

**Zaak C-303/19**

**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:**

VR

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Vordering tot vernietiging van het 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 verblijfsvergunning in de zin van richtlijn 2003/109/EG die in het land van herkomst wonen niet tot het kerngezin worden gerekend, terwijl in het buitenland wonende gezinsleden van 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 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG en van het beginsel van gelijke behandeling.

## **Prejudiciële vraag**

Moeten artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 en het beginsel van gelijke behandeling van lang ingezetenen 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 die lang ingezetenen onderdaan van een derde land is, 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 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 2 en artikel 11, leden 1, 2 en 4, alsmede de overwegingen 12, 13 en 14.

Arresten van het Hof van Justitie van 2 september 2015, Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243), en 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

## **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

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 [...] overheidspersoneel [...], 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/weduwnaar, (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 verhoogd, met uitzondering van het eerste kind. [...] 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 gezinstoelagen waarop een willekeurig gezinslid heeft. 9. Het inkomen van het kerngezin wordt gevormd door de gezamenlijke, aan inkomstenbelasting onderworpen inkomens die de gezinsleden in het kalenderjaar voorafgaand aan 1 juli van elk jaar ontvangen, 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 8 gennaio 2007, n. 3, „Attuazione della direttiva 2003/109/CE [...]” (wetsbesluit nr. 3 van 8 januari 2007 tot uitvoering van richtlijn 2003/109/EG [...], GURI nr. 24 van 30 januari 2007), waarbij de bepalingen van de richtlijn zijn opgenomen in de tekst van decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, „Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998 houdende de gecoördineerde tekst van de bepalingen inzake immigratie- en vreemdelingenzaken) (gewoon supplement bij GURI nr. 191 van 18 augustus 1998), waarvan artikel 9, lid 1, thans als volgt luidt: „Vreemdelingen die minimaal vijf jaar in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning, die aantonen dat zij over een inkomen beschikken dat niet lager is dan het jaarbedrag van de sociale uitkering, en die – in geval van een aanvraag ten behoeve van hun gezinsleden – beschikken over een voldoende inkomen [...] en geschikte huisvesting beantwoordend aan de in de relevante bepalingen van nationaal recht vastgestelde minimumeisen, kunnen de politieprefect om afgifte van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen voor henzelf en voor hun gezinsleden verzoeken [...]”; en lid 12: „Onverminderd de voorzieningen voor de vreemdeling die in Italië legaal op het nationale grondgebied verblijft, kan de vreemdeling die houder is van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in aanmerking komen voor: [...] c) verstrekkingen op het gebied van sociale bijstand, sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs en maatschappelijk werk, en voor toegang tot ter beschikking van het publiek gestelde goederen en diensten, daaronder begrepen toegang tot de procedure voor de toekenning van door de overheid beschikbaar gestelde huisvesting, behoudens

andersluidende bepalingen en mits wordt aangetoond dat de vreemdeling daadwerkelijk op het nationale grondgebied verblijft [...]”.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 VR is een Pakistaans staatsburger die in Italië werkt, wiens gezinsleden van september 2011 tot en met april 2014 Italië hebben verlaten om naar hun land van herkomst terug te keren. De INPS (nationale instelling voor de sociale zekerheid, Italië) en de werkgever hebben de gezinsuitkering voor dit tijdvak aan VR geweigerd op de grond dat ingevolge 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 Op grond van artikel 11 van richtlijn 2003/109/EG en de overeenkomstige bepalingen tot omzetting daarvan in Italiaans recht, heeft eerst de Tribunale di Brescia (rechter in eerste aanleg, Brescia, Italië) en vervolgens de Corte d’appello di Brescia (rechter in tweede aanleg, Brescia, Italië) geoordeeld dat het voornoemde artikel 2, lid 6-bis, discriminatie op grond van nationaliteit vormt, en de INPS en de werkgever veroordeeld tot uitkering van de ingehouden bedragen aan de werknemer.
- 3 De INPS heeft tegen het arrest beroep in cassatie ingesteld en de vernietiging ervan gevorderd.

### **Voornaamste argumenten van verzoekster tot cassatie in het hoofdgeding**

- 4 De INPS betoogt dat, anders dan in het bestreden arrest is geoordeeld, de gezinsuitkering naar haar aard geen bijstand is – zoals artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/109 vereist, welke bepaling gelijke behandeling eist op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving –, maar een socialezekerheidsprestatie, en dat deze uitkering niet „fundamenteel” is in de zin van overweging 13, zodat de uitzondering op de regel van gelijke behandeling tussen onderdanen en vreemdelingen als bedoeld in artikel 11, lid 4, daarop van toepassing kan zijn.

### **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 de totale inkomsten onvoldoende 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 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG 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 in aanmerking wordt genomen dat in overweging 4 en artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/109/EG respectievelijk staat dat deze richtlijn als doel heeft „[d]e integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd” en dat onder „gezinsleden” wordt verstaan „onderdanen van een derde land die 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.