

ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

28 oktober 2021 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2003/109/EG – Status van langdurig ingezetenen van derde landen – Artikel 11 – Richtlijn 2011/98/EU – Rechten van werknemers uit derde landen met een gecombineerde vergunning – Artikel 12 – Richtlijn 2009/50/EG – Rechten van onderdanen van derde landen met een Europese blauwe kaart – Artikel 14 – Richtlijn 2011/95/EU – Rechten van personen die internationale bescherming genieten – Artikel 29 – Gelijke behandeling – Sociale zekerheid – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Coördinatie van socialezekerheidsstelsels – Artikel 3 – Gezinsbijslagen – Sociale bijstand – Sociale bescherming – Toegang tot goederen en diensten – Regeling van een lidstaat die onderdanen van derde landen uitsluit van het recht op een „gezinskaart”

In zaak C-462/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg Milaan, Italië) bij beslissing van 14 september 2020, ingekomen bij het Hof op 25 september 2020, in de procedure

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

tegen

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Tiende kamer, I. Jarukaitis (rapporteur) en M. Ilešič, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN) en Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti, vertegenwoordigd door A. Guariso, L. Neri en I. Traina, advocati,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en D. Martin als gemachtigden,
- gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 11, lid 1, onder d) en f), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), artikel 12, lid 1, onder e) en g), van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB 2011, L 343, blz. 1), artikel 14, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PB 2009, L 155, blz. 17), en artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds de Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN) en de Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti en anderzijds de Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (voorzitterschap van de raad van ministers – departement voor gezinsbeleid, Italië) en het Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën, Italië) over de uitsluiting van onderdanen van derde landen van het recht op een aan gezinnen toegekende kaart waarmee bij de aankoop van goederen of diensten kortingen of lagere tarieven kunnen worden verkregen (hierna: „gezinskaart”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/109

- 3 In artikel 11 van richtlijn 2003/109, met als opschrift „Gelijke behandeling”, wordt bepaald:

„1. Langdurig ingezetenen genieten op de volgende gebieden dezelfde behandeling als de eigen onderdanen:

[...]

d) sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving;

[...]

- f) toegang tot goederen en diensten en de levering van voor het publiek beschikbare goederen en diensten, alsmede tot procedures voor het verkrijgen van huisvesting;

[...]

2. De betrokken lidstaat mag de gelijke behandeling ten aanzien van de punten b), d), e), f) en g), van lid 1 beperken tot gevallen waarin de geregistreerde of gebruikelijke verblijfplaats van de langdurig ingezetene of van de gezinsleden voor wie hij voordelen opeist, op het grondgebied van de lidstaat in kwestie is gelegen.

[...]”

Richtlijn 2009/50

- 4 Artikel 14 van richtlijn 2009/50, met als opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt in lid 1:

„De houder van de Europese blauwe kaart wordt op dezelfde manier behandeld als de onderdanen van de lidstaat die de blauwe kaart heeft afgegeven, op het vlak van:

[...]

- e) bepalingen in de nationale wetgeving inzake takken van sociale zekerheid zoals beschreven in verordening (EEG) nr. 1408/71 [van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2)]. De bijzondere bepalingen in de bijlage bij verordening (EG) nr. 859/2003 [van de Raad van 14 mei 2003 tot uitbreiding van de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71 en verordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen (PB 2003, L 124, blz. 1),] zijn van overeenkomstige toepassing;

[...]

- g) toegang tot goederen en diensten en de levering van voor het publiek beschikbare goederen en diensten, inclusief huisvestingsprocedures alsmede voorlichting en advies van arbeidsbureaus;

[...]”

Richtlijn 2011/95

- 5 Artikel 29 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Sociale voorzieningen”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat.”

Richtlijn 2011/98

- 6 Artikel 12 van richtlijn 2011/98, met als opschrift „Recht op gelijke behandeling”, luidt:

„1. Werknemers uit derde landen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b) en c), worden in de lidstaten waar zij verblijven op dezelfde manier behandeld als nationale onderdanen, op het vlak van:

[...]

- e) de takken van de sociale zekerheid als omschreven in verordening (EG) nr. 883/2004 [van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1)];

[...]

