



Datum van inontvangstneming : 18/02/2026

**Zaak C-859/25\* [Redego]<sup>i</sup>**

**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:**

22 december 2025

**Verwijzende rechter:**

Tribunale di Torino (Italië)

**Datum van de bekendmaking van de verwijzingsbeslissing:**

17 september 2025

**Verzoekende partij:**

HC

**Verwerende partij:**

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Vordering van een verklaring voor recht ingesteld door HC, een derdelander die in Italië verblijft, tegen de Istituto nazionale della previdenza sociale (nationaal instituut voor sociale zekerheid; hierna: „INPS”) met het oog op: – het vaststellen van de onrechtmatigheid van de door de INPS gelaste intrekking van het basisinkomen in verband met het niet voldoen aan de voorwaarde van een verblijf in Italië van ten minste 10 jaar; – een verklaring dat het bedrag dat verzoekster uit hoofde van het basisinkomen heeft ontvangen en waarvoor jegens haar een betalingsbevel is uitgevaardigd, niet aan de INPS verschuldigd is; – het onrechtmatig verklaren van de afwijzing van de latere aanvragen van verlenging van het basisinkomen en het bijgevolg veroordelen van de INPS tot betaling van het bedrag dat verzoekster had kunnen ontvangen indien haar verzoeken om verlenging van het basisinkomen waren ingewilligd.

\* Procestaal: Italiaans.

<sup>i</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

## Onderwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

## Prejudiciële vraag

Moet artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de nationale rechter bij wie een vordering van een verklaring voor recht aanhangig is gemaakt, niet kan vaststellen dat er geen recht bestaat op terugbetaling van de bedragen die de Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (nationaal instituut voor sociale zekerheid) heeft betaald aan een derdelander die houder is van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en ook niet dat de titel op grond waarvan de terugbetaling wordt gevorderd onrechtmatig is, omdat intussen een door de INPS verkregen betalingsbevel in kracht van gewijsde is gegaan, indien zowel het verzoek tot terugbetaling als de titel ervan zijn gebaseerd op regels waarvan al is geoordeeld dat zij in strijd zijn met artikel 11, lid 1, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, en indien noch deze strijdigheid, noch de onrechtmatigheid van de titel door de rechter in de betalingsbevelprocedure is onderzocht omdat de schuldenaar geen verzet heeft aangetekend?

## Toepasselijke wettelijke bepalingen

### *Bepalingen van nationaal recht*

*Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, e abrogato, con effetto dal 1° gennaio 2024, dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (voorlopig wetsbesluit nr. 4 van 28 januari 2019, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 26 van 28 maart 2019, en met ingang van 1 januari 2024 ingetrokken bij wet nr. 197 van 29 december 2022; hierna: „d.l. nr. 4/2019”)*

Bij artikel 1, lid 1, van dit decreto-legge is met ingang van april 2019 het basisinkomen in de nationale rechtsorde ingevoerd als „fundamentele maatregel van actief werkgelegenheidsbeleid 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 door middel van een beleid dat is gericht op economische ondersteuning en sociale integratie van personen die het risico lopen te worden uitgesloten in de samenleving en op de arbeidsmarkt”.

In artikel 2 (met als opschrift „Begunstigden”), lid 1, zijn de subjectieve voorwaarden voor toekenning van het basisinkomen als volgt vastgesteld:

„Het basisinkomen wordt toegekend aan gezinnen die op het tijdstip van indiening van de aanvraag en zolang de uitkering wordt verstrekt cumulatief aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) wat betreft de voorwaarden inzake nationaliteit, woonplaats en verblijf moet de aanvrager van de uitkering cumulatief:

1) in het bezit zijn van de Italiaanse nationaliteit of van de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie of een familielid zijn van een dergelijke persoon als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder b), van decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 [(wetsbesluit nr. 30 van 6 februari 2007)] en een verblijfsrecht of een permanent verblijfsrecht hebben, dan wel een derdelander zijn die houder is van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen;

2) al gedurende ten minste tien jaar in Italië verblijven, waarvan de laatste twee jaar – gelet op het tijdstip van indiening van de aanvraag en zolang de uitkering wordt verstrekt – ononderbroken;

[...]”.

