

Sag C-462/20

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

25. september 2020

Forelæggende ret:

Tribunale di Milano (Italien)

Afgørelse af:

14. september 2020

Sagsøgere:

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

Sagsøgte:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro (retten i Milano – Afdelingen for arbejdsretlige sager)

[Udelades]

I sagen mellem

- 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

[udelades]

Sagsøgere

OG

– Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (statsministeriet – afdelingen for familiepolitik)

– Ministero dell’Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet),

som begge er repræsenteret og hvis interesser varetages af Avvocatura dello Stato (statens advokat), [udelades]

Sagsøgte

[udelades]

BEMÆRKES:

1. National lovgivning og faktiske omstændigheder

Artikel 1, stk. 391, i lov nr. 208/2015, som ændret ved lov nr. 145/2018, 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 Presidente del Consiglio dei Ministri (premierministeren) eller Ministro per la famiglia e le disabilità (ministeren for familie og funktionsnedsættelser) i samråd med Ministro dell’economia e delle finanze (økonomi- og finansministeren) senest tre måneder efter ikrafttræden af herværende 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 de, som normalt anvendes på markedet, må drage fordel af deres deltagelse i initiativet som et led i kampagner og i reklameøjemed.«*

Denne bestemmelse blev gennemført ved regeringsforordning [udelades] af 27. juni 2019. Denne regeringsforordning bestemmer, at de berørte borgere modtager »familiekortet« fra Dipartimento per le politiche della famiglia ved Presidenza del Consiglio dei Ministri 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, [org. s. 2] som lovligt er bosat i Italien. Webstedet er for nylig blevet aktiveret [udelades]. Avvocatura dello Stato har anført, at dette websted administreres af in house-selskabet Sogei s.p.a., der helt kontrolleres af Ministero dell’Economia [e delle Finanze].

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 Dipartimento per le politiche della famiglia ved Presidenza del Consiglio dei Ministri. 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 ovennævnte websted.

Artikel 90a i lovdekret nr. 18/2020, indført ved lov nr. 27/2020 om ophøjelse til lov, bestemmer følgende: *»For år 2020 er familiekortet i artikel 1, stk. 391, i lov nr. 208 af 28. december 2015 rettet mod familier med mindst ét barn med krav på forsørgelse.«* Denne bestemmelse er blevet vedtaget sammen med andre foranstaltninger for at modvirke de socioøkonomiske konsekvenser af COVID-19-epidemien. Bestemmelsen har slækket på kravet om antallet af børn med krav på forsørgelse, men har ikke ændret »familiekortets« øvrige kendetegn, herunder kravene om ansøgerens statsborgerskab. Parterne har under alle omstændigheder bekræftet, at tredjelandstatsborgere reelt i øjeblikket ikke kan ansøge om »familiekortet«.

Den 31. marts 2020 sendte foreningen ASGI, sammen med to andre foreninger, som ikke er sagsøgere, en skrivelse til Dipartimento per le politiche della famiglia ved Presidenza del Consiglio dei Ministri. I denne skrivelse gjorde foreningen gældende, at ovenstående lovgivning om »familiekortet« udgjorde en form for forskelsbehandling af tredjelandstatsborgere på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse samt var i strid med artikel 11 i direktiv 2003/109/EF, artikel 24 i direktiv 2004/38/EF, artikel 29 i direktiv 2011/95/EU og artikel 12 i direktiv 2011/98/EU. ASGI anmodede derfor om, at der skulle ses bort fra loven om indførelse af »familiekortet« hvad angår den del, hvor de i de nævnte direktiver beskyttede retsstillinger ikke kan indrømmes tredjelandstatsborgere.

Endvidere anmodede foreningen om, at artikel 90a i lovdekret nr. 18/2020 skulle fortolkes således, at alle andre krav end at have mindst ét barn med krav på forsørgelse var ophævet.

Skrivelsen blev ikke besvaret. Derfor har de sagsøgende foreninger anlagt sag ved nærværende ret efter den specielle procedure for tvister om forskelsbehandling.

2. De sagsøgende foreningers påstande

De sagsøgende foreninger har gjort gældende, at den nationale lovgivning om »familiekortet« er i strid med følgende EU-retlige bestemmelser, fordi den udelukker en række kategorier af tredjelandstatsborgere fra at modtage det.

