



Datum van
inontvangstneming

:

08/02/2023

Zaak C-747/22

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:

7 december 2022

Verwijzende rechter:

Tribunale ordinario di Bergamo (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 november 2022

Verzoekende partij:

KH

Verwerende partij:

Istituto nazionale della previdenza sociale (Italië)

Partijen in het hoofdgeding

Beroep ingesteld door KH (hierna: „verzoeker”) tot vaststelling van het discriminerende karakter van de handelwijze van de Istituto nazionale della previdenza sociale (nationale instelling voor de sociale zekerheid, Italië; hierna: „INPS”) die op 13 oktober 2021 heeft besloten verzoekers „reddito di cittadinanza” (basisinkomen) in te trekken op grond dat hij niet voldeed aan de voorwaarde van tien jaar voorafgaand verblijf in Italië.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van de artikelen 29 en 26 van richtlijn 2011/95 om vast te stellen of zij zich verzetten tegen bepalingen van een lidstaat op grond waarvan een uitkering ter bestrijding van armoede en ter bevordering van de toegang tot werk en van de sociale integratie enkel kan worden toegekend aan personen die op het tijdstip waarop zij die uitkering aanvragen ten minste twee jaar ononderbroken, en in totaal tien jaar, in die staat hebben verbleven.

Prejudiciële vraag

„Moeten artikel 29 en artikel 26 van richtlijn 2011/95 aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale bepaling zoals artikel 2, lid 1, onder a), van decreto-legge nr. 4/2019, die voor de toegang tot een uitkering ter bestrijding van armoede en ter bevordering van de toegang tot werk en van de sociale integratie, zoals het „basisinkomen”, als voorwaarde stelt dat de betrokkene tien jaar op het Italiaanse grondgebied heeft verbleven, waarvan twee jaar ononderbroken voorafgaand aan de aanvraag?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 267 VWEU

Artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 2 van richtlijn 2000/43/EG

Artikel 2 van richtlijn 2000/78/EG

Artikel 2 van richtlijn 2006/54/EG

Artikelen 29 en 26 van richtlijn 2011/95/EU

Aangevoerde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Arresten van het Hof van Justitie in de zaken C-249/83, C-122/84, C-326/90, C-111/91, C-90/97, C-299/01, C-388/01, C-406/04, C-192/05, C-11/06 en C-12/06, C-503/09, C-542/09, C-379/11, C-523/11 en C-585/11, C-220/12, C-359/13, C-713/17, C-443/14 en C-444/14, en C-462/20.

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

Artikel 14 EVRM. Dit artikel verbiedt discriminatie op welke grond dan ook.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (wetsbesluit nr. 165 van 30 maart 2001 houdende algemene bepalingen inzake de regeling van het werk van werknemers in overheidsdienst), artikel 38. Overeenkomstig dit artikel hebben personen die internationale bescherming genieten onder dezelfde voorwaarden als Italiaanse onderdanen toegang tot overheidsbetrekkingen, ongeacht het aantal jaren dat zij in Italië verblijven.

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, geconsolideerde tekst van de regeling voor immigratie en vreemdelingenzaken), artikel 43. Dit artikel verbiedt discriminatie, met name op grond van nationaliteit.

Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (wetsbesluit nr. 251 van 19 november 2007 tot omzetting van richtlijn 2004/83/EG inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming; hierna: „d.lgs. nr. 251/2007”), artikelen 23 en 27. Overeenkomstig artikel 23 hebben personen die subsidiaire bescherming genieten toegang tot werk. Artikel 27 bepaalt dat begunstigden van de vluchtelingenstatus en van subsidiaire bescherming recht hebben op dezelfde behandeling als Italiaanse onderdanen wat betreft sociale voorzieningen en gezondheidszorg.

Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (wetsbesluit nr. 150 van 1 september 2011 houdende bepalingen ter aanvulling van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering op het gebied van de beperking en vereenvoudiging van civiele contentieuze procedures in de zin van artikel 54 van wet nr. 69 van 18 juni 2009; hierna: „d.lgs. nr. 150/2011”), artikel 28. Dat artikel voorziet in een speciale procedure tegen discriminerende handelwijzen.

Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà (wetsbesluit nr. 147 van 15 september 2017 houdende bepalingen voor de invoering van een nationale armoedebestrijdingsmaatregel), artikelen 6 en 7.

Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla Legge 28 marzo 2019, n. 26, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (voorlopig wetsbesluit nr. 4 van 28 januari 2019, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 26 van 28 maart 2019 houdende dringende bepalingen inzake het basisinkomen en pensioenen; hierna: „d.l. nr. 4/2019”), artikelen 1, 2, 4 en 7. In artikel 1 is het doel van het basisinkomen omschreven, namelijk om het recht op werk te waarborgen, armoede, ongelijkheid en sociale uitsluiting te bestrijden en het recht op informatie, onderwijs, opleiding en cultuur te bevorderen. Artikel 2 voorziet in de cumulatieve voorwaarden om in aanmerking te komen voor het basisinkomen, te weten i) het bezit van de Italiaanse nationaliteit of van de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie of, voor onderdanen van derde landen, van een EU-verblijfstitel voor langdurig ingezetenen en ii) een

verblijf in Italië van ten minste tien jaar, dat voorts ononderbroken moet zijn in de twee jaar voorafgaand aan de indiening van de aanvraag van het basisinkomen. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de INPS wat betreft de status van de aanvrager van het basisinkomen op zijn website en in het aanvraagformulier voor het basisinkomen ook de categorie vreemdelingen met een verblijfstitel in het kader van internationale bescherming vermeldt, hoewel d.l. nr. 4/2019 niet in die categorie voorziet. Volgens artikel 4 is het genot van het basisinkomen afhankelijk van de ondertekening van een „Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale” (pact voor werk en sociale integratie), dat voorziet in de uitwerking van een individueel traject voor sociale integratie en arbeidsintegratie. In artikel 7, betreffende sancties in verband met het basisinkomen, is bepaald dat het basisinkomen onmiddellijk en met terugwerkende kracht wordt ingetrokken indien wordt vastgesteld dat de verklaringen en informatie waarop de aanvraag van het basisinkomen stoelt, niet correct zijn.

Aangevoerde nationale rechtspraak

Arresten van de Corte costituzionale (grondwettelijk Hof, Italië) nr. 44/2020 en nr. 19/2022

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoeker, die in 2011 in Italië is aangekomen, bezit een verblijfstitel in het kader van subsidiaire bescherming. Uittreksels uit het bevolkingsregister tonen aan dat hij in de periode 2013-2022 woonachtig was in de provincie Bergamo, waar hij in 2019 is getrouwd. In 2020 zijn zijn minderjarige dochters in Italië geboren. Het basisinkomen is hem aanvankelijk toegekend omdat hij ten onrechte had verklaard aan de voorwaarde van tien jaar niet-aaneengesloten verblijf te hebben voldaan.
- 2 Na een controle heeft de INPS bij brief van 13 oktober 2021 het basisinkomen van verzoeker ingetrokken op grond dat hij niet voldeed aan de voorwaarde van een verblijf van in totaal tien jaar op Italiaans grondgebied.
- 3 Verzoeker heeft vervolgens bij de verwijzende rechter een bijzonder beroep wegens discriminatie ingesteld op grond van artikel 28 van d.lgs. nr. 150/2011, strekkende tot vaststelling van met name het discriminerende karakter van de handelwijze van de INPS bestaande in de intrekking van zijn basisinkomen en tot vaststelling dat verzoeker recht had op die uitkering.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 Verzoeker betoogt dat de bij artikel 2 van d.l. nr. 4/2019 gestelde voorwaarde van tien jaar verblijf voor de toekenning van het basisinkomen in strijd is met de artikelen 29 en 26 van richtlijn 2011/95/EU, die voorzien in een volledig gelijke behandeling van eigen onderdanen en personen die internationale bescherming

genieten op het gebied van sociale voorzieningen en toegang tot werk. Bijgevolg zou deze voorwaarde neerkomen op indirecte discriminatie op grond van nationaliteit.