Artikel 3, lid 6, luidt als volgt:

„Het basisinkomen wordt toegekend voor de periode waarin de begunstigde voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, en in ieder geval voor een ononderbroken periode van ten hoogste 18 maanden.

Het basisinkomen kan worden verlengd, mits de betaling ervan voor een periode van één maand vóór elke verlenging wordt opgeschort. [...]”

Artikel 7, lid 4, van d.l. nr. 4/2019 bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde in lid 3 [strafrechtelijke veroordeling] gelast de dienst die de uitkering verstrekt, indien hij vaststelt dat de verklaringen en informatie waarop het verzoek is gebaseerd niet overeenstemmen met de werkelijkheid of nadien een wijziging van het inkomen, het vermogen en de samenstelling van het gezin van de aanvrager niet is gemeld, dat de uitkering onmiddellijk met terugwerkende kracht wordt ingetrokken. Na de intrekking is de begunstigde gehouden de ten onrechte ontvangen bedragen terug te betalen.”

Een nieuwe aanvraag is voor begunstigden wier uitkering is ingetrokken echter niet uitgesloten, zoals is vastgesteld in artikel 7, lid 11:

„In andere dan de in lid 3 bedoelde gevallen [strafrechtelijke veroordeling] kan de verzoeker of een ander gezinslid het basisinkomen pas aanvragen na verstrijken van een termijn van achttien maanden vanaf de datum van het besluit tot intrekking of verval. Ingeval een minderjarige of gehandicapte zoals gedefinieerd voor de ISEE [(berekening van de financiële situatie van een gezin)] deel uitmaakt van het gezin, geldt een termijn van zes maanden te rekenen vanaf deze datum.”

In d.l. nr. 4/2019 worden vervolgens de inkomensdrempels vastgesteld waaronder men recht kan hebben op een basisinkomen.

### ***Bepalingen van Unierecht***

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikel 47

Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen: artikel 11, lid 1, onder d)

### **Relevante rechtspraak**

#### ***Nationale rechtspraak***

1) De Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) heeft zich uitgesproken over de vraag of artikel 2, lid 1, onder a), punt 2, van d.l. nr. 4/2019 (waarin de voorwaarde van een verblijfsduur van 10 jaar is neergelegd) in strijd is met de regelgeving van de Unie en de Italiaanse grondwet, echter met betrekking tot de situatie van burgers van de lidstaten van de Unie. Op basis van zijn rechtspraak op dit gebied formuleert de Corte costituzionale de bijzonderheden van de opzet en de functie van het basisinkomen, namelijk om de doelstellingen van integratie in het arbeidsproces en sociale inclusie te verwezenlijken, die de actieve betrokkenheid van de begunstigde vereisen.

De Corte costituzionale heeft met name gepreciseerd dat „de regeling inzake het basisinkomen voorziet in een traject voor re-integratie op de arbeidsmarkt dat verder gaat dan louter economische bijstand”: het verlenen van sociale bijstand in eigenlijke zin berust namelijk „hoofdzakelijk op de toestand van behoeftigheid”, maar voor het basisinkomen is „een stelsel van strikte verplichtingen en voorwaarden” vastgesteld, dat vormgeeft aan een opleidings- en integratietraject „waarvan de niet-nakoming op verschillende manieren tot uitsluiting van dat traject leidt” (arrest nr. 126 van 2021 en, in soortgelijke bewoordingen, arrest nr. 122 van 2020).

Volgens de Corte costituzionale is de opzet van het basisinkomen, die is gebaseerd op tijdelijkheid, nauwkeurige verplichtingen en vooral strikte voorwaarden die, indien er niet aan wordt voldaan, tot gevolg hebben dat het recht op de uitkering vervalt, onverenigbaar met het karakter van zuivere bijstand van sociale bijstand in eigenlijke zin, waarbij juist het in wezen onvoorwaardelijke vereiste om in de basisbehoeften van personen te voorzien overweegt (zie onder meer arrest nr. 42 van 2024 en beschikking nr. 29 van 2024).

