



Datum van
inontvangstneming

:

22/09/2020

Zaak C-350/20

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:

30 juli 2020

Verwijzende rechter:

Corte costituzionale (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 juli 2020

Verzoekende partijen:

O.D.

R.I.H.V.

B.O.

F.G.

M.K.F.B.

E.S.

N.P.

S.E.A.

Verwerende partij:

Istituto nazionale della previdenza sociale (Italië)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Twijfels hebben over de grondwettigheid van Italiaanse bepalingen die de geboorte- en moederschapstoelage ontzeggen aan buitenlanders die enkel beschikken over een werk- en verblijfsvergunning voor de duur van een jaar, maar

niet over een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Relevantie, voor het wegnemen van deze twijfels, van de toepasselijkheid van de betrokken bepalingen van het Unierecht op die prestaties.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moet artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat op 7 december 2000 te Nice is afgekondigd en op 12 december 2007 te Straatsburg is aangepast, aldus worden uitgelegd dat de geboortetoelage en de moederschapstoelage, op grond van artikel 3, lid 1, onder b) en j), van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, genoemd in 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, binnen de werkingssfeer ervan vallen, en moet het recht van de Unie derhalve aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die de bovengenoemde prestaties wel toekent aan vreemdelingen die houder zijn van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen maar niet aan vreemdelingen die houder zijn van de in die richtlijn bedoelde gecombineerde vergunning?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: de artikelen 20, 21, 24, 33 en, met name, 34.

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Met name overweging 36, artikel 1, onder z), en artikel 3, lid 1, onder b) en j).

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. Met name overwegingen 2, 8, 19, 24 en 26; artikel 3, lid 1, onder b) en c), en artikel 12, lid 1, onder e).

Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

Wat de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreft, zijn volgens de verwijzende rechter onder meer relevant de arresten van 19 september 2013, C-216/12 en C-217/12, [REDACTED] punt 55; 24 oktober 2013, C-177/12, [REDACTED] punt 32; 21 juni 2017, C-449/16, [REDACTED] punten 24 en 32.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Italiaanse grondwet, met name de artikelen 3 (gelijkheidsbeginsel en billijkheidsbeginsel), 31 (bescherming van het gezin, moederschap en kinderen) en 117 (naleving van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen).

Legge del 23 dicembre 2014, n. 190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) [wet nr. 190 van 23 december 2014 houdende bepalingen voor de opstelling van de jaar- en meerjarenbegroting van de Staat (stabiliteitswet 2015)]: artikel 1, lid 125. De litigieuze bepaling bepaalt dat voor elk kind geboren of geadopteerd in de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2017 „vanaf de maand van geboorte of adoptie een toelage van 960 EUR per jaar, uitgekeerd op maandbasis, wordt toegekend” „voor kinderen van Italiaanse staatsburgers of staatsburgers van een lidstaat van de Europese Unie of burgers van staten die niet tot de Europese Unie behoren en beschikken over een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 9 van de gecoördineerde tekst van de regeling voor immigratie en vreemdelingenzaken in decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, zoals nadien gewijzigd, en in Italië woonachtig zijn”. Deze toelage „wordt uitgekeerd tot het bereiken van de leeftijd van drie jaar of tot drie jaar na aankomst van het kind in het gezin in geval van adoptie” en strekt ertoe „het krijgen van kinderen aan te moedigen en bij te dragen tot de kosten van onderhoud van het gezin”. De toelage wordt uitgekeerd door de Istituto nazionale della previdenza sociale (nationaal instituut voor de sociale zekerheid, INPS) „op voorwaarde dat de economische omstandigheden van het gezin waartoe de toelageaanvragende ouder behoort, overeenkomen met een waarde van de index voor de gelijkwaardige economische situatie (ISEE) vastgesteld in de decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [decreet van de minister-president] nr. 159 van 5 december 2013, die niet hoger is dan 25 000 EUR per jaar”. Indien „de economische omstandigheden van het gezin waartoe de toelageaanvragende ouder behoort, overeenkomen met een waarde van de index voor de gelijkwaardige economische situatie (ISEE), vastgesteld in de decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nr. 159 van 5 december 2013, die niet hoger is dan 7 000 EUR per jaar” wordt het bedrag van 960 EUR op jaarbasis verdubbeld.

