hogy a „családi kedvezménykártya” fent ismertetett szabályozása állampolgárság vagy etnikai származás alapján hátrányosan megkülönbözteti a harmadik államok állampolgárait, és sérti a 2003/109/EK irányelv 11. cikkét, a 38/2004/EK irányelv 24. cikkét, a 95/2011/EU irányelv 29. cikkét és a 98/2011/EU irányelv 12. cikkét. Az ASGI ezért a családi kedvezménykártyát létrehozó törvény alkalmazásának mellőzését kérte abban a részében, amelyben az nem teszi lehetővé annak biztosítását az említett irányelvek által védett jogállással rendelkező, harmadik állambeli állampolgárok számára.

Ezenkívül az egyesület azt kérte, hogy a 18/2020. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 90-bis. cikkét úgy értelmezzék, hogy az eltörölt minden, a legalább egy gyermek eltartására vonatkozó feltételtől eltérő feltételt.

E levélre nem érkezett válasz. A felperes egyesületek ezért a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos jogviták elbírálását szolgáló különleges eljárást indítottak az eljáró bíróság előtt.

2 - A felperes egyesületek kérelmei.

A felperes egyesületek azt kifogásolják, hogy a családi kedvezménykártyával kapcsolatos nemzeti szabályozás ellentétes az alábbi uniós jogi rendelkezésekkel, mivel nem teszi lehetővé annak harmadik államok állampolgárainak bizonyos kategóriái számára történő kiállítását.

- I. A 2003/109/EK irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontja, mivel a felperesek álláspontja szerint a „családi kedvezménykártya” az e rendelkezésben szerinti „társadalombiztosítás, szociális ellátás és szociális védelem” fogalmának körébe tartozik. Egyébiránt az olasz állam nem élt kifejezetten az irányelv 11. cikkének (4) bekezdésében biztosított eltérési lehetőséggel. Ebből tehát az következik, hogy jogellenes a harmadik államok Olaszország területén huzamosan tartózkodó állampolgárainak a családi kedvezménykártya igényléséhez való jogból történő kizárása.
- II. A 2011/98/EU irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a 2004/883/EK rendelet 1. cikkének z) pontjával és 3. cikkének j) pontjával összefüggésben értelmezett e) pontja, amennyiben a felperesek álláspontja szerint a családi kedvezménykártya a 2004/883/EK rendeletben meghatározott „családi ellátások” körébe tartozik. Ezen ellátások tekintetében a tagállam állampolgárait és a 2011/98/EU irányelv 3. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontjában említett harmadik állambeli állampolgárokat egyenlő bánásmódban kell részesíteni. Az ellátás finanszírozásának módja e tekintetben nem bír jelentőséggel: a felperesek álláspontja szerint tehát az a „szociális biztonság” önálló uniós jogi fogalma körébe tartozik. Ebből az következik, hogy jogellenes a harmadik államok 2011/98/EU irányelv szerinti egységes engedéllyel rendelkező állampolgárainak a családi kedvezménykártya igényléséhez való jogból történő kizárása.

[eredeti 3. o.]

- III. A 2009/50/EK irányelv 14. cikke (1) bekezdésének a 90. cikkében hivatkozott 2004/883/EK rendelet 1. cikkének z) pontjával és 3. cikkének j) pontjával összefüggésben értelmezett c) pontja, amely felváltotta az irányelv 1408/71/EGK rendeletre történő korábbi hivatkozásokat. Ennek az oka azonos a fenti II. pontban már ismertetett okokkal, és a fenti II. pontban már kifejtettekkel azonos következményekkel jár a harmadik államok „EU kék kártyával” rendelkező állampolgáira nézve. A keresetben szereplő, 2000/50/EK irányelvre való hivatkozást úgy kell tekinteni, mint amely olyan egyszerű tárgyi tévedésből ered, amely azonnal felismerhető a „magas szinten képzett külföldiekre” való hivatkozás alapján.

