



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

29. juli 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding – direktiv 2003/109/EF – artikel 11, stk. 1, litra d) – ligebehandling – sociale sikringsforanstaltninger og centrale ydelser, der tildeles som social bistand – krav om bopæl i mindst ti år, herunder uafbrudt i de sidste to år – indirekte forskelsbehandling«

I de forenede sager C-112/22 og C-223/22,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale di Napoli (retten i Napoli, Italien) ved afgørelser af 16. februar 2022 og af 22. marts 2022, indgået til Domstolen henholdsvis den 17. februar 2022 og den 29. marts 2022, i straffesagerne mod

CU (C-112/22),

ND (C-223/22),

procesdeltagere:

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (C-112/22 og C-223/22),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-112/22 og C-223/22),

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (C-223/22),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen og N. Piçarra samt dommerne S. Rodin, P.G. Xuereb, I. Jarukaitis (refererende dommer), N. Wahl, I. Ziemele og J. Passer,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. oktober 2023,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- CU og ND ved avvocata M. Costantino,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato S. Fiorentino og P. Gentili,
- Europa-Kommissionen ved A. Katsimerou, B.-R. Killmann og P.A. Messina, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. januar 2024,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 TEUF, artikel 45 TEUF, artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 30 og 31 i den europæiske socialpagt, der blev undertegnet i Torino den 18. oktober 1961 i forbindelse med Det Europæiske Råd og revideret i Strasbourg den 3. maj 1996 (herefter »den europæiske socialpagt«), artikel 11, stk. 1, litra d), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44, berigtiget i EUT 2013, L 241, s. 10), artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1) og artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med straffesager, der i sag C-112/22 er indledt mod CU, og i sag C-223/22 mod ND for afgivelse af falske erklæringer vedrørende kravene for adgang til »borgerløn«.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/109

3 Følgende fremgår af 2.-4., 6. og 12. betragtning til direktiv 2003/109:

- »(2) Under sit ekstraordinære møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 erklærede Det Europæiske Råd, at tredjelandstatsborgeres retsstilling bør tilnærmes EU-borgeres retsstilling, og at en person, der har opholdt sig lovligt i en medlemsstat i en given periode, og som er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, i den pågældende medlemsstat bør indrømmes en række ensartede rettigheder, der ligger så tæt som muligt på unionsborgernes rettigheder.
- (3) I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og [chartret].
- (4) Integrationen af tredjelandstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af Fællesskabets grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med traktaten.

[...]

- (6) Hovedkriteriet for meddelelse af status som fastboende udlænding bør være varigheden af opholdet på medlemsstatens område. Opholdet skal have været lovligt og uden afbrydelse som vidnesbyrd om personens tilknytning til landet. Der bør fastsættes en vis fleksibilitet, så der kan tages hensyn til omstændigheder, der medfører, at en person midlertidigt må forlade det pågældende lands område.

[...]

- (12) For at udgøre et virkeligt integrationsredskab i det samfund, hvor den fastboende udlænding har slået sig ned, bør denne status som fastboende udlænding sikre, at den pågældende behandles på lige fod med medlemsstatens egne borgere på en lang række økonomiske og sociale områder i henhold til de relevante betingelser i dette direktiv.«

4 I dette direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsættes følgende i litra a) og b):

»I dette direktiv forstås ved:

- a) »tredjelandstatsborger«: en person, der ikke er unionsborger i henhold til traktatens artikel 17, stk. 1
- b) »fastboende udlænding«: en tredjelandstatsborger, der har opnået status som fastboende udlænding i henhold til artikel 4-7.«