De toelage wordt ook toegekend voor „elk kind geboren of geadopteerd in de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018” voor een beperktere toelageduur van een jaar, „tot het bereiken van de leeftijd van een jaar of tot een jaar na aankomst van het kind in het gezin in geval van adoptie” [legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario

2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, articolo 1, comma 248 (wet nr. 205 van 27 december 2017, Begroting van de Staat voor het jaar 2018 en meerjarenbegroting voor de periode 2018-2020, artikel 1, lid 248)].

De regeling is verlengd en geldt sindsdien ook voor „elk kind geboren of geadopteerd in de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019”, eveneens met een toelageduur van een jaar, „tot het bereiken van de leeftijd van een jaar of tot een jaar na aankomst van het kind in het gezin in geval van adoptie”, waarbij de uitkering 20 % hoger is voor elk volgend kind na het eerste [artikel 23 quater, lid 1, van decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria (voorlopig wetsdecreet nr. 119 van 23 oktober 2018, Dringende bepalingen op fiscaal en financieel gebied), omgezet met wijzigingen bij wet nr. 136 van 17 december 2018].

Tot slot is de geboortetoeslag toegekend voor „elk kind geboren of geadopteerd in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020”, eveneens „tot het bereiken van de leeftijd van een jaar of tot een jaar na aankomst van het kind in het gezin in geval van adoptie”. De toelage is variabel en de hoogte ervan hangt af van de economische situatie van het gezin: „a) 1 920 EUR indien de economische omstandigheden van het gezin waartoe de toelageaanvragende ouder behoort, overeenkomen met een waarde van de index voor de gelijkwaardige economische situatie (ISEE), vastgesteld in de decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nr. 159 van 5 december 2013, die niet hoger is dan 7 000 EUR per jaar; b) 1 440 EUR indien de economische omstandigheden van het gezin waartoe de toelageaanvragende ouder behoort, overeenkomen met een waarde van de index voor de gelijkwaardige economische situatie (ISEE) die hoger is dan de waarde onder a) maar niet hoger dan 40 000 EUR; c) 960 EUR indien de economische omstandigheden van het gezin waartoe de toelageaanvragende ouder behoort, overeenkomen met een waarde van de index voor de gelijkwaardige economische situatie (ISEE) die hoger is dan 40 000 EUR”. De toelage wordt met 20 % verhoogd voor elk volgend kind na het eerste [legge 27 dicembre 2019, n. 160, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (Begroting van de Staat voor het jaar 2020 en meerjarenbegroting voor de periode 2020-2022), artikel 1, lid 340].

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (wetsdecreet nr. 286 van 25 juli 1998, Geconsolideerde tekst van de regeling voor immigratie en vreemdelingenzaken). Met name artikel 9, dat bepaalt dat de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen van onbepaalde duur is, wordt afgegeven door de bevoegde lokale dienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken binnen negentig dagen na aanvraag ervan en op voorwaarde dat de betrokkene „sinds ten minste vijf jaar houder is van een geldige verblijfsvergunning” en aantoont „dat hij beschikt over een inkomen dat niet lager is dan de sociale toelage op jaarbasis en, in geval van aanvraag voor gezinsleden, over een toereikend inkomen volgens de criteria in artikel 29, lid 3, onder b), en over een geschikte woning die voldoet aan de minimumcriteria in de regionale wet

op de sociale woningbouw of waarvan de geschiktheid op basis van de vereisten op hygiënisch en sanitair gebied is vastgesteld door de lokale afdeling van de nationale gezondheidsdienst die bevoegd is voor het grondgebied". De aanvrager moet bovendien tevoren met goed gevolg een examen kennis van de Italiaanse taal afleggen en mag geen gevaar vormen voor de openbare orde of de veiligheid van de Staat.

Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53 (wetsdecreet nr. 151 van 26 maart 2001, Geconsolideerde tekst van de wettelijke bepalingen inzake de bescherming van moederschap en vaderschap krachtens artikel 15 van wet nr. 53 van 8 maart 2000). Met name artikel 74, waarin de moederschapstoelage is geregeld. Deze toelage wordt toegekend voor elk kind dat geboren is op of na 1 januari 2001 of voor elk minderjarig kind in de preadoptiefase of adoptiekind dat op of na die datum in het gezin is aangekomen, „aan vrouwen met woonplaats in Italië, met het Italiaanse staatsburgerschap of het staatsburgerschap van een andere lidstaat of een verblijfsvergunning”, nu EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

De toelage wordt toegekend aan vrouwen die geen recht hebben op een moederschapsvergoeding in verband met werk in loondienst, als zelfstandige of als beoefenaar van een vrij beroep (decreto legislativo n. 151/2001, de artikelen 22, 66 en 70) en veronderstelt dat de economische middelen van het gezin waartoe de moeder behoort, niet hoger zijn dan „de waarden van de index voor de economische situatie (ISE) in decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabel 1, gelijk aan 50 miljoen Italiaanse lire (ITL) per jaar [ca. 25 000 EUR] voor gezinnen van drie personen”.

Tot slot moet worden herinnerd aan decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (wetsdecreet nr. 40 van 4 maart 2014 houdende omzetting van richtlijn 2011/98/EU 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), waarbij de Italiaanse Staat de gecombineerde vergunning heeft geregeld op grond waarvan burgers van derde landen op het grondgebied van een lidstaat kunnen verblijven en werken. In het kader van dit decreet heeft de Italiaanse Staat niet uitdrukkelijk gebruikgemaakt van de in de richtlijn geboden optie om het beginsel van gelijke behandeling niet toe te passen „op onderdanen van derde landen die toestemming hebben voor een periode van ten hoogste zes maanden op hun grondgebied te werken, op onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden zijn toegelaten en op onderdanen van derde landen die mogen werken omdat ze een visum bezitten”.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Met acht beschikkingen van overeenkomstige strekking heeft de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) de vraag opgeworpen of artikel 1, lid 125, van wet nr. 190 van 23 december 2014 in overeenstemming is met de grondwet, voor zover daarin de toekenning van een geboortetoelage aan vreemdelingen wordt gebonden aan de voorwaarde dat zij houder zijn van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, terwijl een werk- en verblijfsvergunning voor de duur van ten minste een jaar niet volstaat.
- 2 Enkele burgers van derde landen die legaal in Italië verblijven en houders zijn van enkel een gecombineerde werkvergunning hebben de geboortetoelage aangevraagd. De INPS heeft die aanvragen afgewezen omdat zij niet over een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen beschikken. Deze afwijzing is aangevochten omdat zij discriminerend zou zijn en de feitenrechters hebben de vorderingen van de verzoekers toegewezen. Wat betreft enkel de grieven die betrekking hebben op het Unierecht wijst de Corte di cassazione op de strijd met het beginsel van gelijke behandeling en het verbod van discriminatie, onder meer op grond van nationaliteit, en de schending van het recht van kinderen op de bescherming en zorg die noodzakelijk zijn voor hun welzijn, de plicht om het gezin in juridisch, economisch en sociaal opzicht te beschermen en het recht op toegang tot socialezekerheidsuitkeringen en sociale diensten waarmee bescherming wordt gewaarborgd. Volgens verzoekers zijn de selectieve criteria van de wetgever in strijd met artikel 12 van richtlijn 2011/98, dat volgens hen geen rechtstreekse werking heeft.
- 3 Zowel de INPS als de Presidenza del Consiglio dei ministri (bureau van de minister-president), die aan de zijde van de INPS heeft geïntervenieerd, stellen dat de vorderingen niet-ontvankelijk, althans ongegrond zijn. Het premieaspect van de geboortetoelage brengt mee dat deze toelage geen socialezekerheidsuitkering is. De geboortetoelage is namelijk niet een prestatie die ertoe strekt de primaire en onmiddellijke behoeften van een persoon te bevredigen. Daarnaast erkent richtlijn 2011/98 de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om werkenden uit derde landen die niet de status van langdurig ingezetene hebben, uit te sluiten van deze uitkeringen, gelet op de beperkte beschikbare financiële middelen. De geboortetoelage is niet bedoeld om de essentiële behoeften van de persoon het hoofd te bieden. Ook voor het recht van de Unie staat enkel een burger van een derde land met de rechtspositie van langdurig ingezetene met het oog op uitkeringen potentieel volledig gelijk aan een burger van de Unie.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 4 De Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) merkt op dat voor de beantwoording van de grondwettigheidsvraag die bij hem aanhangig is gemaakt een uitspraak van het Hof van Justitie van de EU noodzakelijk is vanwege de