- g) toegang tot goederen en diensten, en de levering van voor het publiek beschikbare goederen en diensten, waaronder procedures voor het verkrijgen van huisvesting overeenkomstig het nationale recht, zonder afbreuk te doen aan de vrijheid om contracten af te sluiten overeenkomstig het recht van de Unie en het nationale recht;

[...]

2. De lidstaten mogen beperkingen stellen aan de gelijke behandeling:

[...]

- d) in lid 1, onder g), door:

- i) de toepassing ervan te beperken tot werknemers uit derde landen die in loondienst zijn;

[...]”

Verordening nr. 883/2004

- 7 In artikel 1 van verordening nr. 883/2004, met als opschrift „Definities”, wordt bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening:

[...]

- z) worden onder ‚gezinsbijslagen’ verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie.”

- 8 Artikel 3 van genoemde richtlijn, met als opschrift „Materiële werkingssfeer”, bepaalt in lid 1:

„Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

[...]

- j) gezinsbijslagen.”

Italiaans recht

- 9 Artikel 1, lid 391, van legge n. 208/2015 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) [wet nr. 208/2015 houdende bepalingen voor de vaststelling van de jaar- en meerjarenbegroting van de staat (stabiliteitswet 2016)] van 28 december 2015 (gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 30 december 2015), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

„In 2016 wordt de gezinskaart ingevoerd, die bedoeld is voor gezinnen bestaande uit Italiaanse onderdanen of onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie die legaal op het Italiaanse grondgebied verblijven, met ten minste drie inwonende kinderen niet ouder dan 26 jaar. Aan de gezinnen die de kaart hebben aangevraagd wordt deze afgegeven op basis van de criteria en overeenkomstig de voorschriften die worden vastgesteld bij besluit van de voorzitter van de raad van

ministers of de minister van Gezins- en Gehandicaptenbeleid, in overleg met de minister van Economische Zaken en Financiën, dat binnen drie maanden na de datum van inwerkingtreding van deze bepaling zal worden vastgesteld. De kaart geeft toegang tot kortingen op de verwerving van goederen of diensten of tot lagere tarieven, die worden toegekend door particuliere of publieke entiteiten die aan het initiatief deelnemen. De bij het initiatief aangesloten entiteiten die hogere kortingen of lagere tarieven bieden dan die welke op de markt worden gehanteerd, kunnen hun deelname aan het initiatief gebruiken voor promotie- en reclamedoeleinden.”

- 10 Artikel 1, lid 391, van deze wet is ten uitvoer gelegd bij Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia – Rilascio della Carta della famiglia [besluit van het voorzitterschap van de raad van ministers – departement voor gezinsbeleid (hierna: „departement voor gezinsbeleid”) – uitgifte van de gezinskaart] van 27 juni 2019 (GURI nr. 203 van 30 augustus 2019). Volgens dit besluit wordt de gezinskaart, op aanvraag, door het departement voor gezinsbeleid aan de belanghebbenden verstrekt. De aanvraag moet via een website worden ingediend, en de aanvrager moet daarin verklaren dat hij aan de wettelijke vereisten voldoet. Hij moet met name Italiaans onderdaan zijn of onderdaan van een van de lidstaten van de Unie met legaal verblijf in Italië. Het staat publieke of particuliere leveranciers van goederen en diensten (bijvoorbeeld handelaars) vrij om aan het initiatief deel te nemen. Daartoe kunnen zij een overeenkomst sluiten met het departement voor gezinsbeleid. Zij dienen kaarthouders voor enkele door henzelf gekozen goederen of diensten een korting van ten minste 5 % op de detailhandelsprijs te garanderen. De naam van de aangesloten leveranciers wordt op de website bekendgemaakt.
- 11 Bij artikel 90 bis van decreto-legge n. 18/2020 – Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (voorlopig wetsbesluit nr. 18/2020 houdende maatregelen ter versterking van de nationale gezondheidsdienst en economische steun voor gezinnen, werknemers en ondernemingen in verband met de epidemiologische crisis van COVID-19) van 17 maart 2020 (GURI nr. 70 van 17 maart 2020), dat bij legge di conversione n. 27/2020 (omzettingwet nr. 27/2020) van 24 april 2020 is ingevoerd (gewoon supplement bij GURI nr. 110 van 29 april 2020), is het vereiste aantal kinderen ten laste om voor de gezinskaart in aanmerking te komen, verlaagd tot één kind.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 12 Bij brief van 31 maart 2020 heeft ASGI, samen met twee andere verenigingen die geen verzoeksters in het hoofdgeding zijn, het departement voor gezinsbeleid verzocht om de regeling inzake de gezinskaart buiten toepassing te laten voor zover daarin de mogelijkheid wordt uitgesloten om deze kaart toe te kennen aan onderdanen van derde landen die zich in een door het Unierecht beschermde rechtspositie bevinden.
- 13 Aangezien dit verzoek niet is beantwoord, hebben verzoeksters bij de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg Milaan, Italië), de verwijzende rechter, de speciale procedure voor discriminatie ingeleid teneinde die regeling op dat punt buiten toepassing te laten en de wijziging ervan te bevelen.
- 14 Verzoeksters betogen voor die rechter met name dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling in strijd is met artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, aangezien de gezinskaart volgens hen onder de in die bepaling bedoelde begrippen „sociale zekerheid”, „sociale bijstand” en „sociale bescherming” valt. Die regeling is volgens hen ook in strijd met artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98, gelezen in samenhang met artikel 1, onder z), en artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004, aangezien de gezinskaart onder het in die verordening bedoelde begrip „gezinsbijslagen” valt. Ten slotte voeren zij aan dat die regeling in strijd is met artikel 14, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/50, gelezen in samenhang met dezelfde bepalingen van verordening nr. 883/2004, en met artikel 29 van richtlijn 2011/95, omdat de gezinskaart onder het in die bepaling bedoelde begrip „sociale voorzieningen” valt.