- 5 Dette direktivs artikel 4 med overskriften »Opholdets varighed« bestemmer i stk. 1:
- »Medlemsstaterne meddeler tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af den relevante ansøgning, status som fastboende udlænding.«
- 6 Artikel 5 i direktiv 2003/109 fastsætter betingelserne for at opnå status som fastboende udlænding. I overensstemmelse med denne artikels stk. 1, litra a) og b), kræver medlemsstaterne af tredjelandstatsborgere bevis for, at de til sig selv og de familiemedlemmer, som de har forsørgerpligt over for, råder over dels faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at de pågældende kan forsørge sig selv og deres familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat, dels en sygeforsikring, der dækker alle de risici, der normalt er dækket for den pågældende medlemsstats egne statsborgere. Artikel 5, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandstatsborgere opfylder integrationsbetingelser i overensstemmelse med national ret.
- 7 Dette direktivs artikel 7, stk. 1, bestemmer, at for at opnå status som fastboende udlænding skal den pågældende tredjelandstatsborger indgive en ansøgning til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor vedkommende opholder sig, vedlagt den i henhold til national ret fastsatte dokumentation for, at vedkommende opfylder betingelserne i direktivets artikel 4 og 5.
- 8 Samme direktivs artikel 11 med overskriften »Ligebehandling« fastsætter følgende i stk. 1, 2 og 4:
- »1. En fastboende udlænding har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere med hensyn til følgende:
- [...]
- d) social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning
- [...]
2. For så vidt angår stk. 1, litra b), d), e), f) og g), kan den pågældende medlemsstat begrænse ligebehandling til de tilfælde, hvor det registrerede eller sædvanlige opholdssted for den fastboende udlænding eller de familiemedlemmer, som vedkommende ansøger om ydelser til, ligger inden for den pågældende medlemsstats område.
- [...]
4. Medlemsstaterne kan begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser.«

Forordning nr. 492/2011

- 9 Artikel 7 i forordning nr. 492/2011, der er indeholdt i andet afsnit med overskriften »Udøvelse af beskæftigelse og ligebehandling« i denne forordnings kapitel I med overskriften »Beskæftigelse, ligebehandling og arbejdstagerens familie«, har følgende ordlyd:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

[...]«

Direktiv 2011/95

- 10 Artikel 29 i direktiv 2011/95 med overskriften »Social bistand« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at personer med international beskyttelse i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, modtager den nødvendige sociale bistand, lige som statsborgerne i denne medlemsstat.«

Italiensk ret

- 11 Artikel 1 i decreto-legge n. 4 »Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni« (lovdekret nr. 4 om hasteforanstaltninger angående borgerløn og pensioner) af 28. januar 2019 (GURI nr. 23 af 28.1.2019), der blev ophøjet til lov ved legge n. 26 (lov nr. 26) af 28. marts 2019 (GURI nr. 75 af 29.3.2019) (herefter »lovdekret nr. 4/2019«), bestemmer følgende i stk. 1:

»Fra og med april 2019 indføres borgerløn [...] som en grundlæggende foranstaltning i den aktive arbejdsmarkedspolitik med henblik på at sikre retten til arbejde, bekæmpe fattigdom, ulighed og social udstødelse samt fremme retten til information, uddannelse, undervisning og kultur gennem politikker, der har til formål at sikre økonomisk støtte og social inklusion af personer, der risikerer at blive udstødt i samfundet og på arbejdsmarkedet. [Borgerlønnen] udgør det serviceniveau vedrørende ydelser, som skal sikres inden for rammerne af de tilgængelige ressourcer.«

- 12 Dette lovdekrets artikel 2 med overskriften »Ydelsesmodtagere« definerer kravene for adgang til borgerløn. Disse krav vedrører dels ansøgerens statsborgerskab, bopæl og ophold, dels bl.a. dennes indkomst, formue og rådighed over varige goder i husstanden. Hvad angår de førstnævnte krav bestemmer artikel 2, stk. 1:

»Borgerløn kan ydes husstande, som på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og i hele den periode, hvor støtten ydes, kumulativt opfylder følgende krav:

- a) Med hensyn til kravet om statsborgerskab, bopæl og ophold skal det husstandsmedlem, som ansøger om støtte, kumulativt:

- 1) være italiensk statsborger eller unionsborger eller dennes familiemedlem [...], som er indehaver af opholdsret eller ret til tidsbegrænset ophold, eller [være] tredjelandstatsborger med EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding
- 2) have haft bopæl i Italien i mindst ti år, herunder uafbrudt i de sidste to år, på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og herefter have bopæl i landet i hele den periode, hvor støtten ydes.

[...]«

- 13 Dette lovdekrets artikel 3 med overskriften »Økonomisk fordel« bestemmer i stk. 1:

»Den økonomiske fordel ved [borgerløn] består på årsbasis af følgende to dele:

- a) en del til supplerende af familiens indkomst [...] op til en tærskel på 6 000 EUR pr. år multipliceret med en tilsvarende parameter i ækvivalensskalaen [...]
- b) en del, der skal supplere indkomsten for husstande, der bor til leje, svarende til den årlige leje, der er aftalt i lejekontrakten [...], op til 3 360 EUR pr. år«

- 14 Samme lovdekrets artikel 7 med overskriften »Sanktioner« fastsætter i stk. 1:

»Medmindre forholdet udgør en alvorlig lovovertrædelse, straffes enhver, der med henblik på uberettiget at modtage støtten i artikel 3 afgiver eller anvender erklæringer eller dokumenter, som er falske eller attesterer urigtige omstændigheder, eller udelader at give krævede oplysninger, med fængsel i to til seks år.«

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 15 CU og ND er tredjelandstatsborgere, der er fastboende i Italien. CU blev registreret som bosiddende i Italien den 29. marts 2012. ND blev registreret som bosiddende i landet den 24. marts 2013.
- 16 CU og ND er af Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (anklageren ved anklagemyndigheden ved retten i Napoli, Italien) anklaget for at have begået den i artikel 7, stk. 1, i lovdekret nr. 4/2019 omhandlede strafbare handling, for så vidt som de henholdsvis den 27. august 2020 og den 9. oktober 2020 underskrev ansøgninger om »borgerløn« og heri afgav falske erklæringer om, at de opfyldte kravene for tildeling af denne ydelse, herunder kravet om bopæl i Italien i mindst ti år som fastsat i det nævnte lovdekret. CU og ND modtog på dette grundlag uberettiget henholdsvis 3 414,40 EUR og 3 186,66 EUR.
- 17 Tribunale di Napoli (retten i Napoli, Italien), der er den forelæggende ret, er i tvivl om, hvorvidt lovdekret nr. 4/2019 er i overensstemmelse med EU-retten, for så vidt som dette lovdekret navnlig kræver, at tredjelandstatsborgere for at opnå »borgerløn«, der udgør en social bistandsydelse, som har til formål at sikre et eksistensminimum, skal have opholdt sig i Italien i mindst ti år, heraf uafbrudt i de sidste to år. Denne ret er af den opfattelse, at det pågældende lovdekret herved indfører en ugunstig behandling af sådanne statsborgere, herunder i forhold til dem, der har opholdstilladelse som fastboende udlænding, sammenlignet med indenlandske statsborgere.

- 18 Den forelæggende ret har i denne henseende indledningsvis konstateret, at »borgerløn« udgør en social ydelse, der har til formål at sikre et eksistensminimum, og som henhører under et af de tre områder, der er omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, nemlig social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning. Endvidere er dette direktivs artikel 11, stk. 4, ikke relevant i det foreliggende tilfælde, eftersom den italienske stat med vedtagelsen af den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning har begrænset ligebehandlingen til centrale ydelser. Selv om en sådan begrænsning havde været omfattet af denne lovgivning, ville den ikke have været i overensstemmelse med direktiv 2003/109, for så vidt som »borgerløn« i henhold til artikel 1, stk. 1, sidste punktum, i lovdekret nr. 4/2019 udgør det serviceniveau vedrørende ydelser, der skal sikres inden for rammerne af de tilgængelige ressourcer.
- 19 Den forelæggende ret har anført, at Domstolen i dom af 24. april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), fastslog, at artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der med hensyn til boligstøtte foreskriver en behandling af tredjelandsstatsborgere, som i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktiv har opnået status som fastboende, der er forskellig fra den, som er forbeholdt nationale borgere. Den forelæggende ret har ligeledes henvist til domme af 27. marts 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139) og Scrivner og Cole (122/84, EU:C:1985:145), der vedrørte en social bistanndsforanstaltning, der kan sammenlignes med »borgerløn«. I disse domme fastslog Domstolen, at en sådan foranstaltning i henhold til forordning nr. 492/2011 skal ydes såvel indenlandske arbejdstagere som arbejdstagere fra andre medlemsstater.
- 20 Domstolen har derimod endnu ikke udtalt sig om spørgsmålet om, hvorvidt en national bestemmelse, hvorefter der kun tildeles »borgerløn« til ansøgere, der opfylder et bopælskrav som det i hovedsagerne omhandlede, er i overensstemmelse med EU-retten. I tilfælde af, at kravet i artikel 2, stk. 1, litra a), nr. 2, i lovdekret nr. 4/2019 anses for ulovligt, vil dette indebære, at det materielle element i den pågældende strafbare handling ikke længere er opfyldt, og det er derfor nødvendigt at besvare dette spørgsmål med henblik på at træffe afgørelse i hovedsagerne.
- 21 På denne baggrund har Tribunale di Napoli (retten i Napoli) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er affattet enslydende i de forenede sager C-112/22 og C-223/22:
- »1) Er EU-retten, og navnlig artikel 18 [TEUF], artikel 45 [TEUF], artikel 7, stk. 2, i forordning [...] nr. 492/2011, artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 [...], artikel 29 i direktiv 2011/95 [...], [chartrets] artikel 34 [...] samt [den europæiske socialpagts] artikel 30 og 31 [...], til hinder for en national lovgivning som omhandlet i artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. [4/2019], for så vidt som den fastsætter et krav om ti års bopæl i Italien (herunder uafbrudt i de sidste to år på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og herefter bopæl i landet i hele den periode, hvor støtten ydes) for at få adgang til borgerløn, således at italienske statsborgere, unionsborgere, der er indehavere af opholdsret eller ret til tidsbegrænset ophold, eller fastboende tredjelandsstatsborgere, som har haft mindre end ti års bopæl [i Italien], eller ti års bopæl, men ikke uafbrudt i de sidste to år, stilles ringere end personer i samme kategori, som har haft ti års bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år?