- 5 Verweerder betoogt dat hij als zodanig geen procesbevoegdheid heeft, aangezien de verificatie van het betrokken woonplaatsvereiste een zaak van de gemeenten is. Bovendien betwist de INPS de gegrondheid van de aanvraag van verzoeker op grond dat de Italiaanse wetgeving voor de aanpak van ernstige en dringende situaties ook voorziet in alternatieve uitkeringen naast het basisinkomen, zoals de „reddito di emergenza” (noodinkomen), waarvoor louter de voorwaarde geldt dat de aanvrager op de datum van aanvraag van de uitkering in Italië verblijft.
- 6 Volgens verweerder valt het basisinkomen niet onder het begrip „sociale voorzieningen” van de artikelen 29 en 26 van richtlijn 2011/95, aangezien de Corte costituzionale heeft vastgesteld dat deze maatregel geen bijstand inhoudt, maar andere doelstellingen van werkgelegenheidsbeleid en sociaal beleid dient.
- 7 De INPS betwist voorts het argument van verzoeker dat de voorwaarde van tien jaar verblijf neerkomt op indirecte discriminatie van vreemdelingen. In dit geval is discriminatie volgens verweerder uitgesloten omdat die voorwaarde zowel voor Italiaanse onderdanen als voor vreemdelingen geldt.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 Wat betreft de relevantie van de prejudiciële vraag merkt de verwijzende rechter op dat de in artikel 2 van d.l. nr. 4/2019 gestelde voorwaarde van tien jaar verblijf op het grondgebied van de Staat, indien het Hof zou verklaren dat deze voorwaarde niet in overeenstemming is met de artikelen 29 en 26 van richtlijn 2011/95, ingevolge een dergelijke uitspraak van het Hof zou worden afgeschaft of beperkt vanaf het tijdstip van invoering ervan. Dat zou betekenen dat verzoeker recht heeft op toekenning van het basisinkomen. Er wordt namelijk niet betwist dat verzoeker voldoet aan de overige voorwaarden om in aanmerking te komen voor het basisinkomen.
- 9 Volgens de verwijzende rechter valt het basisinkomen enerzijds onder de in artikel 29 van richtlijn 2011/95 bedoelde „sociale voorzieningen”. De verwijzende rechter brengt in herinnering dat personen die internationale bescherming genieten, op grond van artikel 29 precies dezelfde sociale voorzieningen ontvangen als onderdanen van de lidstaten. In het Italiaanse recht wordt die gelijke behandeling bekrachtigd door d.lgs. nr. 251/2007.
- 10 De verwijzende rechter merkt anderzijds op dat de regeling van het basisinkomen ook „bemiddeling” met het oog op arbeidsintegratie als bedoeld in artikel 26 van richtlijn 2011/95 omvat. In dat artikel is bepaald dat personen die internationale bescherming genieten onder vergelijkbare voorwaarden toegang krijgen tot werk als onderdanen van de lidstaten.

