



Datum van
inontvangstneming

:

04/02/2026

Zaak C-761/25*

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:

26 november 2025

Verwijzende rechter:

Administrativen Sad Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 november 2025

Verzoekende partij:

Yu. M.

Verwerende partij:

Direktor na Direktsia „Sotsialno podpomagane” Varna

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Gerechtelijke procedure ter betwisting van een individuele bestuurshandeling waarbij wordt geweigerd om de aan gezinnen van Bulgaarse onderdanen toekomende eenmalige gezinsondersteunende toeslag voor een kind dat is aangemeld in de achtste klas van een Bulgaarse school toe te kennen en ter motivering wordt uiteengezet dat noch een andere wet noch een internationaal verdrag dat Bulgarije als verdragsluitende staat bindt, uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om een dergelijke toeslag te ontvangen, waarbij het betrokken kind en de moeder in Bulgarije tijdelijke bescherming uit hoofde van richtlijn 2001/55/EG genieten.

* Procestaal: Bulgaars

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van artikel 1, artikel 3, lid 2, artikel 13, lid 2, en artikel 14, lid 1, van richtlijn 2001/55/EG van de Raad en van de artikelen 21, 24 en 34 van het Handvest van de grondrechten

Prejudiciële vragen

1. Moeten artikel 3, lid 2, artikel 13, lid 2, en artikel 14, lid 1, van richtlijn 2001/55/EG, gelezen in samenhang met overweging 16 en het doel van de richtlijn, zoals uiteengezet in artikel 1 ervan, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat die personen jonger dan 18 jaar die tijdelijke bescherming genieten, toegang verleent tot zijn onderwijsstelsel, verplicht is om ervoor te zorgen dat hun gezinnen ook in aanmerking komen voor de eenmalige gezinsondersteunende toeslag voor kinderen, met inbegrip van de toeslag zoals genoemd in artikel 10b, lid 1, *Zakon za semeynite pomoshti za detsa* (Bulgaarse wet inzake gezinsondersteunende toeslagen voor kinderen; hierna: „ZSPD”), die bedoeld is om te bevorderen dat het volgen van onderwijs wordt voortgezet, ook al voorziet noch een andere wet noch een internationaal verdrag uitdrukkelijk in een dergelijk recht?

2. Moeten artikel 21, leden 1 en 2, artikel 24, leden 1 en 2, en artikel 34, leden 1 en 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 13, lid 2, en artikel 14, lid 1, van richtlijn 2001/55/EG, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die van artikel 3, punt 5, ZSPD, die het recht op een gezinsondersteunende toeslag voor kinderen als bedoeld in artikel 10b, lid 1, ZSPD beperkt voor derdelanders die tijdelijke bescherming genieten, wanneer noch een andere wet noch een internationaal verdrag dat de Republiek Bulgarije als verdragsluitende staat bindt, in een dergelijke toeslag voorziet?

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

1. *Konstitutsia na Republika Bulgaria* (grondwet van de Republiek Bulgarije; hierna: „grondwet”), in het bijzonder artikel 5, lid 4, artikel 14, artikel 26, lid 2 en artikel 47, lid 1

Artikel 26, lid 2, van de grondwet luidt: „Vreemdelingen die in de Republiek Bulgarije verblijven, genieten alle rechten en plichten die in deze grondwet zijn vastgelegd, met uitzondering van de rechten en plichten waarvoor volgens de grondwet en de wetten de Bulgaarse nationaliteit vereist is.”

2. Zakon za semeynite pomoshti za detsa (Bulgaarse wet inzake gezinsondersteunende toeslagen voor kinderen; hierna: „ZSPD”), met name de artikelen 1, 1a, 2, 3, 10 en 10b

Artikel 2 ZSPD:

„(1) Onder gezinsondersteunende toeslagen worden volgens deze wet eenmalige en maandelijksse toeslagen verstaan.

(2) Eenmalige gezinsondersteunende toeslagen zijn:

[...]

8. eenmalige toeslag voor een kind dat is aangemeld in de achtste klas.”

Artikel 3 ZSPD:

„Recht op gezinsondersteunende toeslagen voor kinderen hebben:

[...]

2. de gezinnen van Bulgaarse onderdanen – voor de op het nationale grondgebied verzorgde kinderen;

[...]

