

**Zaak C-3/21**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

4 januari 2021

**Verwijzende rechter:**

High Court (Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

30 november 2020

**Verzoekende partij:**

FS

**Verwerende partijen:**

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs

Minister for Social Protection

---

**DE HIGH COURT (rechter in eerste aanleg, Ierland)**

**RECHTERLIJKE TOETSING**

[omissis]

**TUSSEN**

**FS**

**VERZOEKSTER**

**EN**

**DE CHIEF APPEALS OFFICER (hoofdambtenaar van het orgaan dat bezwaren behandelt), HET SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE**

**(orgaan van de sociale zekerheid dat bezwaren behandelt), DE MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS (minister van Werkgelegenheid) EN DE MINISTER FOR SOCIAL PROTECTION (minister van Sociale Bescherming)**

**VERWEERDERS**

**UITSPRAAK van rechter Richard Humphreys van vrijdag 6 november 2020**

1. In deze zaak draait het om de vraag of verzoekster recht had op uitbetaling met terugwerkende kracht van het verschil tussen de Ierse en de Roemeense kinderbijslag voor het tijdvak tussen haar aankomst in Ierland in november/december 2016 en het tijdstip waarop zij een aanvraag voor Ierse kinderbijslag heeft ingediend op 16 januari 2018.

**Feiten**

2. Verzoekster (geboren FZ) is geboren in juli 1989 in Năsăud in de regio Transsylvanië in Roemenië. Zij is een Roemeens staatsburger sinds haar geboorte en een burger van de Europese Unie sinds de toetreding van Roemenië in 2007.

3. Op 12 augustus 2012 is ze getrouwd met C-D.S. In december 2015 is uit het huwelijk het kind P-L.S geboren. Diezelfde maand heeft verzoekster een aanvraag ingediend voor het Roemeense equivalent van kinderbijslag en in december 2015 of januari 2016 is dit toegekend.

4. Verzoeksters echtgenoot is in oktober 2016 naar Ierland verhuisd om er te gaan werken als gezondheidswerker. Hij heeft geen aanvraag voor kinderbijslag ingediend. Verzoekster is vervolgens in november of december 2016 met het kind naar Ierland verhuisd, waar ze Roemeense kinderbijslag bleef ontvangen en geen aanvraag indiende voor Ierse kinderbijslag.

5. Op 10 januari 2018 heeft zij een aanvraagformulier voor kinderbijslag ingevuld, dat bij de minister is binnengekomen op 16 januari 2018 (deze laatste datum werd als de datum van de aanvraag aangemerkt). Deel 7 van het formulier heeft betrekking op late aanvragen, te weten aanvragen die worden ingediend meer dan twaalf maanden na de maand waarin de aanvrager of zijn echtgenote in het rechtsgebied is komen wonen. Het formulier voorziet in een aantal redenen die kunnen worden opgegeven voor het late indienen van de aanvraag wanneer er wordt verzocht om uitbetaling met terugwerkende kracht. Dit deel van het formulier is blanco gelaten, waaruit blijkt dat verzoekster, althans aanvankelijk, niet specifiek om uitbetaling met terugwerkende kracht heeft verzocht. De aanvraag werd in februari 2018 goedgekeurd en rond diezelfde tijd is de uitbetaling van de Roemeense kinderbijslag gestopt.

6. Op 13 augustus 2018 heeft verzoekster verzocht om herziening van het besluit overeenkomstig section 301 van de Social Welfare Consolidation Act 2005 (artikel 301 van de geconsolideerde bijstandswet van 2005; hierna: „wet van

2005”), omdat zij vond dat zij in aanmerking had moeten komen voor een uitbetaling met terugwerkende kracht. Dit verzoek werd afgewezen op 22 augustus 2018. Vervolgens heeft verzoekster op 29 augustus 2018 een bezwaarschrift ingediend, maar haar bezwaar werd afgewezen op 12 februari 2019. [Or. 2]

7. Op 10 mei 2019 is in deze gerechtelijke procedure een uiteenzetting van de gronden ingediend, waarbij het gezochte primaire redres bestond in een rechterlijke toetsing van het besluit van 12 februari 2019, samen met een verklaring voor recht en een beslissing tot verwijzing van de zaak naar het Hof van Justitie van de Europese Unie. [omissis] [procedurele vermeldingen]

### Relevant Unierecht

8. De relevante Uniewetgeving is verordening (EG) nr. 883/2004, zoals gewijzigd en zoals ten uitvoer gelegd bij verordening (EG) nr. 987/2009. De voorlopers van die verordening waren verordening nr. 4 van de Raad (PB 1958, 30, blz. 597) en verordening (EEG) nr. 1408/71, zoals ten uitvoer gelegd bij verordening (EEG) nr. 574/72.