Hvis det foregående spørgsmål besvares bekræftende:

- 2) Er EU-retten, og navnlig artikel 18 [TEUF], artikel 45 [TEUF], artikel 7, stk. 2, i forordning [...] nr. 492/2011, artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109[...], artikel 29 i direktiv 2011/95[...], [chartrets] artikel 34 [...] samt [den europæiske socialpagts] artikel 30 og 31 [...], til hinder for en national lovgivning som omhandlet i artikel 7, stk. 1, [i lovdekret nr. 4/2019,] sammenholdt med [dette dekrets] artikel 2, stk. 1, litra a), [...] for så vidt som den forskelsbehandler fastboende udlændinge, som kan opnå ret til tidsubegrænset ophold i en EU-medlemsstat efter at have haft fem års bopæl i værtsmedlemsstaten, i forhold til fastboende udlændinge, som har haft ti års bopæl i [Italien], herunder uafbrudt i de sidste to år?
- 3) Er EU-retten, og navnlig artikel 18 [TEUF], artikel 45 [TEUF], artikel 7, stk. 2, i [forordning nr. 492/2011], artikel 11, stk. 1, litra d), i [direktiv 2003/109] samt artikel 29 i [direktiv 2011/95], til hinder for en national lovgivning som omhandlet i artikel 7, stk. 1, [i [lovdekret nr. 4/2019,] sammenholdt med [dette dekrets] artikel 2, stk. 1, litra a),[...]] der med hensyn til italienske statsborgere, unionsborgere og tredjelandssstatsborgere fastsætter et krav om ti års bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år, for at få adgang til borgerløn?
- 4) Er EU-retten, og navnlig artikel 18 [TEUF], artikel 45 [TEUF], artikel 7, stk. 2, i forordning [...] nr. 492/2011, artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109[...], artikel 29 i direktiv 2011/95[...], [chartrets] artikel 34 [...] samt [den europæiske socialpagts] artikel 30 og 31 [...], til hinder for en national lovgivning som omhandlet i artikel 7, stk. 1, [i lovdekret nr. 4/2019,] sammenholdt med [dette dekrets] artikel 2, stk. 1, litra a), [...] for så vidt som den pålægger italienske statsborgere, unionsborgere og tredjelandssstatsborgere, der ansøger om borgerløn, at erklære at have haft ti års bopæl i Italien, herunder uafbrudt i de sidste to år, og fastsætter alvorlige konsekvenser af strafferetlig karakter i tilfælde af falsk erklæring?»

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 22 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 3. maj 2022 er sagerne C-112/22 og C-223/22 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.
- 23 Den 8. maj 2023 tilsendte Domstolen den forelæggende ret en anmodning om uddybende oplysninger i henhold til artikel 101, stk. 1, i Domstolens procesreglement, hvori den blev opfordret til at angive den retlige status for de personer, der er berørt af straffesagerne i hovedsagerne og de specifikke EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse på de pågældende personer, og hvis fortolkning den finder nødvendig med henblik på afgørelsen af de sager, der er indbragt for den. Den forelæggende ret besvarede denne anmodning den 9. juni 2023 i sag C-223/22 og den 13. juni 2023 i sag C-112/22 og oplyste i denne forbindelse, at de i hovedsagerne omhandlede personer er tredjelandssstatsborgere, der er fastboende i Italien. I besvarelsen vedrørende sag C-112/22 præciserede denne ret, at den bestemmelse, hvis fortolkning er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagerne, er artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109.
- 24 I henhold til artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol anmodede Den Italienske Republik om, at Domstolen træffer afgørelse i Store Afdeling, hvilket Domstolen tog til følge den 10. juli 2023.