- 15 Voorts betogen verzoeksters dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling ook onverenigbaar is met het Unierecht indien zou worden geoordeeld dat de afgifte van de gezinskaart een dienst is in de zin van artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2003/109, artikel 12, lid 1, onder g), van richtlijn 2011/98 en artikel 14, lid 1, onder g), van richtlijn 2009/50.
- 16 Verweerders in het hoofdgeding concluderen tot verwerping van het beroep op grond dat, wat richtlijn 2003/109 betreft, de gezinskaart niet onder de begrippen „sociale bijstand” of „sociale bescherming” valt, maar een maatregel is om gezinnen te ondersteunen en de kosten van de diensten voor gezinnen te verminderen. Zij voeren in dit verband aan dat de toekenning van die kaart niet afhangt van de inkomsten van de begunstigen en dat de kaart niet door de overheid wordt gefinancierd, aangezien de kortingen worden toegekend door de leveranciers van goederen en diensten die een overeenkomst met het departement voor gezinsbeleid hebben gesloten. Om soortgelijke redenen zijn zij van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet in strijd is met richtlijn 2011/98, aangezien de gezinskaart niet als gezinsbijslag kan worden beschouwd, en die regeling evenmin in strijd is met richtlijn 2009/50 of richtlijn 2011/95.
- 17 De verwijzende rechter zet uiteen dat de beslechting van het hoofdgeding hoofdzakelijk afhangt van de vraag of de gezinskaart al dan niet onder de begrippen „sociale zekerheid”, „sociale bijstand”, „sociale bescherming”, „toegang tot goederen en diensten” of „gezinsbijslag” in de zin van de aangevoerde richtlijnen en van verordening nr. 883/2004 valt.
- 18 Hij merkt op dat de lagere inkomsten als gevolg van de korting voor de gezinnen die de gezinskaart gebruiken weliswaar ten laste komen van de – publieke dan wel particuliere – leveranciers van goederen en diensten die besluiten de overeenkomst met het departement voor gezinsbeleid aan te gaan, maar dat dit departement, waarvan de werking ten laste van de staatskas is, de aanvragen om toekenning van gezinskaarten behandelt, deze afgeeft en de namen bekendmaakt van de publieke of particuliere entiteiten die deze overeenkomst zijn aangegaan.
- 19 Hij wijst erop dat de door partijen opgeworpen rechtsvragen moeten worden beslecht door middel van een autonome uitlegging van het Unierecht.
- 20 In die omstandigheden heeft de Tribunale di Milano de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Staat artikel 11, lid 1, onder d) of f), van [richtlijn 2003/109] in de weg aan een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is, volgens welke de overheid van een lidstaat een document dat recht geeft op korting op leveringen van goederen of diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten, uitsluitend verstrekt aan onderdanen van die lidstaat en die van andere lidstaten van de Europese Unie, en niet aan langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen?
 - 2) Staat artikel 12, lid 1, onder e), van [richtlijn 2011/98] junctis artikel 1, onder z), en artikel 3, onder j), van [verordening nr. 883/2004], of artikel 12, lid 1, onder g), van [richtlijn 2011/98] in de weg aan een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is, volgens welke de overheid van een lidstaat een document dat recht geeft op korting op leveringen van goederen of diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten, uitsluitend verstrekt aan onderdanen van die lidstaat en die van andere lidstaten van de Europese Unie, en niet aan onderdanen van derde landen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b) en c), van [richtlijn 2011/98]?
 - 3) Staat artikel 14, lid 1, onder e), van [richtlijn 2009/50] junctis artikel 1, onder z), en artikel 3, lid 1, onder j), van [verordening nr. 883/2004], of artikel 14, lid 1, onder g), van [richtlijn 2009/50] in de weg aan een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is, volgens welke de overheid van een lidstaat een document dat recht geeft op korting op leveringen van goederen of diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten, uitsluitend verstrekt aan onderdanen van die lidstaat en die van