- IV. A 2004/38/EK irányelv 24. cikkének (1) bekezdése, mivel a felperesek álláspontja szerint az ellátás a Szerződések hatálya alá eső „szociális biztonság” körébe tartozik. Ebből az következik, hogy jogellenes a 2004/38/EK irányelv hatálya alá tartozó, harmadik állam állampolgárságával rendelkező családtag abból történő kizárása.
- V. A 2011/95/EU irányelv 29. cikke, mivel a felperesek álláspontja szerint a családi kedvezménykártya az abban említett „szociális védelem” fogalmába tartozik. A felperesek kifejtik, hogy Olaszország nem élt a 2011/95/EU irányelv 29. cikkének (2) bekezdésében arra vonatkozóan biztosított lehetőséggel, hogy az egyenlő bánásmódot az alapellátásokra korlátozza. A decreto legislativo n. 251/2007 (251/2007. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 27. cikkének 1. bekezdése ugyanis a következőképpen rendelkezik: „*A menekült jogállással és a kiegészítő védelmi jogállással rendelkező személyek a szociális védelem és egészségügyi ellátás terén az olasz állampolgárokkal azonos bánásmódra jogosultak.*” Ezt a szöveget nem módosította a 2011/95/EU irányelvet átültető decreto legislativo n. 18/2014 (18/2014. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet). Ebből az következik, hogy jogellenes a nemzetközi védelemben részesülő harmadik állambeli állampolgároknak a családi kedvezménykártyából való kizárása.

A tárgyaláson a felperes egyesületek védője kifejtette, hogy a nemzeti szabályozás a fenti I., II. és III. pontban említett uniós joggal akkor is összeegyeztethetetlen marad, ha a családi kedvezménykártya kiállítását a 2003/109/EK irányelv 11. cikke (1) bekezdésének f) pontja, a 2011/98/EU irányelv 12. cikkének g) pontja és a 2009/50/EK irányelv 14. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében vett „szolgáltatásnak” kell tekinteni.

A felperesek álláspontja szerint a jelen ügy szempontjából az összes említett irányelv *egyértelmű, pontos és feltétel nélküli* szabályokat tartalmaz. Következésképpen azok közvetlenül alkalmazandók a nemzeti jogban.

A felperesek ezért azt kérik, hogy az eljáró bíróság mellőzze a nemzeti szabályozás alkalmazását abban a részében, amelyben a családi kedvezménykártyának nevezett ellátásból kizárja a harmadik államok állampolgárainak fent említett kategóriáit. Következésképpen a felperesek azt kérik az eljáró bíróságtól, kötelezze az alperes hatóságokat arra, hogy módosítsák a 2019. június [27]-i rendelettel elfogadott kormányrendeletet, és tegyék lehetővé a szóban forgó személyek számára a családi kedvezménykártya megszerzését.

3. Az Avvocatura dello Stato védekezése.

Az Avvocatura dello Stato [omissis] [eljárás] állást foglalt a felperesek által előterjesztett kérelmek érdemét illetően.

A 18/2020. sz. rendkívüli törvényerejű rendelettel történő jogszabálmódosítást illetően az alperes hatóságok úgy vélik, hogy az csak a családtagok és eltartott

gyermekes családi kedvezménykártya megszerzéséhez szükséges számát érintette. Az állampolgársági követelmények egyáltalán nem változtak.

Az Avvocatura az uniós szabályozással való, a felperesek által kifogásolt ellentmondásokat illetően az alábbiakban összefoglalt érvekkel válaszolt.