9. Verordening nr. 883/2004 bevat onder meer de volgende essentiële bepalingen:

- i) Overweging 12 luidt dat „[t]en behoeve van de evenredigheid [...] ervoor [moet] worden gezorgd dat het beginsel van gelijkstelling van feiten of gebeurtenissen niet tot objectief ongerechtvaardigde resultaten leidt, noch tot samenloop van prestaties van dezelfde aard tijdens hetzelfde tijdvak”.
- ii) Artikel 76, lid 4, bevat een vereiste dat aanvragers de organen van de bevoegde lidstaat en van de lidstaat van de woonplaats zo spoedig mogelijk in kennis stellen van iedere verandering in hun persoonlijke of gezinssituatie die gevolgen heeft voor hun rechten op de prestaties waarin de verordening voorziet.
- iii) Artikel 76, lid 5, bepaalt vervolgens dat, indien niet voldaan wordt aan de informatieplicht, overeenkomstig het nationale recht evenredige maatregelen kunnen worden getroffen. Deze maatregelen dienen echter gelijkwaardig te zijn aan de maatregelen die in soortgelijke, onder de nationale rechtsorde vallende situaties van toepassing zijn en mogen in de praktijk de uitoefening van de door de verordening aan de betrokkenen verleende rechten niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maken.
- iv) Artikel 81 bepaalt dat „[a]nvragen, verklaringen of beroepschriften die ter uitvoering van de wetgeving van een lidstaat binnen een bepaalde termijn moeten worden ingediend bij een autoriteit, een orgaan of een rechterlijke instantie van die lidstaat, [...] ontvankelijk

*[zijn] indien zij binnen dezelfde termijn bij een overeenkomstige autoriteit, orgaan of rechterlijke instantie van een andere lidstaat worden ingediend. In dat geval zal de autoriteit, het orgaan of de rechterlijke instantie waarop aldus een beroep wordt gedaan, deze aanvragen, verklaringen of beroepschriften onverwijld doen toekomen aan de bevoegde autoriteit, het bevoegde orgaan of de bevoegde rechterlijke instantie van eerstbedoelde lidstaat, hetzij rechtstreeks, hetzij door bemiddeling van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten. De datum waarop die aanvragen, verklaringen of beroepschriften bij een autoriteit, een orgaan of een rechterlijke instantie van de andere lidstaat zijn ingediend, wordt beschouwd als de datum waarop deze zijn ingediend bij de autoriteiten, het orgaan of de rechterlijke instantie die bevoegd is hiervan kennis te nemen.”*

10. Verordening nr. 987/2009 verwijst, in overweging 9 ervan, naar de complexiteit van de sociale zekerheid en stelt dat derhalve van alle organen van een lidstaat **[Or. 3]** een bijzondere inspanning ten behoeve van de verzekerden moet worden verlangd om de betrokkenen die hun aanvraag of bepaalde informatie niet in overeenstemming met verordening nr. 883/2004 hebben ingediend, niet te benadelen.

11. De belangrijkste relevante rechtspraak omvat onder meer de volgende zaken:

- i) In het arrest van 23 oktober 1986, Van Roosmalen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid (300/84, EU:C:1986:402), heeft het Hof geoordeeld dat de voorloper van de aan de orde zijnde verordening ruim moet worden opgevat.
- ii) In het arrest van 24 oktober 1996, RSVZ/Picard (C-335/95, EU:C:1996:415), heeft het Hof geoordeeld dat wanneer een aanvraag niet op juiste wijze bij de bevoegde autoriteiten van de woonplaats van de aanvrager wordt ingediend, dit niet in de weg staat aan de toepassing van een regel voor de pro-rataberekening van uitkeringen overeenkomstig verordening nr. 574/72. Hieruit blijkt dat verschillende elementen van de verordening autonoom kunnen worden toegepast, zodat niet-naleving van sommige bepalingen niet tot uitsluiting leidt.
- iii) In het arrest van [27 september] 2012, Partena/Les Tartes de Chaumont-Gistoux (C-137/11, EU:C:2012:593), heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen van [verordening nr. 1408/71] moeten worden uitgelegd op zodanige wijze dat zij bijdragen tot het tot stand brengen van een zo groot mogelijke vrijheid van verkeer voor migrerende werknemers.

