

Mål C-462/20

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

25 september 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunale di Milano (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 september 2020

Klagande:

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

Motparter:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro (avdelningen för arbetsrättsliga mål)

[utelämnas]

I målet mellan

- 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

[utelämnas]

Klagande

OCH

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (premiärministerns kansli – avdelningen för familjepolitiska frågor)
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (ekonomi- och finansministeriet)

båda företrädna av Avvocatura dello Stato, [utelämnas]

Motparter

[utelämnas]

BAKGRUND

1. Nationell lagstiftning och faktiska omständigheter

I artikel 1.391 i lag nr 208/2015, i dess lydelse enligt lag nr 145/2018, stadgas följande: ”Med verkan från år 2016 införs familjekortet, som är tänkt för familjer bestående av italienska medborgare eller unionsmedborgare som lagligen är bosatta inom italienskt territorium, med minst tre hemmavarande barn med en ålder på högst 26 år. Kortet utfärdas till sökande familjer enligt de kriterier och närmare regler som ska fastställas genom dekret från Presidente del Consiglio dei Ministri (ministerrådets ordförande) eller Ministro per la famiglia e le disabilità (ministern för familj och funktionsnedsättningar) i samråd med Ministro dell’economia e delle finanze (ekonomi- och finansministern) senast tre månader efter det att denna bestämmelse har trätt i kraft. Kortet berättigar till rabatter vid köp av varor eller tjänster eller avgiftsnedsättningar som ges av de offentliga och privata rättssubjekt som deltar i initiativet. De rättssubjekt som deltar i initiativet och erbjuder större rabatter eller avgiftsnedsättningar än vad som är brukligt på marknaden får dra nytta av sitt deltagande i initiativet inom ramen för kampanjer eller i reklamsyfte.”

Denna bestämmelse genomfördes genom regeringsförordning [utelämnas] av den 27 juni 2019. I denna regeringsförordning föreskrivs att de berörda personerna ska erhålla ”familjekortet” från Dipartimento per le politiche della famiglia – som är en del av Presidenza del Consiglio dei Ministri – mot ansökan. I ansökan, som ska göras digitalt via en webbplats, ska sökanden intyga att vederbörande uppfyller de lagstadgade kraven, däribland att vara italiensk medborgare eller unionsmedborgare [**Orig. s. 2**] som lagligen är bosatt i Italien. Webbplatsen har nyligen aktiverats [utelämnas]. Avvocatura dello Stato har anfört att denna webbplats handhas av in house-bolaget Sogei s.p.a. som ägs helt av Ministero dell’Economia [e delle Finanze].

Offentliga eller privata leverantörer av varor eller tillhandahållare av tjänster (till exempel handlare) kan delta i initiativet på frivillig basis. I detta syfte kan de ingå ett avtal med Dipartimento per le politiche della famiglia, som är en del av Presidenza del Consiglio dei Ministri. De måste förplikta sig att ge kortinnehavarna minst 5 procent rabatt på konsumentpriset för en rad varor eller tjänster som leverantörerna och tillhandahållarna själva väljer. Namnet på de deltagande leverantörerna och tillhandahållarna offentliggörs på nämnda webbplats.

I artikel 90-bis i lagdekret nr 18/2020, som har införts genom lag nr 27/2020 om omvandling, stadgas följande: *”För år 2020 är familjekortet enligt artikel 1.391 i lag nr 208 av den 28 december 2015 avsett för familjer med minst ett barn som är beroende av underhåll.”* Denna bestämmelse har antagits tillsammans med andra åtgärder för att motverka de socioekonomiska konsekvenserna av COVID-19-epidemin. Bestämmelsen har sänkt kravet avseende antalet barn som är beroende av underhåll, men har inte ändrat ”familjekortets” övriga särdrag, däribland kraven avseende sökandens medborgarskap. Parterna har under alla omständigheter bekräftat att tredjelandsmedborgare i praktiken för närvarande inte kan ansöka om ”familjekortet”.

Den 31 mars 2020 skickade föreningen ASGI, tillsammans med två andra föreningar som inte är parter i målet, en skrivelse till Dipartimento per le politiche della famiglia, som är en del av Presidenza del Consiglio dei Ministri. I denna skrivelse gjorde föreningen gällande att ovanstående lagstiftning om ”familjekortet” utgjorde en form av diskriminering av tredjelandsmedborgare på grundval av nationalitet eller etniskt ursprung samt stred mot artikel 11 i direktiv 2003/109/EG, artikel 24 i direktiv 2004/38/EG, artikel 29 i direktiv 2011/95/EU och artikel 12 i direktiv 2011/98/EU. ASGI krävde därför att lagen om införande av ”familjekortet” inte skulle tillämpas vad gäller den del där tredjelandsmedborgare inte tillerkänns de rättsliga ställningar som de ska åtnjuta enligt nämnda direktiv.