5. [...] gezinnen van vreemdelingen met een duurzaam verblijfsrecht die op het nationale grondgebied voor hun kinderen zorgen, mits een andere wet of internationaal verdrag dat de Republiek Bulgarije als verdragsluitende staat bindt, in de ontvangst van dergelijke toeslagen voorziet.”

Artikel 10b ZSPD:

„(1) Gezinnen waarvan de kinderen in de achtste klas van een school zijn aangemeld, ontvangen een eenmalige toeslag om de uitgaven aan het begin van het schooljaar voor een deel te dekken, mits de kinderen duurzaam in het land wonen en niet ter verzorging buiten het gezin zijn geplaatst [...]

(2) De in lid 1 bedoelde toeslag wordt toegekend ongeacht het inkomen van het gezin.”

3. Zakon za sotsialnoto podpomagane (Bulgaarse bijstandswet; hierna: „ZSP”), met name de artikelen 2, 11 en 12; en de uitvoeringsregeling bij deze wet, met name artikel 16
4. Zakon za ubezhishteto i bezhantsite (Bulgaarse asiel- en vluchtelingenwet; hierna: „ZUB”), in het bijzonder de artikelen 1 en 39 Artikel 39 luidt:

„Vreemdelingen aan wie tijdelijke bescherming is verleend, hebben recht op: [...]

4. *sociale bijstand; [...]*”.

5. Zakon za zakrila na deteto (wet inzake de bescherming van het kind), met name de artikelen 1 en 10
6. Zakon za preduchilishntoto i uchilishntoto obrazovanie (wet inzake voorschools en schoolonderwijs, met name artikel 38, lid 1

Bepalingen van Unierecht

1. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), inzonderheid de artikelen 14, 21, 24 en 34
2. Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, met name de overwegingen 7, 8, 12, 15 en 16, en de artikelen 1 tot en met 3, artikel 13, lid 2, en artikel 14, lid 1
3. Uitvoeringsbesluit van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, in het bijzonder de overwegingen 1, 16 en 17 en artikel 2

Internationale bepalingen

1. Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: „kinderrechtenverdrag”), met name de artikelen 2, 3, 27 en 28
2. Europees Sociaal Handvest (herzien), met name deel I, punt 16, deel II, artikel 16, en deel V, artikel F
3. Verdrag inzake sociale zekerheid tussen de Republiek Bulgarije en Oekraïne, van kracht sinds 1 april 2003

Artikel 2, lid 1, van dit verdrag luidt:

„Dit verdrag is van toepassing op de volgende gebieden van sociale zekerheid:

1. *in de Republiek Bulgarije:*

- vervangende toeslagen bij tijdelijke arbeidsongeschiktheid en moederschap;
- ouderdomspensioen;
- invaliditeitspensioen wegens algemene ziekte;
- invaliditeitspensioen wegens arbeidsongevallen en beroepsziekten;
- nabestaandenpensioen; - werkloosheidsuitkering
overlijdensuitkering.”

Aangevoerde rechtspraak

Rechtspraak van nationale rechterlijke instanties

1. Vonnis nr. 9028 van de Administrativen sad Burgas (bestuursrechter in eerste aanleg Burgas), waarin is bepaald dat „aangezien gezinsondersteunende toeslagen voor kinderen onderdeel zijn van de sociale bijstand, ervan uitgegaan moet worden dat de beperking in artikel 3, punt 5, ZSPD niet van toepassing is op vreemdelingen die bescherming genieten op grond van de ZUB”.

2. Vonnis nr. 311 van de Administrativen sad Dobrich (bestuursrechter in eerste aanleg Dobrich) van 12 juli 2023, waarin wordt gesteld:

„De gezinsondersteunende toeslagen voor kinderen krachtens de ZSPD [...] worden toegekend met het oog op de kosten voor het onderhoud van de kinderen en geven uitdrukking aan de sociale functie van de staat, die verplicht is de verzorging van kinderen binnen de gezinssfeer door de ouders en verzorgers te ondersteunen [...] en hun welzijn te waarborgen [...] [...] kinderen die tijdelijke bescherming genieten, mogen niet in een minder gunstige situatie worden gebracht dan andere kinderen (onderdanen van de Republiek Bulgarije, vreemdelingen met een vluchtelingen- of humanitaire status, vreemdelingen met een langdurig of duurzaam verblijfsrecht in de Republiek Bulgarije, vreemdelingen aan wie asiel is verleend, alsook personen voor wie zulks geldt krachtens een internationaal verdrag dat de Republiek Bulgarije als verdragsluitende staat bindt). Gezinsondersteunende toeslagen behoren tot de fundamentele voorzieningen die kinderen het recht garanderen op een levensstandaard die toereikend is om hun welzijn te waarborgen, en dus mogen ook hun gezinnen en/of verzorgers niet worden uitgesloten van de kring van begunstigden als bedoeld in artikel 3, punt 5, ZSPD. In het licht hiervan zijn de in artikel 3, punt 5, ZSPD vastgestelde beperkingen [...], volgens welke vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten, slechts recht hebben op sociale bijstand krachtens de ZSP maar niet op gezinsondersteunende toeslagen krachtens de ZSPD, niet in overeenstemming met de grondwet, het kinderrechtenverdrag of richtlijn 2002/55/EG, zodat zij op grond van artikel 5,

leden 1 en 4, van de grondwet en de voorrang van het gemeenschapsrecht buiten toepassing moeten worden gelaten.”

3. Vonnis nr. 553 van de Administrativen sad Plovdiv (bestuursrechter in eerste aanleg Plovdiv) van 17 januari 2025 en vonnis nr. 3850 van de Administrativen Sad Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna) van 7 april 2025

Rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie

Arrest van 13 maart 2019, C-635/17, EU:C:2019:192, punt 54

Korte beschrijving van de feiten en van het hoofdgeding

- 1 Verzoekster Yu. M. werd op 13 oktober 1984 in Oekraïne geboren. Zij is Oekraïens staatsburger en geniet tot en met 4 maart 2026 tijdelijke bescherming in Bulgarije, verleend door de Darzhavna Agentsia za bezhantsite pri Ministerski savet (nationaal agentschap voor vluchtelingen bij de Raad van Ministers, Bulgarije), overeenkomstig richtlijn 2001/55/EG en uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382. Zij wordt begeleid door haar minderjarige dochter E.M.
- 2 E.M. was in het schooljaar 2025/26 aangemeld in de achtste klas van een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs te Varna (Bulgarije), zoals naar behoren is aangetoond.
- 3 Op 17 juli 2025 vroeg Yu. M. bij de Direktor na direksia „Sotsialno podpomagane” – Varna (directeur van de directie „Sociale bijstand” – Varna, hierna: „directeur”) op voet van artikel 10b ZSPD een eenmalige toeslag voor in de achtste klas aangemelde leerlingen aan. Bij besluit van 24 juli 2025 wees verweerder de aanvraag af met als argument dat de gezinsleden de Oekraïense nationaliteit hadden en noch een andere wet noch een internationaal verdrag dat de Republiek Bulgarije als verdragsluitende staat bindt, in de ontvangst van een dergelijke toeslag voorzag. Yu. M. heeft tegen het afwijzende besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 **Verzoekster** betoogt dat het besluit betreffende de weigering van de eenmalige toeslag op grond van artikel 10b ZSPD onrechtmatig is, omdat het in strijd is met het materiële recht en het doel daarvan. De op artikel 3, punt 5, ZSPD gestoelde weigering druist rechtstreeks in tegen de bepalingen van de artikelen 2, 3 en 27 van het kinderrechtenverdrag. Om die reden moet het kinderrechtenverdrag op grond van artikel 5, lid 4, van de grondwet rechtstreeks worden toegepast en artikel 3, punt 5, ZSPD buiten toepassing worden gelaten. Verzoekster verzoekt de rechter het bestreden besluit te vernietigen en de zaak terug te verwijzen met de bindende aanwijzing om de aangevraagde eenmalige toeslag toe te kennen.