- iv) In het arrest van 4 juni 2015, Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank/Fischer-Lintjens (C-543/13, EU:C:2015:359), is geoordeeld dat het niet meedelen van informatie niet noodzakelijk leidt tot verbreking van de continuïteit van de socialezekerheidsdekking.
- v) Het Hof heeft in het arrest van 11 april 2019, Tarola/Minister for Social Protection (C-483/17, EU:C:2019:309, punt 36), en in andere arresten benadrukt dat, bij gebreke van een verwijzing naar het nationale recht, bepalingen van het Unierecht in het algemeen autonoom en uniform moeten worden uitgelegd in de gehele Europese Unie.

### Relevante bepalingen van het Ierse recht

12. Het nationale recht omvat onder meer de volgende relevante bepalingen:

- i) Section 241 (1) (artikel 241, lid 1) van de Social Welfare Consolidation Act 2005 bepaalt dat „*[h]et recht van een persoon op een uitkering [...] afhankelijk [is] van de voorwaarde dat hij op de voorgeschreven wijze een aanvraag voor die uitkering indient*”.
- ii) Section 241 (4) (artikel 241, lid 4) van de wet van 2005 bepaalt dat een persoon die niet binnen de voorgeschreven termijn een aanvraag voor kinderbijslag indient, niet in aanmerking komt voor uitbetaling met terugwerkende kracht met betrekking tot een tijdvak vóór de datum waarop de aanvraag is ingediend, „*tenzij een ambtenaar met beslissingsbevoegdheid of een ambtenaar van het orgaan dat bezwaren behandelt zich ervan heeft vergewist dat er een goede reden bestond voor het late indienen van de aanvraag*”.
- iii) Section 301 (artikel 301) van de wet van 2005 voorziet in de mogelijkheid om besluiten te herzien. Verzoekster heeft hiervan zonder succes gebruikgemaakt voordat zij beroep bij de rechter heeft ingesteld. **[Or. 4]**
- iv) De gestelde termijn [voor het indienen van een aanvraag] is twaalf maanden vanaf het tijdstip dat [de aanvrager] een in aanmerking komende persoon is geworden in de zin van section 220 (artikel 220) van de wet van 2005 – zie in dit verband section 182 (k) van de Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 (S.I. No 142 of 2007) (artikel 182, onder k), van de geconsolideerde bijstandsregeling van 2007 inzake aanvragen, betalingen en controle, ministeriële regeling nr. 142/2007), zoals ingevoegd bij de Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) (Amendment) (No. 3) (Prescribed Time) Regulations 2008 (S.I. No 243 of 2008) (geconsolideerde bijstandsregeling van 2008 inzake aanvragen, betalingen en controle – wijziging nr. 3 – voorgeschreven termijnen, ministeriële regeling nr. 243/2008).

## Gronden voor de betwisting

13. Een aantal van de gronden die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van de gronden geven op zich geen aanleiding om het besluit aan te vechten of om een andere vorm van redres te vragen:

- i) gronden i) 1 en 2 zijn niets anders dan feitelijke verklaringen;
- ii) gronden i) 3 en ii) 1 zijn louter rechtsoverwegingen, en
- iii) gronden iii) 1 en 2 betreffen geen inhoudelijke vorderingen, maar slechts bijkomende vorderingen, namelijk een verwijzing naar het Hof van Justitie in Luxemburg en de daaruit voortvloeiende terugverwijzing naar de Chief Appeals Officer.

14. Er zijn dus slechts drie inhoudelijke gronden voor de betwisting, namelijk grond i) 4, grond ii) 2, eerste alinea, en grond ii) 2, tweede alinea.

