

Zaak C-302/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

11 april 2019

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 februari 2019

Verzoekster tot cassatie:

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

Verweerder in cassatie:

WS

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vordering tot vernietiging van een arrest in hoger beroep waarin is geoordeeld dat een regeling volgens welke, met het oog op de berekening van de gezinsuitkering, de gezinsleden van een derdelander met een gecombineerde verblijfs- en arbeidsvergunning in de zin van richtlijn 2011/98/EG die in het land van herkomst wonen, niet tot het kerngezin worden gerekend, terwijl in het buitenland wonende gezinsleden van de onderdanen van de lidstaat wel daartoe worden gerekend, discriminatie op grond van nationaliteit vormt.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging, krachtens artikel 267 VWEU, van artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EG, en van het beginsel van gelijke behandeling.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 en het beginsel van gelijke behandeling van houders van een gecombineerde verblijfs- en arbeidsvergunning en nationale onderdanen, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de familieleden van de werknemer met een gecombineerde verblijfs- en arbeidsvergunning die onderdaan is van een derde land, zijn uitgesloten van de kring van familieleden van het kerngezin die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de gezinsuitkering, indien zij hun woonplaats in het land van herkomst hebben, terwijl deze regel niet geldt voor onderdanen van de lidstaat?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

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 12, waarin is bepaald dat werknemers uit derde landen in de lidstaten waar zij verblijven op dezelfde manier worden behandeld als nationale onderdanen, op het vlak van onder andere [onder e)] de takken van de sociale zekerheid als omschreven in verordening (EG) nr. 883/2004, alsmede de overwegingen 2, 19, 20, 24 en 26 van die verordening.

Arrest van het Hof van Justitie van 21 juni 2017, Martinez Silva (C-449/16, ECLI:EU:C:2017:485).

Aangevoerde nationale bepalingen

Decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, „Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti” (voorlopig wetsbesluit nr. 69 van 13 maart 1988, houdende bepalingen inzake sociale zekerheid, voor een beter beheer van haveninstanties, en andere spoedeisende maatregelen), omgezet in wet nr. 153 van 13 mei 1988, (GURI nr. 143 van 20 juni 1988), artikel 2.1: „Voor werknemers, personen die een pensioen of een uitkering op grond van arbeid in loondienst ontvangen [...] overheids personeel [...], worden gezinstoelagen, [...] indien aan de voorwaarden in dit artikel is voldaan, per 1 januari 1988 vervangen door een gezinsuitkering. 2. De hoogte van deze uitkering is evenredig aan het aantal gezinsleden en het inkomen van het kerngezin, volgens de bij dit decreto legge gevoegde tabel. De inkomensniveaus van deze tabel worden verhoogd [...] voor gezinnen met gezinsleden voor wie het wegens een handicap of een fysieke of geestelijke aandoening absoluut en permanent onmogelijk is om betaalde arbeid te verrichten of die, indien zij minderjarig zijn, voortdurend moeite hebben om de voor hun