Er is daarom sprake van een tegenstrijdigheid in de uitlegging met betrekking tot de juridische kwalificatie van het basisinkomen, met name tussen het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in de gevoegde zaken C-112/22 en C-223/22 en de rechtspraak van de Corte costituzionale daarover.

2) Wat betreft de regeling van het betalingsbevel is in de rechtspraak van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) het beginsel verankerd dat wanneer twee zaken tussen dezelfde partijen betrekking hebben op dezelfde rechtsbetrekking en één daarvan is beslecht bij een in kracht van gewijsde gegaan vonnis, de vaststelling van een rechtssituatie of de beslechting van een feitelijke of juridische vraag die beide zaken gemeen hebben, belet dat het vastgestelde en afgehandelde punt opnieuw wordt onderzocht (Corte di cassazione, derde kamer, beschikking nr. 32370 van 21/11/2023; Corte di cassazione, derde kamer, beschikking nr. 27013 van 14/09/2022; derde kamer, beschikking nr. 5486 van 26/02/2019).

Volgens de rechtspraak van de Corte di cassazione zijn dezelfde beginselen van toepassing wanneer het gezag van gewijsde niet voortvloeit uit een uitspraak maar uit een betalingsbevel waartegen geen verzet is aangetekend.

Verduidelijkt is dat het beginsel op grond waarvan het gezag van gewijsde niet alleen gevolgen heeft voor de uitdrukkelijk uitgesproken beslissing, maar ook voor de redenen die de logische en juridische grondslag ervan vormen, ook van toepassing is op het bevel tot betaling van een geldsom (zie onder meer Corte di cassazione, derde kamer, arrest nr. 28318 van 28/11/2017, in samenhang met onder meer Corte di cassazione, derde kamer, arrest nr. 18205 van 03/07/2008, eerste kamer, beschikking nr. 22465 van 24/09/2018; tweede kamer, arrest nr. 31636 van 04/11/2021).

Dat betreft het zogenoemde beginsel van het impliciete gezag van gewijsde, op grond waarvan het niet aantekenen van verzet tegen een betalingsbevel niet alleen ten aanzien van de in rechte gevorderde schuld, maar ook ten aanzien van de titel waarop die schuld is gebaseerd gezag van gewijsde verkrijgt in het kader van een betalingsbevelprocedure.

Hieruit volgt dat de in rechte gevorderde schuld en de titel ervan niet meer ter discussie kan worden gesteld, noch ter gelegenheid van de executie, noch in het kader van een afzonderlijke declaratoire procedure.

### ***Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie***

Arrest van 29 juli 2024, CU en ND (Sociale bijstand - Indirecte discriminatie), C-112/22 en C-223/22, punten 49 tot en met 59

In dit arrest is het basisinkomen aangemerkt als een maatregel die binnen de werkingssfeer van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 (inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving) valt. Daarin is vastgesteld dat de aan de toekenning ervan gestelde voorwaarde van een verblijf in Italië van ten minste tien jaar, waarvan de twee jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van de aanvraag ononderbroken, in strijd is met artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109. Volgens het Hof vormt het „verschil in behandeling tussen langdurig ingezetenen

onderdanen van derde landen en eigen onderdanen dat voortvloeit uit het feit dat een nationale regeling [die voorwaarde] heeft vastgesteld indirecte discriminatie.”

Arrest van 17 mei 2022, SPV Project 1503 e.a., C-693/19 en C-831/19, EU:C:2022:395, punten 56 tot en met 66 en dictum

In dat arrest heeft het Hof de verenigbaarheid van de Italiaanse procesrechtelijke regeling inzake het betalingsbevel met richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten beoordeeld en vastgesteld dat „artikel 6, lid 1, en artikel 7, lid 1, [van deze richtlijn] aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die bepaalt dat wanneer de schuldenaar geen verzet heeft aangetekend tegen een betalingsbevel dat door een rechter op verzoek van een schuldeiser is uitgevaardigd, de executierechter later niet kan toetsen of de bedingen van de overeenkomst waarop dat bevel is gebaseerd oneerlijk zijn, omdat het gezag van gewijsde van dat bevel zich impliciet uitstrekt tot die bedingen en het daardoor uitgesloten is dat de geldigheid daarvan wordt getoetst. [...]”