- 5 **Verweerder** betwist het beroep en voert daartoe de volgende argumenten aan. De weigering is correct gebaseerd op artikel 3, punt 5, ZSPD, dat bepaalt dat buitenlandse staatsburgers en hun gezinnen recht hebben op gezinsondersteunende toeslagen, mits aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan: (i) duurzaam verblijf en verzorging van de kinderen in het land, (ii) een andere wet of een internationaal verdrag dat de Republiek Bulgarije als verdragsluitende staat bindt, voorziet in het ontvangen van dergelijke toeslagen. Volgens de directeur bestaat er thans geen verdrag tussen de twee staten die in de toekenning van dergelijke toeslagen voorziet. Richtlijn 2001/55 biedt Oekraïense staatsburgers die het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie zijn binnengekomen, weliswaar de mogelijkheid om in de uitdrukkelijk bepaalde gevallen onmiddellijk hulp en steun te ontvangen, maar daar gaat het in casu niet om. Artikel 3, punt 5, ZSPD regelt niet het geval van de toekenning van een humanitaire status of de vluchtelingenstatus, maar voorziet in rechten voor vreemdelingen op basis van wederkerigheid, mits dit in een internationaal verdrag of een andere wet is geregeld. Verweerder verzoekt de nationale rechter derhalve om bij de toetsing van de bestreden weigering in aanmerking te nemen dat een verwijzende norm ontbreekt. Er bestaat geen latere handeling van een overheidsorgaan die de verlening van deze concrete soort toeslagen preciseert en als rechtsgrondslag kan dienen voor de toekenning van de aangevraagde eenmalige gezinsondersteunende toeslag door de sociale autoriteiten, die niet bevoegd zijn om de wet uit te leggen en handelen in het kader van een gebonden bevoegdheid.

Motivering van de verwijzing

- 6 De verwijzende rechter stelt om te beginnen vast dat niet wordt betwist dat verzoekster en haar minderjarige kind E. M. Oekraïense staatsburgers zijn en uit dien hoofde de tijdelijke bescherming genieten waarin richtlijn 2001/55/EG voorziet.
- 7 Hij herinnert er ook aan dat de lidstaten krachtens artikel 13, lid 2, van deze richtlijn de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de begunstigen van tijdelijke bescherming de nodige hulp ontvangen in de vorm van sociale bijstand en uitkeringen voor levensonderhoud, wanneer zij over onvoldoende middelen beschikken. De verwijzende rechter wijst erop dat vreemdelingen aan wie tijdelijke bescherming is verleend, krachtens artikel 39, lid 1, punt 4, ZUB recht hebben op sociale bijstand.
- 8 Volgens hem heeft het geschil tussen partijen betrekking op de vraag of de toeslagen waarin de ZSPD voorziet, met name die van artikel 10b ZSPD, valt onder het stelsel van sociale bijstand dat toegankelijk is voor personen die tijdelijke bescherming genieten. Hij beantwoordt deze vraag bevestigend – personen die tijdelijke bescherming genieten op grond van richtlijn 2001/55/EG, moeten ook recht hebben op gezinsondersteunende toeslagen voor kinderen in het kader van de ZSPD, meer bepaald op de eenmalige toeslag voor leerlingen van de achtste klas als bedoeld in artikel 10b, lid 1, ZSPD.