- I. Artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF, fordi »familiekortet« efter foreningernes opfattelse er omfattet af begreberne »social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand« i henhold til den nævnte bestemmelse. I øvrigt har den italienske stat ikke udtrykkeligt benyttet sig af muligheden for

undtagelse i henhold til direktivets artikel 11, stk. 4. Heraf følger, at udelukkelsen af fastboende tredjelandstatsborgere fra retten til at modtage »familiekortet« er retsstridig.

- II. Artikel 12, stk. 1, litra e), i direktiv 2011/98/EU, sammenholdt med artikel 1, litra z), og artikel 3, litra j), i forordning (EF) nr. 883/2004, fordi »familiekortet« ifølge sagsøgerne henhører under »familieydelse« som defineret i forordning (EF) nr. 883/2004. Med hensyn til disse ydelser er tredjelandstatsborgere som defineret i artikel 3, stk. 1, litra b) og c), i direktiv 2011/98/EU ligestillet med statsborgerne i den berørte medlemsstat. I denne forbindelse er ydelsens finansieringsmåder uden betydning, idet ydelsen efter sagsøgernes opfattelse er omfattet af det selvstændige EU-retlige begreb »social sikring«. Derfor er det retsstridigt at udelukke tredjelandstatsborgere, der er indehavere af kombineret tilladelse som omhandlet i direktiv 2011/98/EU, fra retten til at modtage »familiekortet«.

[Org. s. 3]

- III. Artikel 14, stk. 1, litra e), i direktiv 2009/50/EF, sammenholdt med artikel 1, litra z), og artikel 3, litra j), i forordning (EF) nr. 883/2004, hvortil der henvises i kraft af forordningens artikel 90, som har erstattet de tidligere gældende henvisninger til forordning (EØF) nr. 1408/71. Samme grunde og samme konsekvenser, som allerede er præciseret i foregående punkt II, gælder med hensyn til tredjelandstatsborgere, der er indehavere af »det blå EU-kort«. Henvisningen i stævningen til direktiv 2000/50/EF skal opfattes som en simpel materiel fejl, som umiddelbart kan identificeres i lyset af henvisningen til »højt kvalificerede udenlandske statsborgere«.
- IV. Artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF, fordi ydelsen ifølge sagsøgerne henhører under »social sikring«, som er omfattet af anvendelsesområdet for traktaterne. Heraf følger, at udelukkelsen af et familiemedlem, som er tredjelandstatsborger og omfattes af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38/EF, er retsstridig.
- V. Artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, fordi »familiekortet« efter sagsøgernes opfattelse er omfattet af det deri definerede begreb »social bistand«. Sagsøgerne har præciseret, at Italien ikke har benyttet sig af den i artikel 29, stk. 2, i direktiv 2011/95/EU fastsatte mulighed for at begrænse ligebehandlingen til grundydelse. Artikel 27, stk. 1, i lovdekret nr. 251/2007 foreskriver nemlig følgende: »*Personer med flygtningestatus og personer med subsidiær beskyttelsesstatus har ret til samme behandling som italienske statsborgere på området for social bistand og lægehjælp.*« Denne lovtekst er ikke blevet ændret ved lovdekret nr. 18/2014 om gennemførelse af direktiv 2011/95/EU. Det er derfor retsstridigt at udelukke tredjelandstatsborgere med international beskyttelse fra retten til at modtage »familiekortet«.

I retsmødet har de sagsøgende foreningers forsvarer præciseret, at den nationale lovgivning er i strid med de ovenfor i punkt I, II og III nævnte EU-retlige

bestemmelser, selv hvis udstedelsen af »familiekortet« anses for at være en »tjeneste/tjenesteydelse« som omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra f), i direktiv 2003/109/EF, artikel 12, litra g), i direktiv 2011/98/EU og artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50/EF.

Sagsøgerne har anført, at alle nævnte direktiver, for så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, indeholder *tilstrækkeligt klare, præcise og ubetingede* bestemmelser. Derfor finder de direkte anvendelse i den nationale retsorden.