In de motivering van dit arrest is in punt 66 te lezen dat „de executierechter op grond van het vereiste van effectieve rechterlijke bescherming – ook voor het eerst – moet kunnen beoordelen of de contractuele bedingen die als grondslag hebben gediend voor een betalingsbevel dat door een rechter op verzoek van een schuldeiser is uitgevaardigd en waartegen de schuldenaar geen verzet heeft aangetekend, oneerlijk zijn”.

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

- 1 In juli 2019 heeft verzoekster, een Tunesische staatsburger die beweerdelijk sinds 2004 in Italië verblijft en houder is van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die haar op 20 december 2016 is verleend, bij de INPS een aanvraag tot toekenning van het basisinkomen ingediend.
- 2 Zij heeft deze uitkering genoten gedurende een periode van 18 maanden, zoals is bepaald in d.l. nr. 4/2019, namelijk van augustus 2019 tot en met januari 2021, waarbij zij in totaal 11 813,28 EUR heeft ontvangen.
- 3 Vervolgens heeft zij tussen 2021 en 2022 nog eens vier aanvragen om toekenning van het basisinkomen ingediend, zonder een positief of negatief besluit van de INPS te ontvangen.
- 4 Op 10 maart 2021 heeft HC het besluit tot intrekking van de toekenning van de uitkering ontvangen. De intrekking is door de INPS gemotiveerd onder verwijzing naar het niet-voldoen aan de voorwaarde inzake langdurig verblijf op het nationale grondgebied (10 jaar, waarvan de laatste 2 jaar ononderbroken). Na het intrekkingbesluit is op 19 oktober 2021 om terugbetaling verzocht van de tussen 2019 en 2021 betaalde bedragen.

- 5 HC heeft vervolgens op het door de INPS beheerde platform vier (nooit ter kennis gebrachte of gemelde) besluiten aangetroffen tot afwijzing van haar vier verzoeken om verlenging van het basisinkomen. Drie van de vier afwijzingsbesluiten die de INPS tussen mei en juli 2021 heeft genomen, waren onderbouwd met de omstandigheid dat de verzoeken vóór het verstrijken van de termijn van 18 maanden vanaf de intrekking van de eerdere uitkering waren ingediend (deze termijn is de minimumtermijn voor het opnieuw indienen van een aanvraag betreffende het basisinkomen na intrekking vanwege het niet voldoen aan de voorwaarden).
- 6 Op 18 april 2024 heeft de INPS een vordering ingediend tot uitvaardiging van een betalingsbevel ten bedrage van 11 813,28 EUR. Het betalingsbevel is door de verwijzende rechter uitgevaardigd en op 13 juni 2024 aan verzoekster betekend. Verzoekster is echter in mei 2024 uit haar woning (waar de betekening heeft plaatsgevonden) gezet, en pas enkele dagen na de betekening heeft zij kennis gekregen van het bevel. Zij heeft zich daarom pas tot een advocaat gewend nadat de termijnen voor het aantekenen van verzet tegen het betalingsbevel waren verstreken.
- 7 Intussen heeft het Hof op 29 juli 2024 in zijn arrest C-112/22 geoordeeld dat d.l. nr. 4/2019, en met name de voorwaarde dat de betrokkene ten tijde van de indiening van de aanvraag om toekenning van het basisinkomen ten minste 10 jaar op het nationale grondgebied moet verblijven, voor zover het ook geldt voor derdelanders die langdurig ingezetenen van de Unie zijn, onverenigbaar is met richtlijn 2003/109.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 8 De INPS heeft geconcludeerd tot afwijzing van de vorderingen van verzoekster. De INPS is van mening dat de vordering die erop is gericht de beslissing van de rechter die het betalingsbevel heeft uitgevaardigd opnieuw ter discussie te stellen, niet-ontvankelijk is, aangezien geen verzet tegen het betalingsbevel is aangetekend.
- 9 Volgens de INPS is de voorwaarde van een verblijfsduur van tien jaar op het nationale grondgebied niet in strijd is met de regelgeving van de Unie, aangezien het gaat om een aanvullende voorwaarde ten opzichte van het vereiste van langdurig verblijf voor onderdanen van derde landen.
- 10 HC heeft erover geklaagd dat zij niet de mogelijkheid heeft om zich te beroepen op de onrechtvaardigheid van de intrekking van het basisinkomen. Als derdelander die langdurig ingezetene is op het tijdstip van de indiening van de aanvraag, hoefde zij niet te voldoen aan het vereiste van verblijf op het grondgebied gedurende ten minste tien jaar. Op grond van hetgeen het Hof in het arrest C-112/22 heeft geoordeeld, moet de regel waarin dit vereiste is neergelegd door de nationale rechter immers buiten toepassing worden gelaten. Zij kan zich echter niet op deze gronden beroepen wegens het gezag van gewijsde en het