Domstolens kompetence

- 25 Den italienske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål, eftersom de nationale bestemmelser, der finder anvendelse i hovedsagerne, vedrører en ydelse, der er fastsat i den nationale lovgivning, og som henhører under udøvelsen af medlemsstaternes enekompetence. Den i hovedsagerne omhandlede »borgerløn« er ikke en foranstaltning til social sikring eller social bistand, der blot har til formål at sikre de berørte personer et vist indkomstniveau, men udgør en kompleks foranstaltning, der navnlig har til formål at fremme social inklusion og reintegration af de berørte personer på arbejdsmarkedet.
- 26 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af EU-retten og navnlig af artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, hvilket åbenbart henhører under Domstolens kompetence (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, Prokurator Generalny (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse), C-508/19, EU:C:2022:201, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 For så vidt som den italienske regering med sit argument tilsigter at bestride, at den i hovedsagerne omhandlede »borgerløn« er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, skal det desuden fastslås, således som denne regering selv har anført i retsmødet, at dette argument ikke kan rejse tvivl om Domstolens kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål, men skal vurderes i forbindelse med realitetsbehandlingen af disse spørgsmål (jf. i denne retning dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 76).
- 28 Det skal konstateres, at den forelæggende ret i sine spørgsmål ligeledes nævner artikel 30 og 31 i den europæiske socialpagt. Selv om chartrets artikel 34, stk. 3, ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) er inspireret af artikel 30 og 31 i den reviderede europæiske socialpagt, følger det af fast retspraksis, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke sidstnævnte pagt (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Det følger heraf, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse om anmodningerne om præjudiciel afgørelse, undtagen for så vidt som de vedrører bestemmelserne i den europæiske socialpagt.

De præjudicielle spørgsmål

- 30 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra denne synsvinkel påhviler det i givet fald Domstolen at omformulere de spørgsmål, der forelægges den, ved af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den forelæggende ret, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom af 29.2.2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

- 31 Det skal i denne henseende bemærkes, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse henviser til flere kategorier af personer, der ifølge den forelæggende ret kan stilles ufordelagtigt af den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, nemlig fastboende tredjelandstatsborgere, visse indenlandske statsborgere, unionsborgere og tredjelandstatsborgere med ret til international beskyttelse. Disse anmodninger præciserer imidlertid ikke, hvilken af disse kategorier de i hovedsagerne omhandlede personer henhører under.
- 32 Som anført i denne doms præmis 23 har den forelæggende ret imidlertid i sine svar på Domstolens anmodning om uddybende oplysninger anført, at de i hovedsagerne omhandlede personer er tredjelandstatsborgere, der er fastboende i Italien. I sag C-112/22 har den desuden præciseret, at den bestemmelse, hvis fortolkning er relevant for hovedsagerne, er artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109. Det er nemlig denne bestemmelse, sammenholdt med chartrets artikel 34, der finder anvendelse på den omhandlede kategori af personer, og ikke artikel 18 TEUF og 45 TEUF, artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 eller artikel 29 i direktiv 2011/95, der ligeledes er nævnt i de forelagte spørgsmål. Der skal derfor ses bort fra de sidstnævnte bestemmelser, eftersom de ikke har nogen forbindelse med tvisten i hovedsagerne.
- 33 Henset til det ovenstående må det derfor fastslås, at den forelæggende ret med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, sammenholdt med chartrets artikel 34, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der underlægger fastboende tredjelandstatsborgeres adgang til en social sikringsforanstaltning og centrale ydelser, der tildeles som social bistand, et krav, der ligeledes finder anvendelse på statsborgere i den berørte medlemsstat, og hvorefter den pågældende skal have haft bopæl i denne medlemsstat i mindst ti år, herunder uafbrudt i de sidste to år, og som sanktionerer enhver falsk erklæring vedrørende bopælskravet med straf.
- 34 Ifølge det nævnte direktivs artikel 11, stk. 1, litra d), har en fastboende udlænding samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere med hensyn til social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning.
- 35 For så vidt som den italienske regering har anfægtet, at den i hovedsagerne omhandlede »borgerløn« er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde, skal det for det første bemærkes, at når en bestemmelse i EU-retten, såsom artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, udtrykkeligt henviser til national lovgivning, tilkommer det ikke Domstolen at undergive den omhandlede ordlyd en selvstændig og ensartet fortolkning i henhold til EU-retten. En sådan henvisning er nemlig et udtryk for EU-lovgivers ønske om at respektere de forskelle, der findes i medlemsstaterne med hensyn til definitionen og den nøjagtige rækkevidde af de pågældende begreber. Den manglende selvstændige og ensartede definition i henhold til EU-retten af begreberne social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand, og henvisningen til national ret i denne bestemmelse vedrørende disse begreber indebærer dog ikke, at medlemsstaterne ville kunne skade den effektive virkning af direktiv 2003/109 ved anvendelsen af det i denne bestemmelse fastsatte ligebehandlingsprincip (dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 77 og 78, og af 28.10.2021, ASGI m.fl., C-462/20, EU:C:2021:894, præmis 31).
- 36 Chartrets artikel 51, stk. 1, fastsætter desuden, at bestemmelserne heri er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Det fremgår ligeledes af tredje betragtning til direktiv 2003/109, at direktiv 2003/109 overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. chartret.