- 9 Hij benadrukt dat in het kader van de verplichtingen die de Bulgaarse Staat is aangegaan krachtens artikel 1, artikel 3, lid 2, artikel 13, lid 2, en artikel 14, lid 1, van richtlijn 2001/55/EG, het recht op onderwijs als bedoeld in artikel 14 van het Handvest, het discriminatieverbod als bedoeld in artikel 21 van het Handvest en het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand als bedoeld in artikel 34 van het Handvest, de bepaling van artikel 3, punt 5, ZSPD moet worden uitgelegd en toegepast op een wijze die de verwezenlijking van het doel van deze richtlijn en van artikel 13, lid 2, en artikel 14, lid 1, ervan ten volle waarborgt. Voor de toepassing van de nationale socialebijstandsregelingen en -maatregelen, met inbegrip van de toekenning van gezinsondersteunende toeslagen voor kinderen, mag de lidstaat personen die tijdelijke bescherming genieten, niet minder gunstig behandelen dan zijn eigen onderdanen. Bovendien behoren het recht op onderwijs en het recht op sociale bijstand niet tot de rechten waarvoor volgens de grondwet en de nationale wetgeving de Bulgaarse nationaliteit is vereist. Aangezien kinderen met de Oekraïense nationaliteit die tijdelijke bescherming genieten, tot het onderwijsstelsel worden toegelaten en er daadwerkelijk aan deelnemen – in de betreffende klas zijn aangemeld – moeten zowel deze kinderen als hun gezinnen in het kader van het discriminatieverbod recht hebben op sociale bijstand ter bevordering van het onderwijs.
- 10 De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat de gezinsondersteunende toeslagen waarin de ZSPD voorziet, uitkeringen en/of verstrekkingen betreft die de zorg voor kinderen in de gezinsomgeving door de ouders of de verzorgers ondersteunen. Krachtens de ZSPD worden twaalf verschillende toeslagen toegekend, waarbij voor elk daarvan een afbakeningscriterium geldt dat overeenstemt met het doel van de betreffende gezinsondersteunende toeslag. De in artikel 10b, lid 1, ZSPD bedoelde toeslag, een eenmalige toeslag voor gezinnen waarvan de kinderen in de achtste schoolklas zijn aangemeld, is een uitkering die zonder inkomenstoets wordt toegekend ter dekking van de aan het begin van het schooljaar gemaakte kosten en die slechts wordt toegekend indien de kinderen duurzaam in het land wonen en niet voor verzorging buiten het gezin zijn geplaatst. Overeenkomstig artikel 10b, leden 6 en 7, ZSPD wordt deze toeslag in twee termijnen uitbetaald: 50 % van het bedrag na het ingaan van het toekenningsbesluit en de andere 50 % aan het begin van het tweede semester, op voorwaarde dat het kind nog steeds naar school gaat. De toeslag moet worden terugbetaald indien het kind wegblijft van school of in het tweede semester de achtste klas niet afmaakt, tenzij om gezondheidsredenen.
- 11 Gelet op deze bijzonderheden van de nationale regeling kan er volgens de verwijzende rechter met goede reden van uitgegaan worden, dat deze eenmalige toeslag bedoeld is om leerlingen te stimuleren hun schoolonderwijs voort te zetten, door de ouders met het oog op de aanzienlijke aan het begin van het middelbaar onderwijs te maken kosten te ondersteunen. In dit verband kan de toeslag op grond van artikel 10b ZSPD worden opgevat als een op onderwijs gerichte maatregel, namelijk als instrument om het aantal vroegtijdige schoolverlaters terug te brengen. Aangezien de toeslag onafhankelijk van het

inkomen van het gezin moet worden toegekend, kan zij met goede reden worden beschouwd als een stimulans om het schoolonderwijs voort te zetten.

- 12 Gezien deze normatief vastgelegde bijzonderheden kan de betreffende eenmalige toeslag volgens de verwijzende rechter zowel in de context van het recht op sociale bijstand (wat de ouders betreft) als in de context van het recht op onderwijs (wat betreft de – als leerling aangemelde – kinderen) worden gezien. Hij is derhalve van mening dat deze toeslag kan worden opgevat als een onderdeel van het algemene stelsel van sociale bijstand en aldus kan worden uitgelegd dat zij behoort tot de verplichtingen die de verdragsluitende staten zijn aangegaan krachtens artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 1, van het kinderrechtenverdrag dan wel tot de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van artikel 13, lid 2, en artikel 14, lid 1, van richtlijn 2001/55/EG.
- 13 In weerwil van deze door de administratieve rechters voorgestane opvatting past de Agentsia po sotsialno podpomagane (agentschap voor sociale bijstand, Bulgarije) verder woordelijk de bepaling van artikel 3, punt 5, ZSPD toe en wijst zij elk jaar de toekenning van eenmalige toeslagen voor leerlingen met de Oekraïense nationaliteit die tijdelijke bescherming genieten, af. Ook in het onderhavige geval gaan de bestuursautoriteiten ervan uit dat in het Bulgaarse recht een verwijzende norm ontbreekt, dat wil zeggen een latere handeling van een overheidsorgaan die de toekenning van de concrete aard van de toeslag preciseert en zou kunnen dienen als rechtsgrondslag voor de toekenning van de toeslag. Deze systematische tegenstrijdigheid tussen de rechtspraak en de bestuurspraktijk leidt tot rechtsonzekerheid en bemoeilijkt de doeltreffende toepassing van het Unierecht, zodat de uitlegging ervan door het Hof noodzakelijk is.