nauwe band, op dit rechtsgebied, tussen de nationale rechtsorde en de rechtsorde van de Unie. Daarom wordt het Hof van Justitie verzocht zich uit te spreken over de precieze aard van de betrokken geboortetoelagen en moederschapstoelagen.

- 5 Met betrekking tot de geboortetoelage kan enkel met zekerheid worden beweerd dat zij niet is te herleiden tot de bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie die worden genoemd in bijlage I bij verordening nr. 883/2004, waarin de uitkeringen worden opgesomd die zijn uitgesloten van de materiële werkingssfeer van deze verordening. Daarin komt geen enkele Italiaanse uitkering voor. Ook is geen sprake van een voorschot op onderhoudsverplichtingen, te weten „voorschotten die uitgekeerd worden als een ouder niet kan voldoen aan de uit het familierecht voortvloeiende verplichting om zijn eigen kind te onderhouden” (overweging 36 van deze verordening). De geboortetoelage verschilt van deze uitkering – die is uitgesloten van de werkingssfeer van de verordening – want zij bestaat niet in een terugvorderbaar voorschot en houdt geen verband met het onvermogen van een ouder om te voldoen aan de verplichting om zijn kind te onderhouden. Aangezien geen van de hypothesen van uitsluiting zich in het onderhavige geval voordoet, moet worden vastgesteld of de betrokken uitkering als een gezinsbijslag kan worden gekwalificeerd. Dat lijkt twijfelachtig, want zij vervult een aantal functies, waardoor de kwalificatie als gezinsbijslag onzeker is. In de eerste plaats kan zij dienen als premie, zoals uit de bewoordingen van de bepaling zelf kan worden afgeleid (artikel 1, lid 125, van wet nr. 190/2014): zij strekt ertoe „het krijgen van kinderen aan te moedigen”. Die doelstelling wordt bevestigd door de ontwikkeling van de regeling, waarin de uitkering wordt omschreven in universele bewoordingen en waarin voor opvolgende kinderen, na het eerste, een hoger bedrag wordt toegekend. De omstandigheid dat de nadruk wordt gelegd op de doelstelling „bij te dragen tot de kosten van onderhoud van het gezin” leidt tot de gevolgtrekking dat ook beoogd wordt gezinnen in precare economische omstandigheden te helpen, om te verzekeren dat minderjarigen de essentiële zorg krijgen. Deze doelstelling kan ook naar voren komen uit de recente wijzigingen in de regeling, die de toelage weliswaar als universele maatregel hebben gehandhaafd maar de hoogte ervan bepalen aan de hand van verschillende inkomstschijven, dus op basis van behoefte. Gelet op die overwegingen is de toelage niet uitsluitend een premie.
- 6 Met betrekking tot de moederschapstoelage vraagt de verwijzende rechter zich af of zij wordt bestreken door de waarborg van artikel 34 van het Handvest, gelezen in het licht van het afgeleide recht, dat ertoe strekt alle onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven en werken „een gemeenschappelijk pakket rechten gebaseerd op gelijke behandeling [...] met de onderdanen van hun gastlidstaat” te garanderen, en de lidstaten aan deze doelstelling bindt.
- 7 Gezien het grote aantal gedingen dat momenteel aanhangig is op dit gebied en de onzekerheid over de beantwoording van de geformuleerde vragen meent de Corte costituzionale dat het aangewezen is om deze prejudiciële verwijzing volgens een versnelde procedure te behandelen.