impliciete gezag van gewijsde dat voortvloeit uit het niet aantekenen van verzet tegen het betalingsbevel.

- 11 Vast staat dat de rechter die het betalingsbevel tegen gunste van de INPS en tegen verzoekster heeft uitgevaardigd niet de problematiek van de strijdigheid tussen de regeling van d.l. nr. 4/2019 en richtlijn 2003/109 heeft beoordeeld en de rechtmatigheid van de door de INPS gelaste intrekking niet heeft onderzocht. In ieder geval is het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-112/22 en C-223/22 gepubliceerd na de bekendmaking van het betalingsbevel.

### **Motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 12 De verwijzende rechter is van oordeel dat de problematiek betrekking heeft op alle personen die een basisinkomen hebben ontvangen en zich in soortgelijke omstandigheden bevinden.
- 13 Hij is van oordeel dat moet worden nagegaan of de gevolgen van het gezag van gewijsde – de onherroepelijkheid van rechterlijke beslissingen met betrekking tot betalingsmaatregelen – het mogelijk maken om de problematiek van de strijdigheid van de regeling van het basisinkomen met richtlijn 2003/109 niet verder te onderzoeken, of dat de noodzaak om de doeltreffendheid van de door het Unierecht erkende rechten te waarborgen, zwaarder weegt dan het vereiste van stabiliteit van de beslissingen van de rechterlijke instanties van de lidstaten, zoals het Hof in zijn arrest van 17 mei 2022 in de gevoegde zaken C-693/19 en C-831/19 heeft geoordeeld. In dat laatste geval moeten in het kader van een declaratoire procedure na de uitvaardiging van het betalingsbevel ook de aspecten worden onderzocht die normaal gesproken onder het impliciete gezag van gewijsde vallen, en met name ook die voorwaarden (de rechtmatigheid van het nationale recht en de op grond daarvan gelaste intrekking) die bij de uitvaardiging van het betalingsbevel nog niet zijn onderzocht.
- 14 Het gaat er dus om vast te stellen of het geheel van regels dat de werking van het gezag van gewijsde van het betalingsbevel normeert in strijd is met artikel 11 van richtlijn 2003/109, voor zover het de rechter die belast is met de verklaring voor recht - die niet de rechter is die belast is met het verzet tegen het betalingsbevel - niet in staat stelt kennis te nemen van de strijdigheid van de nationale regeling inzake de voorwaarden voor toekenning van het basisinkomen met artikel 11 van de richtlijn (een strijdigheid die al door het Hof is vastgesteld) en de daaruit volgende (volstreekte) onrechtmatigheid van de intrekking van de uitkering en het ontbreken van de terugbetalingsplicht waarop het betalingsbevel betrekking heeft. Dat alles moet worden vastgesteld in een situatie waarin verzoekster (ten tijde van de indiening van de aanvraag) houder was, en nog steeds is, van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezeten onderdanen van derde landen en daarom de bescherming van richtlijn 2003/109 geniet.