- 37 Når medlemsstaterne afgør, hvilke sociale sikringsforanstaltninger og centrale ydelser, der tildeles som social bistand, som er defineret i deres nationale lovgivning og omfattet af ligebehandlingsprincippet i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, skal de dermed overholde de rettigheder og principper, der er fastsat i chartret, bl.a. dem, der fremgår af chartrets artikel 34. Det følger af chartrets artikel 34, stk. 3, at Unionen og dermed medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, for at bekæmpe social udstødelse og fattigdom »anerkender og respekterer [...] retten til social bistand og boligstøtte, der skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, efter de regler, der er fastsat i EU-retten og national lovgivning og praksis« (dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 80).
- 38 Da både chartrets artikel 34 og artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 henviser til national ret, tilkommer det den forelæggende ret at vurdere, hvorvidt den i hovedsagerne omhandlede »borgerløn« udgør en sådan social ydelse som de ydelser, der er omfattet af nævnte direktiv (jf. i denne retning dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 81, og af 28.10.2021, ASGI m.fl., C-462/20, EU:C:2021:894, præmis 32).
- 39 Som det er anført i denne doms præmis 18, har den forelæggende ret i sine anmodninger om præjudiciel afgørelse konstateret, at »borgerløn« udgør en social ydelse, der har til formål at sikre et eksistensminimum, som henhører under et af de tre områder, der er omhandlet i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, nemlig social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning.
- 40 Den italienske regering har ganske vist bestridt denne konstatering fra den forelæggende ret. Det skal bemærkes, at det ifølge fast retspraksis tilkommer Domstolen i henhold til kompetencefordelingen mellem Unionens retsinstanser og de nationale retter at tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelsesafgørelsen er baggrunden for de præjudicielle spørgsmål. Uanset hvilken kritik en medlemsstats regering har rejst af den fortolkning af national ret, som den forelæggende ret har lagt til grund, skal undersøgelsen af de præjudicielle spørgsmål foretages på grundlag af denne fortolkning, og det tilkommer ikke Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf (jf. i denne retning dom af 21.6.2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, præmis 25, og af 21.12.2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, præmis 31).
- 41 Inden for rammerne af de foreliggende sager skal Domstolen derfor lægge til grund, at den i hovedsagerne omhandlede »borgerløn« udgør en foranstaltning, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, sammenholdt med chartrets artikel 34.
- 42 Selv om medlemsstaterne i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2003/109 kan begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser, har den forelæggende ret i sine anmodninger om præjudiciel afgørelse i øvrigt konstateret, at denne bestemmelse, der skal fortolkes strengt, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Dels har de italienske myndigheder, der har kompetence til at gennemføre dette direktiv, nemlig ikke klart givet udtryk for, at de har haft til hensigt at påberåbe sig undtagelsen i denne bestemmelse. Dels udgør »borgerløn« netop en sådan »central ydelse« som omhandlet i samme bestemmelse. Dette begreb betegner ydelser, der bidrager til at sætte den enkelte i stand til at opfylde sine grundlæggende behov, såsom kost, bolig og sundhed (jf. i denne retning dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 86-92).