andere lidstaten van de Europese Unie, en niet aan onderdanen van derde landen die houders zijn van een Europese blauwe kaart in de zin van [richtlijn 2009/50]?

- 4) Staat artikel 29 van [richtlijn 2011/95] in de weg aan een nationale regeling als die welke in casu aan de orde is, volgens welke de overheid van een lidstaat een document dat recht geeft op korting op leveringen van goederen of diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten, uitsluitend verstrekt aan onderdanen van die lidstaat en die van andere lidstaten van de Europese Unie, en niet aan onderdanen van derde landen die internationale bescherming genieten?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 21 Met zijn vier vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, lid 1, onder d), of artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2003/109, artikel 12, lid 1, onder e), of artikel 12, lid 1, onder g), van richtlijn 2011/98, artikel 14, lid 1, onder e), of artikel 14, lid 1, onder g), van richtlijn 2009/50 en artikel 29 van richtlijn 2011/95 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat die de door die richtlijnen bedoelde onderdanen van derde landen uitsluit van het recht op een gezinskaart waarmee korting of lagere tarieven kunnen worden verkregen bij de aankoop van goederen en diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten.
- 22 Om in de eerste plaats te bepalen of die uitsluiting in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling wat de in die richtlijnen bedoelde prestaties betreft, moet worden onderzocht of de gezinskaart onder een van die prestaties valt.
- 23 Daartoe moet allereerst worden opgemerkt dat de in artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 en artikel 14, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/50 bedoelde prestaties die zijn welke behoren tot de verschillende takken van de sociale zekerheid zoals zij zijn omschreven in het Unierecht, te weten verordening nr. 883/2004.
- 24 Volgens vaste rechtspraak van het Hof berust het onderscheid tussen uitkeringen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen en de uitkeringen die daarbuiten vallen, in de eerste plaats op de kenmerkende eigenschappen van elke uitkering, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend, terwijl irrelevant is of een uitkering door een nationale wetgeving al dan niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt [arresten van 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 25 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat een uitkering als een socialezekerheidsuitkering kan worden beschouwd wanneer zij, ten eerste, aan de rechthebbenden wordt toegekend zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, op grond van een wettelijk omschreven situatie, en, ten tweede, verband houdt met een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten [arresten van 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 26 Prestaties die automatisch worden toegekend aan gezinnen die aan bepaalde objectieve criteria voldoen betreffende met name hun omvang, inkomen en vermogen, los van elke individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften, en die strekken ter tegemoetkoming van de gezinslasten, moeten dus worden aangemerkt als socialezekerheidsprestaties [arresten van 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punt 37].