leeftijd gebruikelijke taken en functies te vervullen. Deze inkomensniveaus worden verhoogd [...] indien de in lid 1 bedoelde personen weduwe/weduwenaar, (van tafel en bed) gescheiden, of ongehuwd zijn. Per 1 juli 1994 wordt indien twee of meer kinderen deel uitmaken van het in lid 6 bedoelde gezin, het maandelijkse bedrag van de uitkering waarop dit gezin recht heeft [...] voor elk kind, met uitzondering van het eerste, verhoogd. [...] 6. Het gezin bestaat uit de echtgenoten, met uitsluiting van de wettelijk en de facto gescheiden echtgenoot, en de kinderen en daarmee gelijkgestelden [...] jonger dan 18 jaar, of zonder leeftijdsbeperking indien het voor hen wegens een handicap of een fysieke of geestelijke aandoening absoluut en permanent onmogelijk is om betaalde arbeid te verrichten. [...] 6-bis. De echtgenoot en kinderen, en daarmee gelijkgestelden, van een vreemdeling die geen woonplaats op het grondgebied van de Italiaanse Republiek hebben, maken geen deel uit van het kerngezin als bedoeld in lid 6, tenzij de staat waarvan de vreemdeling onderdaan is Italiaanse onderdanen op basis van wederkerigheid behandelt, of indien een internationaal verdrag inzake gezinstoelagen is gesloten. Het Ministerie van Arbeid en Sociale Zekerheid stelt in overleg met het Ministerie van Buitenlandse zaken vast in welke staten het wederkerigheidsbeginsel van toepassing is. [...] 8-bis. Aan een kerngezin kan niet meer dan een uitkering worden toegekend. Voor de leden van het kerngezin waaraan de uitkering wordt betaald, is deze uitkering niet verenigbaar met andere uitkeringen of andere gezinstoelagen waarop een willekeurig gezinslid heeft. 9. Het inkomen van het kerngezin wordt gevormd door de gezamenlijke, aan inkomstenbelasting onderworpen inkomens die de gezinsleden ontvangen in het kalenderjaar voorafgaand aan 1 juli van elk jaar, en is relevant voor de betaling van de uitkering tot 30 juni van het daarop volgende jaar. [...] Andere inkomsten van welke aard dan ook vormen eveneens een bestanddeel van het inkomen, [...] indien zij hoger zijn dan [...]. Aan het einde van een arbeidsbetrekking uitgekeerde vergoedingen, ongeacht onder welke benaming, en voorschotten op deze uitkeringen, alsook de in dit artikel bedoelde uitkering, worden bij de vaststelling van het inkomen niet in aanmerking genomen. [...]"

Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, „Attuazione della direttiva 2011/98/UE” (wetsbesluit nr. 40 van 4 maart 2014 tot uitvoering van richtlijn 2011/98/EU) [...] (GU nr. 68 van 22 maart 2014)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 WS, Sri Lankaans staatsburger, is sinds 9 december 2011 houder van een vergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst, en sinds 28 december 2015 van een gecombineerde arbeidsvergunning in de zin van decreto legislativo 40/2014. Zijn gezin (zijn vrouw en twee kinderen) heeft Italië van januari tot en met juni 2014 en vervolgens van juli 2014 tot en met juni 2016 verlaten om naar het land van herkomst (Sri Lanka) terug te keren. De INPS (nationale instelling voor de sociale zekerheid, Italië) heeft de gezinsuitkering voor deze tijdvakken aan WS geweigerd op de grond dat volgens artikel 2, lid 6-bis, van decreto legge 69/88 voor vreemdelingen geldt dat bij de berekening van deze uitkering de niet in

Italië wonende echtgenoot en kinderen van de werknemer, niet in aanmerking worden genomen.

- 2 De Tribunale di Alessandria (rechter in eerste aanleg, Alessandria, Italië) heeft het beroep van WS tegen deze weigering verworpen, doch de Corte d'appello di Torino (rechter in tweede aanleg, Turijn, Italië) heeft op grond van artikel 12 van richtlijn 2011/98/EU – dat nog niet in Italiaans recht is omgezet, maar rechtstreeks van toepassing is – vastgesteld dat het voormelde artikel 2, lid 6-bis, discriminerend is, en deze bepaling buiten toepassing gelaten.
- 3 De INPS heeft tegen het arrest beroep in cassatie ingesteld en vernietiging daarvan gevorderd.