Vidare gjorde föreningen gällande att artikel 90-bis i lagdekret nr 18/2020 skulle tolkas på så sätt att alla krav förutom kravet på att ha minst ett barn som är beroende av underhåll var upphävda.

Skrivelsen besvarades inte. Föreningarna har därför ingett överklagande till Tribunale di Milano enligt det särskilda förfarande som gäller för diskrimineringstvister.

2. Föreningarnas yrkanden

Föreningarna har gjort gällande att den nationella lagstiftningen om ”familjekortet” strider mot nedanstående unionsbestämmelser, eftersom den inte tillåter att ”familjekortet” utfärdas till vissa kategorier av tredjelandsmedborgare.

- I. Artikel 11.1 d i direktiv 2003/109/EG, eftersom ”familjekortet” enligt föreningarnas uppfattning omfattas av begreppen social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nämnda bestämmelse. För övrigt har italienska staten inte uttryckligen använt sig av möjligheten att tillämpa undantaget enligt artikel 11.4 i direktivet. Det är mot denna bakgrund rättsstridigt att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare utesluts från rätten att erhålla ”familjekortet”.
- II. Artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU jämförd med artiklarna 1 z och 3 j i förordning (EG) nr 883/2004, eftersom ”familjekortet” enligt föreningarna faller under ”familjeförmåner” i den mening som avses i förordning (EG) nr 883/2004. Vad gäller dessa förmåner ska tredjelandsmedborgare i den mening som avses i artikel 3.1 b och 3.1 c i direktiv 2011/98/EU behandlas på samma sätt som medborgare i den berörda medlemsstaten. I detta avseende saknar det betydelse på vilket sätt förmånen finansieras, eftersom förmånen enligt föreningarnas uppfattning omfattas av det självständiga unionsrättsliga begreppet social trygghet. Det är därför rättsstridigt att utesluta tredjelandsmedborgare som innehar kombinerat tillstånd med stöd av direktiv 2011/98/EU från rätten att erhålla ”familjekortet”.
- [Orig. s. 3]**
- III. Artikel 14.1 e i direktiv 2009/50/EG jämförd med artiklarna 1 z och 3 j i förordning (EG) nr 883/2004, vartill det hänvisas med stöd av artikel 90 i förordningen, som har ersatt de tidigare gällande hänvisningarna till förordning (EEG) nr 1408/71. Samma skäl och samma verkningar som redan har preciserats i föregående punkt II gäller även tredjelandsmedborgare som innehar ”EU-blåkort”. Den hänvisning till direktiv 2000/50/EG som görs i överklagandet ska ses som ett rent materiellt fel, vilket är uppenbart mot bakgrund av hänvisningen till ”högkvalificerade utländska medborgare”.
- IV. Artikel 24.1 i direktiv 2004/38/EG, eftersom förmånen enligt föreningarna faller under ”social trygghet” som omfattas av tillämpningsområdet för fördragen. Det är därför rättsstridigt att utesluta en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare och omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38/EG.
- V. Artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, eftersom ”familjekortet” enligt föreningarnas uppfattning faller under begreppet sociala förmåner i den mening som avses i detta direktiv. Föreningarna har preciserat att Italien inte har använt sig av möjligheten enligt artikel 29.2 i direktiv 2011/95/EU att begränsa likabehandling till att gälla endast grundläggande förmåner. I artikel 27.1 i lagstiftningsdekret nr 251/2007 föreskrivs nämligen följande: *”Personer som innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande har rätt till samma behandling som italienska medborgare på området för socialt bistånd och tillträde till hälso- och sjukvård.”* Denna lagtext har inte ändrats genom lagstiftningsdekret nr 18/2014 om genomförande av direktiv 2011/95/EU. Det är därför rättsstridigt att utesluta

tredjelandsmedborgare som beviljats internationellt skydd från rätten att erhålla ”familjekortet”.

Vid förhandlingen har föreningarnas rättsombud preciserat att den nationella lagstiftningen strider mot de i punkterna I, II och III ovan nämnda unionsbestämmelserna även för det fall att utfärdandet av ”familjekortet” anses vara en ”tjänst” i den mening som avses i artikel 11.1 f i direktiv 2003/109/EG, artikel 12 g i direktiv 2011/98/EU och artikel 14.1 g i direktiv 2009/50/EG.

Enligt föreningarna innehåller samtliga nämnda direktiv, såvitt det är av intresse här, *tillräckligt klara, precisa och ovillkorliga* bestämmelser. De kan därmed tillämpas direkt i den nationella rättsordningen.