- 27 Met betrekking tot de vraag of een bepaalde uitkering onder de in artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 genoemde gezinsbijslagen valt, moet worden opgemerkt dat het begrip „gezinsbijslagen” volgens artikel 1, onder z), van die verordening betrekking heeft op alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I bij deze verordening vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie. De gezinsbijslagen hebben dus tot doel om werknemers met gezinslasten een sociale handreiking te bieden door de samenleving in die lasten te doen delen. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de uitdrukking „ter bestrijding van de gezinslasten” aldus moet worden uitgelegd dat zij onder meer ziet op een overheidsbijdrage aan het gezinsbudget ter verlichting van de lasten die voortvloeien uit het onderhoud van kinderen [zie in die zin arresten van 24 oktober 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, punten 34 en 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 2 april 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Kind van de echtgenoot van een grensarbeider), C-802/18, EU:C:2020:269, punt 38].
- 28 Hoewel de gezinskaart, zoals verzoeksters stellen, bestemd is voor gezinnen en door de Italiaanse wetgever is aangemerkt als een „steunmaatregel voor kinderrijke gezinnen”, en de afgifte van die kaart, het sluiten van overeenkomsten met de betrokken goederen- en dienstenleveranciers en de bekendmaking van de naam van die leveranciers door de staat worden verzekerd en gefinancierd, blijkt echter dat die kaart tot doel heeft kortingen of lagere tarieven te verkrijgen van die leveranciers, die de kosten ervan dragen en wier deelneming aan die actie ten gunste van de gezinnen vrijwillig is. Zoals de Italiaanse regering en de Europese Commissie betogen, vormt de gezinskaart dus geen prestatie die kan worden beschouwd als een overheidsbijdrage die de samenleving in de gezinslasten laat delen en valt zij bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004.
- 29 Daaruit volgt dat artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 en artikel 14, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/50 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.
- 30 Vervolgens verwijst richtlijn 2003/109, anders dan richtlijnen 2011/98 en 2009/50, naar het nationale recht om te bepalen of een bepaalde sociale prestatie onder de daarin bedoelde prestaties valt, aangezien artikel 11, lid 1, onder d), van die richtlijn voorziet in gelijke behandeling van langdurig ingezetenen en eigen onderdanen wat betreft sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming „zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving”.
- 31 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat wanneer de Uniewetgever uitdrukkelijk heeft verwezen naar de nationale wetgeving, zoals het geval is in artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, het niet aan het Hof is om aan de betrokken termen een zelfstandige en uniforme definitie te geven overeenkomstig het Unierecht. Het ontbreken van een autonome en uniforme definitie overeenkomstig het Unierecht van de begrippen „sociale zekerheid”, „sociale bijstand” en „sociale bescherming” in de zin van die richtlijn en de verwijzing naar het nationale recht impliceren echter niet dat de lidstaten bij de toepassing van het in die bepaling vastgestelde beginsel van gelijke behandeling het nuttige effect van die richtlijn mogen aantasten (zie in die zin arrest van 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punten 77 en 78).
- 32 In casu blijkt evenwel niet dat de omstandigheid dat onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene bezitten in de zin van richtlijn 2003/109, van het recht op de gezinskaart worden uitgesloten, afbreuk kan doen aan de nuttige werking van die richtlijn wat betreft de gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming. Voor zover die kaart volgens de Italiaanse wettelijke regeling niet onder de begrippen „sociale zekerheid”, „sociale bijstand” of „sociale bescherming” valt, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, verzet artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 zich dus niet tegen een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.
- 33 Wat richtlijn 2011/95 betreft, bepaalt artikel 29 van die richtlijn dat de lidstaten ervoor zorgen dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft

toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat. Die richtlijn vereist dus dat het niveau van de sociale prestaties die worden toegekend aan personen die internationale bescherming genieten door de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, hetzelfde is als het niveau dat geldt voor onderdanen van die lidstaat (zie in die zin arrest van 21 november 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, punt 25).