Voornaamste argumenten van verzoekster tot cassatie in het hoofdgeding

- 4 De INPS betoogt dat bij de uitlegging van richtlijn 2011/98/EU, anders dan in het bestreden arrest is geoordeeld, ook de overwegingen 8, 19, 20, 24 en 26 in aanmerking moeten worden genomen, waarin erop wordt gewezen dat de positie van houders van een gecombineerde arbeids- en verblijfsvergunning verschilt van die van houders van verblijfsvergunningen als bedoeld in richtlijn 2003/109/EG; dat er geen gemeenschappelijke Europese regeling voor landen van de Europese Unie bestaat op het gebied van rechten ten aanzien waarvan een gelijke behandeling van onderdanen van derde landen wordt gegarandeerd; dat deze richtlijn tot doel heeft dat geen rechten worden verleend met betrekking tot situaties die niet onder het recht van de Unie vallen – zoals juist in het geval van gezinsleden die in een derde land verblijven; en dat aan elke lidstaat de bevoegdheid wordt toegekend om beperkingen te stellen aan de toekenning van de socialezekerheidsuitkeringen aan onderdanen van een derde land, de hoogte van de uitkeringen en de periode gedurende welke zij worden verstrekt. De uitkering voor het betrokken kerngezin is naar haar aard een socialezekerheidsprestatie en geen bijstand, anders dan de uitkering die volgens het Hof van Justitie op buitenlanders van toepassing was in de zaak Martinez Silva.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 5 De in artikel 2 van decreto legge 69/1988 bedoelde gezinsuitkering vormt een financiële toelage ten behoeve van alle werknemers en personen die een pensioen of een uitkering op grond van arbeid in loondienst ontvangen, voor zover het inkomen van hun kerngezin onder een bepaalde drempel blijft.
- 6 De hoogte van deze uitkering, die door de INPS wordt uitbetaald, wordt vastgesteld naar evenredigheid van het aantal gezinsleden, het aantal kinderen en het gezinsinkomen. De toelage wordt samen met het loon door de werkgever uitgekeerd volgens een percentage over het brutoloon van de werknemer. Vervolgens verrekent de INPS aan het einde [van het jaar] de door de werkgever betaalde uitkeringen en de door hem verschuldigde socialezekerheidsbijdragen.

- 7 In de nationale rechtspraak is de uitkering soms als een *socialezekerheidsprestatie* gedefinieerd, aangezien het een aanvulling op het pensioen of het loon vormt die in verhouding staat tot het verrichte werk en wordt gefinancierd door de door alle werkgevers betaalde bijdragen, om aan gezinnen waarvan alle inkomsten bij elkaar ontoereikend zijn een toereikend inkomen te garanderen, en soms als *bijstand* wordt aangemerkt, aangezien zowel de uitkering als het inkomen dat als parameter voor de betaling daarvan wordt gebruikt, wordt verhoogd voor gezinnen met invaliden of minderjarigen in moeilijkheden die een grotere bescherming verdienen.

Het onderscheid lijkt de verwijzende rechter niet relevant, aangezien er volgens hem hoe dan ook sprake is van een maatregel die onder de werkingssfeer van artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 valt.

- 8 Uit de omstandigheid dat de wet in de structuur van de uitkering essentieel belang toekent aan de leden van het kerngezin, en hen aanwijst als de wezenlijk begunstigen van de financiële prestatie waarop de loon- of pensioengerechtigde recht heeft, rijst twijfel over de uitlegging die de prejudiciële verwijzing rechtvaardigt, te weten: is het toegestaan dat de gezinsleden van de vreemdeling wel, en die van de nationale onderdaan niet van het kerngezin worden uitgesloten indien zij feitelijk niet langer in Italië wonen en niet is voldaan aan de voorwaarden voor wederkerigheid met hun land van herkomst, indien ook de doelstellingen van richtlijn 2011/98/EU in aanmerking worden genomen die zijn vermeld in overweging 20: „[...] Het recht op gelijke behandeling op de in deze richtlijn genoemde gebieden moet niet alleen worden verleend [...] met inbegrip van de gezinsleden van werknemers uit derde landen die tot de lidstaat zijn toegelaten overeenkomstig richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging”, en overweging 24: „Werknemers uit derde landen dienen op het gebied van sociale zekerheid op dezelfde manier te worden behandeld als nationale onderdanen. [...]. Voorts mag deze richtlijn geen rechten verlenen met betrekking tot situaties die niet onder het recht van de Unie vallen, zoals met betrekking tot gezinsleden die in een derde land verblijven. Aan de onderhavige richtlijn zouden door gezinsleden alleen rechten mogen worden ontleend indien dezen zich bij de werknemer uit een derde land voegen om in een lidstaat te verblijven in het kader van gezinshereniging of indien de gezinsleden reeds legaal in de betrokken lidstaat verblijven.”
- 9 Het Hof van Justitie heeft zich tot dusver uitsluitend uitgesproken over situaties waarin zowel degene die recht heeft op de opgeëiste sociale bescherming als zijn volledige gezin vaste woonplaats heeft in de lidstaat, of van een lidstaat naar een andere is verhuisd. De prejudiciële vraag is derhalve nog niet eerder gesteld.