### **Grond i) 4: het niet behandelen van de doorlopende ontvangst van Roemeense kinderbijslag als een aanvraag in de zin van artikel [81] van verordening nr. 883/2004**

15. Deze grond stelt dat „[het vaststaat] dat verzoekster sinds kort na de geboorte van haar zoon recht heeft op kinderbijslag in Roemenië. De eerstgenoemde verweerder heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te weigeren de destijds in Roemenië bestaande aanspraak te behandelen als een aanvraag voor Ierse kinderbijslag in de zin van artikel 81 van verordening nr. 883/2004. Hij heeft hiervoor als motivering opgegeven dat de Ierse aanvraag op een later tijdstip werd ingediend. Deze bijzonder enge en restrictieve uitlegging van de bepaling is onjuist en in strijd met het Unierecht. De in Roemenië bestaande aanspraak diende, vanaf de datum waarop Ierland de bevoegde lidstaat werd, te weten oktober 2016, te worden behandeld als een aanvraag voor Ierse kinderbijslag.”

16. Deze vraag is enigszins tendentiekus geformuleerd, maar ziet op een Unierechtelijk aspect waarop ik hieronder zal ingaan. Verzoekster ging in haar argumentatie verder en betoogde dat burgers van de Unie die het land binnenkomen in het algemeen moeten worden geïnformeerd over hun recht om uitkeringen aan te vragen, waaronder de specifieke uitkeringen waarvoor zij in aanmerkingen kunnen komen. Afgezien van andere zaken is het probleem voor verzoekster, waar het gaat om dit punt, dat zij zich niet op dergelijke verplichtingen heeft beroepen, zodat een dergelijk betoog volledig buiten de onderhavige zaak valt.

### **Grond ii) 2, alinea 1: de vraag of artikel 76 van verordening nr. 883/2004 van toepassing is**

17. Deze grond stelt dat „[a]ls een in een lidstaat ingediende aanvraag door een andere lidstaat krachtens artikel 81 van verordening nr. 883/2004 aanvaardbaar wordt geacht, [...] het moeilijk [is] om in te zien hoe de bepalingen van artikel 76 in de onderhavige procedure van toepassing zouden zijn”.

18. De formulering van deze grond laat weliswaar enigszins te wensen over – in die zin dat verzoekster geen aanspraak kan maken op rechtsbescherming louter omdat iets moeilijk is om in te zien –, maar de essentie van de grond is dat de niet-naleving van artikel 76 van verordening nr. 883/2004 niet tot gevolg heeft dat artikel 81 van die verordening buiten toepassing wordt gelaten **[Or. 5]**, indien dit laatste artikel van toepassing is. Dit stelt een Unierechtelijke vraag aan de orde, die ik hieronder zal behandelen.

### **Grond ii) 2, alinea 2: schending van het doeltreffendheidsbeginsel**

19. Deze grond stelt dat „[s]ubsidiair en onverminderd het voorgaande [...] [e]erstgenoemde verweerder [...] overeenkomstig het eerste deel van artikel 76, lid 5, [van verordening nr. 883/2004] [heeft] vastgesteld dat, aangezien verzoekster niet had voldaan aan haar plicht om relevante wijzigingen in haar situatie mee te delen, evenredige maatregelen naar nationaal recht moesten worden getroffen die ‚gelijkwaardig [waren] aan de maatregelen die in soortgelijke onder de nationale rechtsorde vallende situaties van toepassing zijn’. De eerstgenoemde verweerder heeft verklaard dat deze maatregelen gelijkelijk van toepassing zijn voor alle aanvragers en dat zij niet onevenredig waren. De eerstgenoemde verweerder heeft echter geen rekening gehouden met het tweede deel van artikel 76, lid 5, van verordening nr. 883/2004, dat bepaalt dat ‚[d]eze maatregelen [...] in de praktijk de uitoefening van de door deze verordening aan de betrokkenen verleende rechten niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk [mogen] maken’. Dit is precies wat zich hier voordoet, aangezien het indienen van de aanvraag onmogelijk is gemaakt.”