- 34 Hoewel richtlijn 2011/95 niet aangeeft welke prestaties de ontvangers van sociale bijstand op grond van artikel 29 ervan moeten ontvangen, moet worden opgemerkt dat uit vaste rechtspraak blijkt dat het begrip „sociale bijstand” ziet op alle van overheidswege ingevoerde bijstandsstelsels, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien (zie naar analogie arresten van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 63, en 15 september 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 44).
- 35 In casu staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of, gelet op die omschrijving, de gezinskaart sociale bijstand in de zin van artikel 29 van richtlijn 2011/95 vormt.
- 36 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de uitsluiting van de in richtlijnen 2003/109, 2011/98 en 2009/50 bedoelde onderdanen van derde landen van het recht op de gezinskaart in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling als bedoeld in artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2003/109, artikel 12, lid 1, onder g), van richtlijn 2011/98 en artikel 14, lid 1, onder g), van richtlijn 2009/50, moet worden vastgesteld dat die bepalingen voorzien in gelijke behandeling van de in die richtlijnen bedoelde onderdanen van derde landen en de onderdanen van het gastland wat betreft de toegang tot goederen en diensten en de levering van aan het publiek aangeboden goederen en diensten.
- 37 Uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens blijkt dat de gezinskaart tot doel heeft de toegang tot goederen en diensten en de levering van goederen en diensten die aan het publiek met een korting of tegen een lager tarief worden aangeboden, mogelijk te maken.
- 38 De uitsluiting van de in die richtlijnen bedoelde onderdanen van derde landen van het recht op de gezinskaart vormt derhalve een ongelijke behandeling die in strijd is met artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2003/109, artikel 12, lid 1, onder g), van richtlijn 2011/98 en artikel 14, lid 1, onder g), van richtlijn 2009/50, aangezien hun daardoor de toegang tot die goederen en diensten en de levering ervan onder dezelfde voorwaarden als die welke voor Italiaanse onderdanen gelden, wordt ontzegd.
- 39 Dienaangaande zij opgemerkt dat uit de gegevens van het dossier, en in het bijzonder uit de schriftelijke opmerkingen van de Italiaanse regering, niet blijkt dat deze regering duidelijk te kennen heeft gegeven dat zij zich wilde beroepen op de in artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/109 en artikel 12, lid 2, onder d), i), van richtlijn 2011/98 bedoelde afwijkingen (zie in die zin arrest van 21 juni 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 Gelet op een en ander dient op de vragen te worden geantwoord dat:
 - artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 en artikel 14, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/50 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een regeling van een lidstaat die de door die richtlijnen bedoelde onderdanen van derde landen uitsluit van het recht op een gezinskaart waarmee korting of lagere tarieven kunnen worden verkregen bij de aankoop van goederen en diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten;
 - artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het evenmin in de weg staat aan een dergelijke regeling voor zover een dergelijke kaart volgens de nationale wettelijke regeling van die lidstaat niet onder de begrippen „sociale zekerheid”, „sociale bijstand” of „sociale bescherming” valt;

- artikel 29 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een dergelijke regeling indien die kaart onder een van overheidswege ingevoerd bijstandsstelsel valt waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien, en
- artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2003/109, artikel 12, lid 1, onder g), van richtlijn 2011/98 en artikel 14, lid 1, onder g), van richtlijn 2009/50 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een dergelijke regeling.

Kosten

- 41 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, en artikel 14, lid 1, onder e), van richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een regeling van een lidstaat die de door die richtlijnen bedoelde onderdanen van derde landen uitsluit van het recht op een gezinskaart waarmee korting of lagere tarieven kunnen worden verkregen bij de aankoop van goederen en diensten van publieke en particuliere entiteiten die een overeenkomst met de overheid van die lidstaat hebben gesloten.

Artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen moet aldus worden uitgelegd dat het evenmin in de weg staat aan een dergelijke regeling voor zover een dergelijke kaart volgens de nationale wettelijke regeling van die lidstaat niet onder de begrippen „sociale zekerheid”, „sociale bijstand” of „sociale bescherming” valt.

Artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een dergelijke regeling indien die kaart onder een van overheidswege ingevoerd bijstandsstelsel valt waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien.

Artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2003/109, artikel 12, lid 1, onder g), van richtlijn 2011/98 en artikel 14, lid 1, onder g), van richtlijn 2009/50 moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een dergelijke regeling.

ondertekeningen

* Procestaal: Italiaans.