Sagsøgerne har derfor nedlagt påstand om, at nærværende ret ser bort fra den nationale lovgivning hvad angår den del, hvor de ovenfor nævnte kategorier af tredjelandsstatsborgere udelukkes fra ydelsen benævnt »familiekortet«. I konsekvens heraf har sagsøgerne nedlagt påstand om, at retten pålægger de sagsøgte myndigheder at ændre den ved dekretet af [27]. juni 2019 indførte regeringsforordning og at sørge for, at også disse kategorier af tredjelandsstatsborgere kan modtage »familiekortet«.

3. **Avvocatura dello Stato's forsvarsargumenter**

Avvocatura dello Stato [udelades] [procedure] har taget stilling til realiteten for så vidt angår sagsøgernes påstande.

De sagsøgte myndigheder er af den opfattelse, at lovændringen ved lovdekret nr. 18/2020 kun har omfattet det krav om antallet af familiemedlemmer og antallet af børn med krav på forsørgelse, som skal være opfyldt for at modtage »familiekortet«. Kravene om statsborgerskab er på ingen måde blevet ændret.

Hvad angår de af sagsøgerne påberåbte aspekter om uforenelighed med EU-retten har Avvocatura dello Stato fremsat de argumenter, som sammenfattes i det følgende.

- I. Vedrørende uforeneligheden med direktiv 2003/109/EF har Avvocatura dello Stato bestridt, at »familiekortet« er omfattet af begrebet »centrale ydelser, der tildeles som social bistand«. Efter Avvocatura dello Stato's opfattelse drejer det sig om en foranstaltning til at »støtte familien« og »beskære familiens omkostninger til tjenesteydelser«. Foranstaltningen er dog ikke knyttet til modtagernes indtægter. Endvidere bekostes ingen ydelser [org. s. 4] af den offentlige forvaltning, fordi rabatterne ydes af de leverandører af varer og tjenesteydelser, som har indgået aftalen.
- II. Af lignende grunde har Avvocatura dello Stato bestridt, at den omhandlede lovgivning strider mod direktiv 2011/98/EU. Det drejer sig ikke om »familieydelse«, fordi der ikke ydes offentligt tilskud til omkostningerne ved børnenes forsørgelse. Dette bekræftes af, at Europa-Kommissionen – der allerede har indledt en traktatbrudsprocedure (nr. 2100/2019) mod Italien vedrørende manglende gennemførelse af direktiv 2011/[9]8/EU med hensyn til anerkendelse af sociale ydelser til fastboende arbejdstagere fra tredjelande – ikke har opført

»familiekortet« under de sociale ydelser, som retsstridigt er blevet nægtet arbejdstagere fra tredjelande.

- III. Avvocatura dello Stato har bestridt, at den nationale lovgivning strider mod direktiv 2009/50/EF, af samme grunde som anført i punkt II ovenfor.
- IV. Ifølge Avvocatura dello Stato er henvisningen til artikel 24 i direktiv 2004/38/EF ikke relevant, fordi en forælder, der er unionsborger, kan modtage et »familiekort«, der gælder for alle øvrige familiemedlemmer uanset deres nationalitet.
- V. Avvocatura dello Stato har endvidere bestridt, at den omhandlede lovgivning strider mod artikel 29 i direktiv 2011/95/EU. Af de grunde, som er fremhævet i punkt I og II ovenfor, er »familiekortet« ikke omfattet af begrebet »social bistand«. Endvidere indeholder artikel 29 i direktiv 2011/95/EU ifølge Avvocatura dello Stato ikke bestemmelser, der finder direkte anvendelse, fordi denne artikel ikke er tilstrækkeligt præcis.

[Udelades]

[Andre nationalretlige spørgsmål] Derfor har Avvocatura dello Stato nedlagt påstand om, at sagsøgernes påstande forkastes.

4. Behovet for den præjudicielle forelæggelse

Da parterne ikke er enige om fortolkningen af EU-retten, finder nærværende ret det nødvendigt at forelægge Domstolen nogle af de af sagsøgerne rejste spørgsmål. Afgørelsen i sagen er nemlig direkte afhængig af besvarelsen af disse spørgsmål.