20. Wanneer de bepalingen van artikel 76, leden 4 en 5, van toepassing zijn, kan de vraag worden gesteld of het resultaat onevenredig is, dan wel in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel. De onder e) van de uiteenzetting van de gronden genoemde rechtsgronden bieden geen aanleiding om de uitkomst als onevenredig aan te vechten, maar hebben alleen betrekking op het doeltreffendheidsbeginsel. Er zijn weliswaar meerdere vorderingen ingediend, waaronder een verklaring voor recht dat de Chief Appeals Officer ten onrechte had vastgesteld dat de uitkomst niet onevenredig was, maar de verweerders hebben hierbij tegengeworpen dat er in feite geen grond is ter ondersteuning van die vordering. Overeenkomstig de normale regels van behoorlijke procesvoering moet dit bezwaar worden geaccepteerd – een vordering alleen is onvoldoende, er is ook een ondersteunende grond nodig – en moet derhalve worden vastgesteld dat verzoeksters op onevenredigheid gebaseerde middel niet kan slagen. Het aan schending van het doeltreffendheidsbeginsel ontleende middel is echter op de juiste wijze aangevoerd en werpt een vraag van Unierecht op die ik hieronder zal behandelen.

## Aan de orde zijnde vragen van Unierecht

21. Het komt mij voor dat uit de drie hierboven genoemde inhoudelijke gronden drie vragen inzake het Unierecht voortvloeien, en ik acht het in alle omstandigheden gepast om het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing ter zake te verzoeken.

### Eerste prejudiciële vraag

22. De eerste vraag is: omvat het begrip „aanvraag” in artikel 81 van verordening nr. 883/2004 mede de omstandigheid dat er nog een periodieke uitkering wordt ontvangen van een eerste lidstaat (terwijl de uitkering in feite door een tweede lidstaat verschuldigd is), telkens wanneer de desbetreffende uitkering wordt betaald, ook al is er de oorspronkelijke aanvraag en het oorspronkelijke besluit van de eerste lidstaat om de uitkering toe te kennen?

23. De standpunten met betrekking tot deze vraag zijn als volgt:

- i) Verzoeksters standpunt is dat het begrip „aanvraag” een doorlopende aanvraag omvat, waarbij de verordening ruim wordt uitgelegd. **[Or. 6]**
- ii) Verweerdere's standpunt is dat het begrip „aanvraag” alleen ziet op de oorspronkelijke aanvraag en dat artikel 81 niet kan worden toegepast op een doorlopende „aanvraag”, aangezien er in dat geval geen sprake is van een datum waarop die aanvraag bij een lidstaat is ingediend voor de toepassing van dit artikel. Ook is aangevoerd dat er dan geen tijdslimiet zou zijn voor het indienen van een socialezekerheidsaanvraag door burgers van de Unie die reeds een uitkering ontvangen op het tijdstip dat zij naar een andere lidstaat verhuizen, zodat zij aanzienlijk gunstiger zouden worden behandeld dan burgers van de Unie die geen socialezekerheidsuitkeringen ontvangen op het tijdstip dat zij de tweede lidstaat binnenkomen.
- iii) De eerste vraag moet naar het oordeel van deze rechterlijke instantie ontkennend worden beantwoord. Verweerdere's argumentatie moet worden gevolgd. Er kan niet worden aanvaard dat iedere periodieke betaling neerkomt op een nieuwe aanvraag. Deze betalingen worden verricht op basis van het enige besluit dat de autoriteiten van de eerste lidstaat hebben genomen, namelijk het besluit om de oorspronkelijke aanvraag toe te kennen. Daaropvolgende betalingen geven gewoon uitvoering aan dit besluit, dat werd genomen op basis van die oorspronkelijke aanvraag. Uitbreiding van de betekenis van het begrip „aanvraag” tot elke datum waarop iemand een socialezekerheidsuitkering ontvangt, zou aanleiding geven tot anomalieën en discriminatie ten aanzien van burgers van de Unie die geen uitkering ontvangen op het tijdstip dat zij hun woonplaats in een andere lidstaat kiezen.



- iv) Het antwoord maakt een verschil voor de afwikkeling van de procedure, aangezien de motivering van het bestreden besluit onjuist zou zijn indien verzoeksters argumentatie wordt gehanteerd.