- 11 Wat het argument van verzoeker inzake indirecte discriminatie betreft, merkt de verwijzende rechter ten eerste op dat volgens artikel 2 van de richtlijnen 2000/43, 2000/78 en 2006/54 sprake is van indirecte discriminatie wanneer een ogenschijnlijk neutrale maatstaf leden van een bepaalde groep in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, en ten tweede dat de artikelen 26 en 29 van richtlijn 2011/95 in casu een verplichting opleggen tot gelijke behandeling van onderdanen van de lidstaten en personen die internationale bescherming genieten.
- 12 Volgens de verwijzende rechter is een al dan niet aaneengesloten verblijf van tien jaar inderdaad voor alle aanvragers een voorwaarde om in aanmerking te komen voor het basisinkomen, maar kan een vreemdeling er moeilijker aan voldoen dan een Italiaanse onderdaan. Een aanvrager van internationale bescherming is namelijk afkomstig uit een land van herkomst waar hij of zij een reëel risico op ernstige schade liep, wat inhoudt dat hij of zij ten minste een deel van zijn of haar leven in het buitenland heeft gewoond. De meeste Italiaanse onderdanen zijn daarentegen in Italië geboren en hebben daar altijd gewoond.
- 13 De verwijzende rechter herinnert eraan dat de richtlijnen 2000/43, 2000/78 en 2006/54 indirecte discriminatie uitsluiten wanneer een verschil in behandeling wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Volgens deze rechter heeft de verblijfsvoorwaarde tot doel te verzekeren dat de vreemdeling voordien verbonden was met het grondgebied of in elk geval een daadwerkelijke band heeft met het grondgebied waar de uitkering wordt verstrekt.
- 14 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat het basisinkomen juist de sociale integratie en arbeidsintegratie van een persoon tot doel heeft en het doel van de maatregel niet ook een voorwaarde voor de toekenning ervan mag zijn.
- 15 Zoals de verwijzende rechter onderstreept, volgt bovendien uit de rechtspraak van de Italiaanse Corte costituzionale dat het op basis van het langdurige verblijf van een persoon op een bepaald grondgebied niet mogelijk is te beoordelen of die persoon in de toekomst op diezelfde plaats zal blijven. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat het verblijf van de begunstigde op het grondgebied in het geval van het basisinkomen wordt gewaarborgd door de uitkeringsprocedure, aangezien de ontvanger overeenkomstig artikel 2 van d.l. nr. 4/2019 voor de gehele duur van de uitkering zijn of haar vaste verblijfplaats op het grondgebied van de Italiaanse staat moet hebben om het basisinkomen te ontvangen.
- 16 Voorts merkt de verwijzende rechter in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie op dat de betrokken voorwaarde onevenredig en buitensporig is. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat het Hof van Justitie heeft bevestigd dat zich onder de langdurig op het nationale grondgebied verblijvende personen zeker meer eigen onderdanen dan vreemdelingen bevinden en dat een maatstaf op basis van langdurig verblijf bijgevolg in de regel indirecte discriminatie tussen eigen onderdanen en vreemdelingen kan inhouden.

- 17 Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen beperkingen op basis van de verblijfplaats weliswaar ook indirecte discriminatie inhouden, maar zijn dergelijke beperkingen toch toegestaan indien zij berusten op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan het nagestreefde doel.
- 18 Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat een maatregel evenredig is wanneer die geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan daarvoor nodig is. In dit verband heeft het Hof van Justitie volgens de verwijzende rechter de nadruk gelegd op de voorwaarde van werkelijke integratie, door te oordelen dat een uniforme verblijfsvoorwaarde ook personen die weliswaar niet aan deze voorwaarde voldoen maar in termen van integratie toch reële banden met de betrokken lidstaat hebben, van een bepaalde uitkering dreigt uit te sluiten.
- 19 In het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie is de verblijfsvoorwaarde in elk geval te strikt, aangezien daarin alleen rekening wordt gehouden met het eerdere verblijf en niet wordt gekeken naar de andere mogelijke aanknopingspunten. In casu wordt in de nationale regeling geen rekening gehouden met andere, belangrijker factoren van de verbondenheid van de aanvrager van het basisinkomen met het grondgebied, zoals inschrijving in het bevolkingsregister, een huurcontract met een zekere looptijd of het bestaan van eerdere arbeidsbetrekkingen of gevolgde opleidingen.
- 20 Wat betreft de verbondenheid met het Italiaanse grondgebied van personen die internationale bescherming genieten, zoals verzoeker, herinnert de verwijzende rechter eraan dat dergelijke personen naar nationaal recht onder dezelfde voorwaarden als Italiaanse onderdanen toegang hebben tot overheidsbetrekkingen, ongeacht het aantal jaren dat zij in Italië verblijven. Bovendien wordt de aanvangsdatum van het verblijf van de persoon die internationale bescherming geniet, in Italië niet vrijelijk bepaald door die persoon, maar liggen daar dwingende beschermingsbehoeften aan ten grondslag. Tot slot garandeert de nationale wetgeving inzake subsidiaire bescherming het verblijf van personen die internationale bescherming genieten in Italië, omdat die bescherming slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt ingetrokken.