- 43 Det skal for det andet bemærkes, at det tydeligt følger af den ordning, der er indført ved direktiv 2003/109, at erhvervelse af status som fastboende udlænding i henhold til dette direktiv er underlagt en særlig procedure og desuden en forpligtelse til at opfylde de præcise betingelser i dette direktivs kapitel II.
- 44 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109 fastsætter, at medlemsstaterne meddeler tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af den relevante ansøgning, status som fastboende udlænding. Dette direktivs artikel 5 betinger erhvervelsen af denne status af bevis for, at tredjelandstatsborgeren, der ansøger om denne status, råder over tilstrækkelige indtægter og en sygeforsikring. Endelig præciserer samme direktivs artikel 7 de processuelle krav til opnåelse af nævnte status.
- 45 Det fremgår i øvrigt af 2., 4., 6. og 12. betragtning til direktiv 2003/109, at dette tilsigter at sikre integrationen af tredjelandstatsborgere, der er fastboende og lovligt opholder sig i medlemsstaterne, og med henblik herpå at tilnærme disse statsborgeres rettigheder til unionsborgernes rettigheder navnlig ved at indføre ligebehandling med disse sidstnævnte på en lang række økonomiske og sociale områder. Status som fastboende udlænding medfører således, at den pågældende har ret til ligebehandling på de områder, som er omhandlet i dette direktivs artikel 11, på de i denne artikel fastsatte betingelser (dom af 25.11.2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familieydelse til fastboende udlændinge), C-303/19, EU:C:2020:958, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, svarer en sådan status til det højeste integrationsniveau for en tredjelandstatsborger og begrundes, at de skal have ret til ligebehandling med statsborgerne i værtsmedlemsstaten, navnlig for så vidt angår social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand.
- 47 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt kravet om ti års bopæl i Italien, herunder uafbrudt i de sidste to år, som fremgår af artikel 2, stk. 1, litra a), nr. 2, i lovdekret nr. 4/2019, og som skal være opfyldt for at få adgang til »borgerløn«, er foreneligt med artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, sammenholdt med chartrets artikel 34, har den forelæggende ret fremhævet, at dette bopælskrav anvendes ens på såvel fastboende tredjelandstatsborgere som italienske statsborgere. Den forelæggende ret har imidlertid nærmere bestemt påpeget, at det nævnte krav stiller fastboende tredjelandstatsborgere ringere, sammenlignet med italienske statsborgere, der opholder sig i Italien, og som ikke har forladt denne medlemsstats område for i en længere periode at bosætte sig i udlandet.
- 48 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, forbyder ligebehandlingsprincippet i artikel 11 i direktiv 2003/109 ikke alene åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier fører til det samme resultat.
- 49 Det skal følgelig for det første undersøges, om et krav om ti års bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år, fører til en ulig behandling, der er udtryk for indirekte forskelsbehandling af fastboende tredjelandstatsborgere i forhold til statsborgere i den pågældende medlemsstat.
- 50 Det skal i denne henseende bemærkes, at et sådant krav om ti års bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år, hovedsageligt berører statsborgere fra andre medlemsstater, herunder bl.a. tredjelandstatsborgere.