Föreningarna har därför yrkat att Tribunale di Milano ska underlåta att tillämpa den nationella lagstiftningen vad gäller den del där ovannämnda kategorier av tredjelandsmedborgare utesluts från den förmån som benämns som ”familjekortet”. Som en konsekvens därav har föreningarna yrkat att Tribunale di Milano ska ålägga de berörda myndigheterna att ändra den regeringsförordning som har införts genom dekretet av den [27] juni 2019 och göra det möjligt även för nämnda kategorier att erhålla ”familjekortet”.

3. **Avvocatura dello Statos försvarsargument**

Avvocatura dello Stato [utelämnas] [förfarande] har tagit ställning till föreningarnas yrkanden i sak.

De båda ovannämnda myndigheterna anser att lagändringen genom lagdekret nr 18/2020 enbart har omfattat det krav på antalet familjemedlemmar och antalet barn som är beroende av underhåll som ska uppfyllas för att erhålla ”familjekortet”. Medborgarskapskraven har inte ändrats på något sätt.

Avvocatura dello Stato har bemött föreningarnas invändningar om oförenlighet med unionsrätten och i detta avseende framfört de argument som sammanfattas i det följande.

- I. Angående oförenligheten med direktiv 2003/109/EG har Avvocatura dello Stato bestritt att ”familjekortet” faller under begreppet socialt bistånd och socialt skydd. Enligt Avvocatura dello Statos uppfattning rör det sig om en åtgärd för att ”stödja familjen” och ”sänka familjens kostnader för tjänster”. Åtgärden är på intet sätt kopplad till mottagarnas inkomster. Vidare bekostas ingen av förmånerna av [Orig. s. 4] den offentliga förvaltningen, eftersom rabatterna lämnas av de leverantörer av varor och tillhandahållare av tjänster som har ingått avtalet.
- II. Av liknande skäl har Avvocatura dello Stato bestritt att den aktuella lagstiftningen strider mot direktiv 2011/98/EU. Det rör sig inte om ”familjeförmåner”, eftersom det inte ges något offentligt bidrag till barnens underhåll. Detta bekräftas av att Europeiska kommissionen – som redan har inlett ett förfarande om fördragsbrott

(nr 2100/2019) mot Italien till följd av bristande genomförande av direktiv 2011/[9]8/EU vad gäller tillerkännande av sociala förmåner till varaktigt bosatta arbetstagare från tredjeland – inte har inkluderat ”familjekortet” bland de sociala förmåner som arbetstagare från tredjeland rättsstridigt inte har beviljats.

- III. Avvocatura dello Stato har bestritt att den nationella lagstiftningen strider mot direktiv 2009/50/EG av samma skäl som anförts ovan i punkt II.
- IV. Enligt Avvocatura dello Stato saknar hänvisningen till artikel 24 i direktiv 2004/38/EG betydelse, eftersom en förälder som är unionsmedborgare kan erhålla ett ”familjekort” som då gäller för samtliga övriga familjemedlemmar, oavsett deras nationalitet.
- V. Avvocatura dello Stato har även bestritt att den aktuella lagstiftningen strider mot artikel 29 i direktiv 2011/95/EU. Av de skäl som understrukits ovan i punkterna I och II faller ”familjekortet” inte under begreppet sociala förmåner. Vidare innehåller artikel 29 i direktiv 2011/95/EU enligt Avvocatura dello Stato inte några bestämmelser som är direkt tillämpliga, eftersom denna artikel inte är tillräckligt precis.

[utelämnas]

[Andra rent inhemska frågor] Avvocatura dello Stato har därför yrkat att föreningarnas yrkanden ska ogillas.

4. Behovet av att begära förhandsavgörande

I och med att parterna inte är eniga om tolkningen av unionsrätten finner Tribunale di Milano det nödvändigt att hänskjuta några av föreningarnas frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande. Utgången i målet är nämligen direkt avhängig svaret på dessa frågor.

Tribunale di Milano delar först och främst Avvocatura dello Statos tolkning i fråga om den provisoriska lagändringen genom artikel 90-bis i lagdekret nr 18/2020. Lagstifningsåtgärden syftar uppenbarligen till att för år 2020 utvidga det personella tillämpningsområdet för familjekortet till att även gälla familjer med minst ett barn som är beroende av underhåll. Åtgärden har i detta sammanhang inte ändrat bestämmelserna i artikel 1.391 i lag nr 208/2015, vartill det uttryckligen hänvisas. Den annorlunda tolkning som har gjorts av föreningarna strider faktiskt mot den bokstavliga betydelsen av och syftet med bestämmelserna. Även om denna tolkning trots detta skulle godtas, borde överklagandet ändå avvisas, eftersom föreningarna inte har något berättigat intresse av att få saken prövad i och med att överklagandet inte rör någon aktuell, utan en framtida potentiell diskriminering.