### **Tweede prejudiciële vraag**

24. De tweede vraag is: indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is het dan zo dat wanneer een aanvraag voor een uitkering ten onrechte bij de lidstaat van herkomst wordt ingediend, terwijl dat bij een tweede lidstaat had moeten gebeuren, de krachtens artikel 81 van verordening nr. 883/2004 op de tweede lidstaat rustende verplichting (namelijk de verplichting om een bij de lidstaat van herkomst ingediende aanvraag als ontvankelijk te beschouwen in de tweede lidstaat) aldus moet worden uitgelegd dat zij geheel losstaat van de krachtens artikel 76, lid 4, van die verordening op de aanvrager rustende verplichting om juiste informatie over zijn woonplaats te verstrekken, zodat een aanvraag die ten onrechte bij de lidstaat van herkomst is ingediend, door de tweede lidstaat overeenkomstig artikel 81 van de verordening als ontvankelijk moet worden beschouwd, ook al heeft de aanvrager in strijd met artikel 76, lid 4, van de verordening geen juiste informatie over zijn woonplaats verstrekt binnen de naar het recht van de tweede lidstaat gestelde termijn voor het indienen van een aanvraag[?]

25. De standpunten met betrekking tot deze vraag zijn als volgt:

- i) Verzoeksters standpunt is dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord en dat de verplichting om de aanvraag in de tweede lidstaat als ontvankelijk te beschouwen volledig losstaat van het feit of verzoekster al dan niet aan de informatieplicht heeft voldaan. Er wordt verwezen naar het arrest van 4 juni 2015, Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank/Fischer-Lintjens (C-543/13), met name punt 54 ervan, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het niet meedelen van informatie niet noodzakelijk leidt tot verbreking van de continuïteit van de socialezekerheidsdekking. **[Or. 7]**
- ii) Verweerders' standpunt is dat de vraag, gezien het voorgestelde antwoord op de eerste vraag, niet aan de orde is en dat, indien zij wel aan de orde is, het antwoord ontkennend moet zijn. Voorts sluit het niet verstrekken van de juiste informatie op basis waarvan de aanvraag naar behoren had kunnen worden overgedragen, de toepassing van de in artikel 81 bedoelde overdrachtsprocedure in de praktijk en in beginsel uit. Hier was er sprake van een fundamentele niet-nakoming van de desbetreffende wettelijke verplichtingen. Verzoekster heeft artikel 76, lid 4, geschonden en de Roemeense autoriteiten hadden artikel 81 niet kunnen toepassen, aangezien verzoekster hun nooit heeft meegedeeld dat zij in Ierland woonde voordat zij in dat land de aanvraag voor kinderbijslag indiende.

- iii) Naar het oordeel van deze rechterlijke instantie moet de vraag aldus worden beantwoord dat zij niet aan de orde is gezien het voorgestelde antwoord op de eerste vraag. Indien deze vraag wel aan de orde is, moet zij ontkennend worden beantwoord om de in de argumentatie van de verweerders genoemde redenen.
- iv) Het antwoord op deze vraag maakt een verschil omdat het bestreden besluit berust op de niet-naleving door verzoekster van artikel 76, lid 4.

### **Derde prejudiciële vraag**

26. De derde vraag is of het algemene Unierechtelijke beginsel van doeltreffendheid aldus moet worden uitgelegd dat, in omstandigheden als die van de onderhavige procedure (in het bijzonder wanneer een burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer uitoefent, maar niet voldoet aan de krachtens artikel 76, lid 4, van verordening nr. 883/2004 op hem rustende verplichting om de socialezekerheidsinstanties in de lidstaat van herkomst in kennis te stellen van het feit dat hij in een andere lidstaat is gaan wonen), het doeltreffend uitoefenen van Unierechtelijke rechten wordt verhinderd doordat volgens het recht van de lidstaat waar het recht van vrij verkeer wordt uitgeoefend, een burger van de Unie die een aanvraag voor kinderbijslag wil indienen met terugwerkende kracht, dat aldaar moet doen binnen een naar het recht van die lidstaat gestelde termijn van twaalf maanden.

27. De standpunten met betrekking tot deze vraag zijn als volgt:

- i) Verzoeksters standpunt is dat er sprake is van een schending van het doeltreffendheidsbeginsel, aangezien zij haar aanvraag niet met terugwerkende kracht kon indienen.
- ii) Verweerders' standpunt is dat de vraag ontkennend moet worden beantwoord en dat het doeltreffendheidsbeginsel niet is geschonden. De twaalfmaandenregel is een neutrale bepaling die gelijkelijk van toepassing is op zowel Ierse burgers als burgers van de Unie, en biedt de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen met terugwerkende kracht, mits dit binnen twaalf maanden gebeurt dan wel sprake is van een goede reden om later in te dienen.
- iii) Ook volgens deze rechterlijke instantie moet de vraag ontkennend worden beantwoord. De argumentatie van de verweerders moet worden gevolgd. Naar het oordeel van deze rechterlijke instantie wordt in verzoeksters betoog de doeltreffendheidstoetsing fundamenteel verkeerd begrepen. Deze toetsing is geen garantie dat een bepaalde aanvraag succesvol zal zijn. Bij een dergelijke uitlegging zou geen enkele op het Unierecht gebaseerde aanvraag ooit kunnen worden geweigerd op basis van het nationale recht (zoals de voorschriften inzake verjaring), en dit niet alleen op het gebied van de sociale