- I. Az Avvocatura a 2003/109/EK irányelvvel való ellentétességet illetően tagadja, hogy a családi kedvezménykártya a „szociális ellátás és védelem” fogalma körébe tartozna. Álláspontja szerint ugyanis az „családtámogatási” intézkedésnek és „családnak nyújtott szolgáltatások költségeinek csökkentésére” irányuló intézkedésnek minősül. Az azonban független a címzettek jövedelmétől. Ezenkívül nincs szó [eredeti 4. o.] államháztartás keretében nyújtott ellátásról, mivel az engedményeket a termékek és szolgáltatások megállapodásban részt vevő szállítói nyújtják.
- II. Az Avvocatura ezekhez hasonló okokból tagadja a 2011/98/EU irányelvvel való ellentétességet. Nem „családi ellátásokról” van szó, mivel az állam egyáltalán nem járul hozzá a gyermektartási költségek finanszírozásához. Ezt alátámasztja az is, hogy az Európai Bizottság már kötelezettségiszegési eljárást (2100/2019. sz.) indított amiatt, hogy Olaszország nem ültette át a 2011/08/EK irányelvet a szociális ellátások Olaszország területén huzamosan tartózkodó, harmadik országbeli munkavállalók javára történő elismerése kapcsán. A Bizottság a családi kedvezménykártyát nem sorolta az olyan szociális ellátások közé, amelyekből a harmadik államok munkavállalóit jogellenesen kizárták.
- III. Az Avvocatura a fenti II. pontan említettekkel megegyező okokból tagadja, hogy a nemzeti szabályozás ellentétes lenne a 2009/50/EK irányelvvel.
- IV. Az Avvocatura dello Stato álláspontja szerint a 2004/38/EK irányelv 24. cikkére való hivatkozás nem releváns, mivel, ha az egyik szülő valamely uniós tagállam állampolgára, kiválthatja a családi kedvezménykártyát az összes többi családtag javára, tekintet nélkül azok állampolgárságára.
- V. Az Avvocatura dello Stato tagadja a 2011/95/EU irányelv 29. cikkével való ellentétességet is. A fenti I. és II. pontban már kifejtett okokból kifolyólag a családi kedvezménykártya nem tartozik a „szociális védelmi” ellátások körébe. Ezenkívül az Avvocatura álláspontja szerint a 2011/95/EU irányelv 29. cikkében szereplő előírások nem alkalmazhatók közvetlenül, mivel nem kellően pontosak.

[omissis]

[egyéb tisztán belső jogikérdések] Ennélfogva az Avvocatura dello Stato a felperesek kérelmeinek elutasítását kéri.

4. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés előterjesztésének lehetőségéről.

Mivel a felek között az uniós jog értelmezésével kapcsolatos jogvita áll fenn, az eljáró bíróság célszerűnek tartja a felperesek által felvetett egyes értelmezési kérdések Bíróság elé terjesztését. A jogvita elbírálása ugyanis közvetlenül az e kérdésekre adott választól függ.

Előjáróban az eljáró bíróság osztja az 18/2020. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 90-*bis*. cikkében szereplő átmeneti jogszabálmódosítás Avvocatura dello Stato által javasolt értelmezését. A jogszabálmódosítás nyilvánvalóan arra irányul, hogy 2020-ben a kártyajogosultak körét kiterjessze a legalább egy gyermeket eltartó családokra, anélkül hogy egyebekben módosítaná a 208/2015 sz. törvény 1. cikkének 391. bekezdésében szereplő, kifejezetten hivatkozott szabályozást. A felperesek által javasolt, ettől eltérő értelmezés ugyanis ellentétes a rendelkezések szó szerinti jelentésével és céljával. Egyébiránt ezen értelmezés elfogadása esetén a kérelem az eljáráshoz fűződő érdek hiánya miatt elfogadhatatlannak minősülne, mivel az nem aktuális, hanem jövőbeli és potenciális hátrányos megkülönböztetésre vonatkozna.

A felek által vitatott értelmezési kérdések nagyrészt attól függenek, hogy a családi kedvezménykártya beletartozik-e a „társadalombiztosítás”, a „szociális ellátás”, a „szociális védelem”, az „árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés”, illetve a „családi ellátás” fent hivatkozott irányelvekben és 2004/883/EK rendeletben meghatározott fogalmainak valamelyikébe.

A jelen ügy különleges, mivel igaz, hogy a családi kedvezménykártyában részesülő családok által igénybe vett árengedményből származó kisebb mértékű kedvezmény a termékek és szolgáltatások olyan közjogi vagy magánjogi szállítóit terheli, amelyek úgy döntenek, hogy megkötik a megállapodást a miniszterelnöki hivatal családpolitikai osztályával. Mindazonáltal ez utóbbi **[eredeti 5. o.]** hatóság feladata, hogy az állami költségvetés teherviselése mellett elbírálja a kérelmeket, kiállítsa a családi kedvezménykártyát és közzé tegye a megállapodásban részt vevő közjogi és magánjogi személyek nevét. Az említett neveket a gazdasági minisztérium által irányított *in house* társaság által üzemeltetett internetes oldalon teszi közzé.