De tolkningsfrågor som har varit föremål för debatt mellan parterna är i hög grad avhängiga frågan huruvida ”familjekortet” faller under något av begreppen sociala

förmåner, socialt bistånd, social trygghet, tillgång till varor och tjänster eller familjeförmån i den mening som avses i ovannämnda direktiv och förordning (EG) nr 883/2004.

Förevarande mål är av särskild karaktär, eftersom det stämmer att den rabatt som lämnas till de familjer som erhåller ”familjekortet” i själva verket enbart innebär en lägre intäkt för de offentliga eller privata leverantörer av varor och tillhandahållare av tjänster som har beslutat att ingå avtal med Dipartimento per le politiche della famiglia, som är en del av Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sistnämnda myndighet har emellertid [**Orig. s. 5**] i uppgift att på statens bekostnad behandla ansökningarna, utfärda ”familjekortet” och offentliggöra namnen på de offentliga och privata rättssubjekt som deltar i initiativet. Detta sker via en webbplats som handhas av ett in house-bolag som ägs helt av Ministero dell’Economia [e delle Finanze]. [utelämnas]

Det finns fog för Avvocatura dello Stato invändning om föreningarnas fråga (se ovan i punkt 2.IV) angående artikel 24.1 i direktiv 2004/38/EG. I själva verket kan en unionsmedborgare som lagligen är bosatt i Italien erhålla ett ”familjekort” som då gäller för hela familjen. I så fall utesluts en tredjelandsmedborgare inte från att erhålla ”familjekortet” i vederbörandes egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare och innehavare av uppehållsrätt. I detta avseende aktualiseras därför ingen tolkningsfråga.

[utelämnas] [nationellt förfarande]

De rättsliga frågor som föreningarna har ställt och som Avvocatura dello Stato har framställt invändning mot ska lösas mot bakgrund av en självständig tolkning av unionsrätten. Då det råder stor oenighet mellan parterna om denna tolkning är det angeläget att begära förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol beträffande de frågor som återges i beslutdelen.

Av dessa skäl

A) hänskjuts följande frågor till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

1. Utgör artikel 11.1 d eller 11.1 f i direktiv 2003/109/EG hinder för en nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet, enligt vilken en medlemsstats regering enbart till förmån för medborgare i den medlemsstaten och de andra medlemsstaterna, men inte till förmån för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, utfärdar en handling som berättigar till rabatt på varor och tjänster som tillhandahålls av offentliga och privata rättssubjekt som har ingått avtal med den medlemsstatens regering?
2. Utgör artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU jämförd med artiklarna 1 z och 3 j i förordning (EG) nr 883/2004 eller artikel 12.1 g i direktiv 2011/98/EU hinder för en nationell lagstiftning som den som är i fråga

i målet, enligt vilken en medlemsstats regering enbart till förmån för medborgare i den medlemsstaten och de andra medlemsstaterna, men inte till tredjelandsmedborgare i den mening som avses i artikel 3.1 b och 3.1 c i direktiv 2011/98/EU, utfärdar en handling som berättigar till rabatt på varor och tjänster som tillhandahålls av offentliga och privata rättssubjekt som har ingått avtal med den medlemsstatens regering?

3. Utgör artikel 14.1 e i direktiv 2009/50/EG jämförd med artiklarna 1 z och 3 j i förordning (EG) nr 883/2004 eller artikel 14.1 g i direktiv 2009/50/EG hinder för en nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet, enligt vilken en medlemsstats regering enbart till förmån för medborgare i den medlemsstaten och de andra medlemsstaterna, men inte till förmån för tredjelandsmedborgare som innehar "EU-blåkort" enligt 2009/50/EG, utfärdar en handling som berättigar till rabatt på varor och tjänster som tillhandahålls av offentliga och privata rättssubjekt som har ingått avtal med den medlemsstatens regering?
4. Utgör artikel 29 i direktiv 2011/95/EU hinder för en nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet, enligt vilken en medlemsstats regering enbart till förmån för medborgare i den [Orig. s. 6] medlemsstaten och de andra medlemsstaterna, men inte till förmån för tredjelandsmedborgare som beviljats internationellt skydd, utfärdar en handling som berättigar till rabatt på varor och tjänster som tillhandahålls av offentliga och privata rättssubjekt som har ingått avtal med den medlemsstatens regering?

[utelämnas] [sedvanliga handlägningsfraser]

Milano, den 14 september 2020.

[utelämnas]