zekerheid, maar op alle rechtsgebieden waar er een raakvlak is met het Unierecht. Er zou namelijk steeds kunnen worden betoogd dat het *voor de specifieke aanvrager in kwestie* onmogelijk of uiterst moeilijk is om de betrokken aanvraag in te dienen, ook al had die aanvrager geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden om **[Or. 8]** rechten uit te oefenen. Dit is een totaal andere situatie dan een wet die geen redelijke kansen biedt aan *aanvragers in het algemeen*. Een dergelijke regeling is in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel, maar dat is niet het geval voor een neutrale en redelijke wet waarvan een bepaalde aanvrager geen gebruik maakt.

- iv) Deze vraag maakt een verschil omdat de verweerders het met terugwerkende kracht indienen van een aanvraag weigerden onder verwijzing naar de termijn van twaalf maanden voor het indienen van een aanvraag.

### **Beslissing**

28. Derhalve wordt als volgt beslist:

- i) Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„[1.] Omvat het begrip ‚aanvraag‘ in artikel 81 van verordening nr. 883/2004 mede de omstandigheid dat er nog een periodieke uitkering wordt ontvangen van een lidstaat (terwijl de uitkering in feite door een andere lidstaat verschuldigd is), telkens wanneer de desbetreffende uitkering wordt betaald, ook al is er de oorspronkelijke aanvraag en het oorspronkelijke besluit van de eerste lidstaat om de uitkering toe te kennen[?]

[2.] Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is het dan zo dat wanneer een aanvraag voor een uitkering ten onrechte bij de lidstaat van herkomst wordt ingediend, terwijl dat bij een andere lidstaat had moeten gebeuren, de krachtens artikel 81 van verordening nr. 883/2004 op die andere lidstaat rustende verplichting (namelijk de verplichting om de bij de lidstaat van herkomst ingediende aanvraag als ontvankelijk te beschouwen in de eigen lidstaat) aldus moet worden uitgelegd dat zij geheel losstaat van de krachtens artikel 76, lid 4, van die verordening op de aanvrager rustende verplichting om juiste informatie over zijn woonplaats te verstrekken, zodat een aanvraag die ten onrechte bij de lidstaat van herkomst is ingediend, door de andere lidstaat overeenkomstig artikel 81 van de verordening als ontvankelijk moet worden beschouwd, ook al heeft de aanvrager in strijd met artikel 76, lid 4, van de verordening geen juiste informatie over zijn woonplaats verstrekt binnen de naar het recht van de andere lidstaat gestelde termijn voor het indienen van een aanvraag[?]

- [3.] [Moet] het algemene Unierechtelijke beginsel van doeltreffendheid aldus worden uitgelegd dat, in omstandigheden als die van de onderhavige procedure (in het bijzonder wanneer een burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer uitoefent, maar niet voldoet aan de krachtens artikel 76, lid 4, van verordening nr. 883/2004 op hem rustende verplichting om de socialezekerheidsinstanties in de lidstaat van herkomst in kennis te stellen van het feit dat hij in een andere lidstaat is gaan wonen), het doeltreffend uitoefenen van Unierechtelijke rechten wordt verhinderd doordat volgens het recht van de lidstaat waar het recht van vrij verkeer wordt uitgeoefend, een burger van de Unie die een aanvraag voor kinderbijslag wil indienen met terugwerkende kracht, dat aldaar moet doen binnen een naar het recht van die lidstaat gestelde termijn van twaalf maanden[?]
- ii) Verzoekster wordt opgedragen alle door het Hof van Justitie benodigde boeken en documenten binnen een termijn van 28 dagen bij de Principal Registrar (hoofdgriffier) in te dienen, en de behandeling van de zaak wordt in afwachting van de beslissing van het Hof geschorst.