- 51 Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at kravet om ti års bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år, ligeledes berører interesserne for italienske statsborgere, der vender tilbage til Italien efter en periode med bopæl i en anden medlemsstat. Det er imidlertid irrelevant, at den i hovedsagerne omhandlede foranstaltning i givet fald berører såvel indenlandske statsborgere, der ikke er i stand til at opfylde et sådant kriterium, som fastboende tredjelandssstatsborgere, ufordelagtigt. En foranstaltning kan nemlig betragtes som en indirekte forskelsbehandling, uden at det er nødvendigt, at den fører til en begunstigelse af alle indenlandske statsborgere eller til en ringere stilling alene for fastboende tredjelandssstatsborgere, og ikke for indenlandske statsborgere (jf. analogt dom af 20.6.2013, Giersch m.fl., C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 45).
- 52 En forskellig behandling af fastboende tredjelandssstatsborgere og indenlandske statsborgere, der følger af den omstændighed, at en national lovgivning fastsætter et krav om ti års bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år, udgør derfor en indirekte forskelsbehandling.
- 53 Det skal for det andet bemærkes, at en sådan forskelsbehandling principielt er forbudt, medmindre den er objektivt begrundet. For at være begrundet skal den imidlertid være egnet til at sikre opfyldelsen af et lovligt mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- 54 I denne henseende har den italienske regering i sit skriftlige indlæg anført, at for så vidt som »borgerløn« udgør en økonomisk fordel, hvis tildeling er betinget af, at de myndige medlemmer af den berørte husholdning deltager i et individuelt forløb med henblik på beskæftigelse og social integration på grundlag af særlige overenskomster, indebærer tildelingen af denne fordel vedtagelse af meget komplekse sociale og erhvervsmæssige foranstaltninger set ud fra et administrativt synspunkt. Ifølge denne regering har den nationale lovgiver derfor behørigt begrænset adgangen til den pågældende foranstaltning til tredjelandssstatsborgere, der har fast bopæl og er velintegrerede i Italien.
- 55 Det skal imidlertid bemærkes, at artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/109 udtømmende opregner de situationer, hvor medlemsstaterne med hensyn til ophold kan fravige princippet om ligebehandling af fastboende tredjelandssstatsborgere og indenlandske statsborgere. Med undtagelse af disse situationer udgør en forskellig behandling af disse to kategorier af statsborgere således i sig selv en tilsidesættelse af dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra d) (jf. i denne retning dom af 25.11.2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familieydelse til fastboende udlændinge), C-303/19, EU:C:2020:958, præmis 23).
- 56 Navnlig kan en forskelsbehandling mellem fastboende tredjelandssstatsborgere og statsborgere i den pågældende medlemsstat ikke begrundes med, at de befinder sig i en forskellig situation på grund af deres respektive tilknytning til denne medlemsstat. En sådan begrundelse er i strid med artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, der kræver ligebehandling af disse personer på området for social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand (dom af 25.11.2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familieydelse til fastboende udlændinge), C-303/19, EU:C:2020:958, præmis 34).
- 57 Som anført i nærværende doms præmis 44 fastsætter artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109 nemlig et krav om, at en tredjelandssstatsborger skal have opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på en medlemsstats område i fem år, for at denne medlemsstat kan meddele en tredjelandssstatsborger status som fastboende udlænding. Det fremgår af denne bestemmelse, sammenholdt med sjette betragtning til dette direktiv, at EU-lovgiver var af den opfattelse, at en sådan periode med lovligt og uafbrudt ophold på fem år vidner om »personens tilknytning til landet« og således skal anses for at være tilstrækkelig til, at den pågældende efter opnåelse af status som fastboende udlænding

har ret til ligebehandling med den nævnte medlemsstats statsborgere, navnlig for så vidt angår social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 11, stk. 1, litra d).

- 58 En medlemsstat kan derfor ikke ensidigt forlænge den opholdsperiode, der er nødvendig for, at en sådan fastboende udlænding kan nyde godt af den ret, der er sikret ved artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, uden at tilsidesætte denne bestemmelse og det formål, der forfølges hermed, der, således som det fremgår af 12. betragtning til samme direktiv, er at sikre, at status som fastboende udlænding udgør »et virkeligt integrationsredskab i det samfund, hvor den fastboende udlænding har slået sig ned«.
- 59 Det følger heraf, at et krav om bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år, som det i hovedsagerne omhandlede er i strid med artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109.
- 60 Hvad endelig for det fjerde angår spørgsmålet om foreneligheden med EU-retten og navnlig med direktiv 2003/109 af en national bestemmelse, der fastsætter, at ansøgere om en social sikringsforanstaltning og centrale ydelser, der tildeles som social bistand, pålægges en strafferetlig sanktion i tilfælde af falsk erklæring vedrørende kravene for adgang til en sådan foranstaltning, skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at en national sanktionsordning ikke er forenelig med bestemmelserne i direktiv 2003/109, når den er indført for at sikre overholdelsen af en forpligtelse, som ikke selv er i overensstemmelse med disse bestemmelser (jf. i denne retning dom af 26.4.2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Maksimal varighed af grænsekontrollen ved de indre grænser), C-368/20 og C-369/20, EU:C:2022:298, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, sammenholdt med chartrets artikel 34, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der underlægger fastboende tredjelandsstatsborgeres adgang til en social sikringsforanstaltning og centrale ydelser, der tildeles som social bistand, et krav, som ligeledes finder anvendelse på statsborgere i den berørte medlemsstat, og hvorefter den pågældende skal have haft bopæl i denne medlemsstat i mindst ti år, heraf de sidste to år uafbrudt, og som sanktionerer enhver falsk erklæring vedrørende bopælskravet med straf.

Sagsomkostninger

- 62 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding, sammenhold med artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der underlægger fastboende tredjelandstatsborgeres adgang til en social sikringsforanstaltning og centrale ydelser, der tildeles som social bistand, et krav, som ligeledes finder anvendelse på statsborgere i den berørte medlemsstat, og hvorefter den pågældende skal have haft bopæl i denne medlemsstat i mindst ti år, heraf de sidste to år uafbrudt, og som sanktionerer enhver falsk erklæring vedrørende bopælskravet med straf.

Underskrifter