Indledningsvis deler nærværende ret den af Avvocatura dello Stato anlagte fortolkning med hensyn til den foreløbige lovændring ved artikel 90a i lovdekret nr. 18/2020. Lovgivningsindgrebet sigter åbenlyst mod for år 2020 at udvide det personelle anvendelsesområde for familiekortet til at omfatte familier med mindst ét barn med krav på forsørgelse, uden i øvrigt at ændre bestemmelserne i artikel 1, stk. 391, i lov nr. 208/2015, hvortil der udtrykkeligt henvises. Den anden fortolkning, som er anlagt af sagsøgerne, strider nemlig mod den ordrette betydning af og formålet med bestemmelserne. Såfremt denne fortolkning blev tiltrådt, ville søgsmålet desuden skulle afvises som følge af manglende søgsmålsinteresse, fordi det ikke vedrører en aktuel, men en fremtidig, potentiel forskelsbehandling.

De fortolkningsspørgsmål, der har været genstand for debat mellem parterne, afhænger i høj grad af, hvorvidt »familiekortet« er omfattet eller ej af et af begreberne »sociale ydelser«, »social bistand«, »social sikring«, »adgang til varer og tjenester samt levering af varer og tjenester« eller »familieydelse« som omhandlet i ovennævnte direktiver og forordning (EF) nr. 883/2004.

Den foreliggende sag er af særlig karakter, fordi den rabat, som ydes de familier, der modtager »familiekortet«, ganske vist kun bevirker en lavere indtjening for de offentlige eller private leverandører af varer og tjenesteydelser, der har besluttet at indgå aftale med Dipartimento per le politiche della famiglia ved Presidenza del Consiglio dei Ministri. Imidlertid har den sidstnævnte myndighed [org. s. 5] til opgave for statens regning at behandle ansøgninger, udstede »familiekortet« og offentliggøre navnene på de offentlige og private personer, som deltager i initiativet. Dette sker gennem et websted administreret af et in house-selskab, der helt kontrolleres af Ministero dell'Economia [e delle Finanze]. [Udelades]

Avvocatura dello Stato's indsigelse vedrørende det af sagsøgerne rejste spørgsmål (jf. punkt 2.IV ovenfor) angående artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF er grundet. Faktisk kan en unionsborger, som lovligt er bosat i Italien, modtage et »familiekort«, der gælder for hele familien. I dette tilfælde udelukkes en tredjelandstatsborger ikke fra at modtage »familiekortet« i dennes egenskab af familiemedlem til en unionsborger og indehaver af opholdsret. Intet fortolkningsspørgsmål skal derfor forelægges i denne henseende.

[Udelades] [national procedure]

De retlige spørgsmål, som sagsøgerne har rejst, og som Avvocatura dello Stato har bestridt, skal løses på grundlag af en selvstændig fortolkning af EU-retten. Eftersom der er en betydelig uenighed mellem parterne om denne fortolkning, er det hensigtsmæssigt at forelægge Den Europæiske Unions Domstol de i konklusionen anførte fortolkningsspørgsmål.

KONKLUSION

A) Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende fortolkningsspørgsmål:

1. Er artikel 11, stk. 1, litra d) eller f), i direktiv 2003/109/EF 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 tredjelandstatsborgere, 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/EU, sammenholdt med artikel 1, litra z), og artikel 3, litra j), i forordning (EF) nr. 883/2004 eller artikel 12, stk. 1, litra g), i direktiv 2011/98/EU, 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 tredjelandstatsborgere som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b) og c), i direktiv 2011/98/EU, 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/EF, sammenholdt med artikel 1, litra z), og artikel 3, litra j), i forordning (EF) nr. 883/2004 eller artikel 14, stk. 1, litra g), i direktiv 2009/50/EF, 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 tredjelandstatsborgere, der er indehavere af »det blå EU-kort« i henhold til direktiv 2009/50/EF, 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/EU til hinder for en national lovgivning som den foreliggende, hvorefter en medlemsstats regering udelukkende til statsborgerne [org. s. 6] i denne medlemsstat og de øvrige EU-medlemsstater, men ikke til tredjelandstatsborgere 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?

[Udelades] [standardformuleringer]

Milano, den 14. september 2020.

[Udelades]