Megalapozott az Avvocatura dello Statónak a felperesek által a 2004/38/EK irányelv 24. cikkének (1) bekezdésével kapcsolatban felhozott kérdésre (lásd a fenti 2.IV. pontot) vonatkozó kifogása. Az Unió valamely tagállamának Olaszországban jogszerűen tartózkodó állampolgára ugyanis az egész családmagra érvényesen megszerezheti a családi kedvezménykártyát. Ilyen az esetben a harmadik állambeli állampolgár számára nem tagadnák meg a családi kedvezménykártya kiállítását, amennyiben uniós állampolgár családtagjának minősül és tartózkodási joggal rendelkezik. E tekintetben tehát semmilyen értelmezési kérdést nem kell feltenni.

[omissis] [nemzeti eljárási kérdések]

A felperesek által felhozott és az Avvocatura dello Stato által vitatott jogkérdéseket az uniós jog önálló értelmezése révén kell megválaszolni. Mivel tehát a felek között ezen értelmezéssel kapcsolatban jelentős vita áll fenn, a rendelkező részben részletezett értelmezési kérdéseket célszerű előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjeszteni.

A FENTI INDOKOK ALAPJÁN:

A) Előzetes döntéshozatal céljából a következő értelmezési kérdéseket **terjeszti** az Európai Unió Bírósága elé:

1. Ellentétes-e a 2003/109/EK irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) vagy f) pontjával a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében valamely tagállam kormánya az adott tagállam területén huzamosan tartózkodó, harmadik államok állampolgárai javára nem, kizárólag e tagállam és az Európai Unió más tagállamainak állampolgárai javára állít ki olyan okmányt, amely a szóban forgó tagállam kormányával megállapodást kötő közjogi és magánjogi személyek által értékesített termékek vagy nyújtott szolgáltatások tekintetében engedményre jogosít?
2. Ellentétes-e a 2011/98/EU irányelv 2004/883/EK rendelet 1. cikkének z) pontjával és 3. cikkének j) pontjával összefüggésben értelmezett 12. cikke (1) bekezdésének e) pontjával a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében valamely tagállam kormánya a 2011/98/EU irányelv 3. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontja szerinti, harmadik államok állampolgárai javára nem, kizárólag a szóban forgó tagállamok és az Unió más tagállamainak állampolgárai javára állít ki olyan okmányt, amely a szóban forgó tagállam kormányával megállapodást kötő közjogi és magánjogi személyek által értékesített termékek vagy nyújtott szolgáltatások tekintetében engedményre jogosít?
3. Ellentétes-e a 2009/50/EK irányelv 2004/883/EK rendelet 1. cikkének z) pontjával és 3. cikkének j) pontjával összefüggésben értelmezett 14. cikke (1) bekezdésének e) pontjával a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében valamely tagállam kormánya a 2009/50/EK irányelv értelmében „EU kék kártyára” jogosult harmadik államok állampolgárai javára nem, kizárólag a szóban forgó tagállamok és az Unió más tagállamainak állampolgárai javára állít ki olyan okmányt, amely a szóban forgó tagállam kormányával megállapodást kötő közjogi és magánjogi személyek által értékesített termékek vagy nyújtott szolgáltatások tekintetében engedményre jogosít?

4. Ellentétes-e a 2011/95/EU irányelv 29. cikkével a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében valamely tagállam kormánya **[eredeti 6. o.]** a nemzetközi védelemben részesülő, harmadik államok állampolgárai javára nem, kizárólag a szóban forgó tagállamok és az Unió más tagállamainak állampolgárai javára állít ki olyan okmányt, amely a szóban forgó tagállam kormányával megállapodást kötő közjogi és magánjogi személyek által értékesített termékek vagy nyújtott szolgáltatások tekintetében engedményre jogosít?

[omissis] [eljárási formulák]

Milánó, 2020. szeptember 14.

[omissis]

MUNKADOKUMENTUM