



Datum van inontvangstneming : 16/09/2016

kinderen” heeft afgewezen op de enkele grond dat zij niet beschikte over een verblijfsdocument/EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

3. Volgens verzoekster was deze weigering onrechtmatig en discriminerend, want in strijd met richtlijn 2011/98/EU. Volgens artikel 12 daarvan hebben onderdanen van [Or. 2] derde landen die zijn toegelaten in een lidstaat met het oog op werk, het recht om in de lidstaten waar zij verblijven, op dezelfde manier te worden behandeld als nationale onderdanen in de takken van sociale zekerheid die in verordening (EG) nr. 883/2004 zijn omschreven.

4. Verzoekster verzocht de aangezochte rechter derhalve om te verklaren dat aan alle voorwaarden voor de aangevraagde uitkering was voldaan en de Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), de instantie belast met de verstrekking van de uitkering, te veroordelen tot betaling van een bedrag van 1 833,26 EUR voor het jaar 2014 en te erkennen dat zij ook voor de daaropvolgende jaren recht heeft op de uitkering onder dezelfde voorwaarden als Italiaanse onderdanen.

5. De INPS is in rechte verschenen en heeft gesteld dat de afwijzing van de aanvraag geen discriminatie oplevert, aangezien zij volgt uit de toepassing van de geldende regelgeving. De INPS verzocht hoe dan ook om de Comune di Genova in het geding te roepen en deze gemeente te veroordelen hem vrij te houden van betaling van de bedragen die de INPS verzoekster eventueel verschuldigd zou zijn.

6. De Comune di Genova is eveneens in rechte verschenen en heeft ontkend dat zijn optreden discriminerend was. Daarnaast heeft de Comune di Genova aangevoerd dat hij de toepasselijke regelgeving in overeenstemming met de aanwijzingen van de INPS heeft uitgelegd. De INPS had in zijn toepassingsregels namelijk uitgesloten dat onderdanen van derde landen zonder verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen deze uitkering konden ontvangen.

7. Bij beschikking van 18 augustus 2015 heeft de Tribunale di Genova het beroep verworpen en de partijen over en weer in hun kosten veroordeeld. In de motivering verklaarde deze rechter dat de bepalingen van verordening (EG) nr. 883/2004 (waarnaar richtlijn 2011/98/EU verwijst) louter een opdracht aan de lidstaten vormen en dat uitkeringen tot levensonderhoud niet zijn opgenomen onder de socialezekerheidsverplichtingen ten laste van de gemeenschap in deze verordening. Hij achtte daarnaast niet bewezen dat verzoekster sinds ten minste vijf jaar rechtmatig in Italië verbleef, op gelijke voet met onderdanen van derde landen met een verblijfsvergunning.

8. Verzoekster heeft tegen deze beschikking hoger beroep ingesteld, waarin zij de motivering van de Tribunale di Genova betwistte en persisteerde bij haar conclusies in het oorspronkelijke beroepschrift.

Feiten

9. Kerly Del Rosario Martina Silva is woonachtig in de gemeente Genua en is houdster van een vergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst. In 2014 waren haar drie kinderen **[Or. 3]** jonger dan 18 jaar (zij zijn geboren op 1 oktober 2001, 14 juni 2004 en 15 oktober 2010). In het referentiejaar had zij een inkomen dat onder de wettelijke grens lag. Haar aanvraag van een „toelage voor gezinnen met ten minste drie minderjarige kinderen” is afgewezen op de enkele grond dat zij niet beschikte over een verblijfsvergunning (sinds januari 2007: „EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen”).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

10. Bij artikel 65 van wet nr. 448/1998 is een uitkering ingevoerd met de naam „toelage voor gezinnen met ten minste drie minderjarige kinderen” (hierna: „ANF”) die is bedoeld voor gezinnen van Italiaanse onderdanen met drie of meer kinderen onder de 18 jaar en met een inkomen onder een bepaalde grens.

11. De verstrekking van deze uitkering wordt geregeld door decreto ministeriale (ministerieel decreet) nr. 452/2000. Volgens deze regeling wordt de aanvraag ingediend door een van de ouders bij de gemeente waarin zij staan ingeschreven vóór 31 januari van het jaar volgend op het jaar waarvoor de uitkering wordt aangevraagd (artikel 16). Het recht op de uitkering gaat in op 1 januari van het jaar waarin is voldaan aan de inkomensvereisten (artikel 14). De uitkering wordt verstrekt door de INPS binnen 60 dagen na ontvangst van de gegevens van de gemeente, die deze ten minste 45 dagen voor het einde van het semester moet toesturen (artikel 20).

12. Voor het jaar 2014 bedroeg de inkomensgrens 25 384,91 EUR en het maandelijkse bedrag 141,02 EUR (omissis).

13. De kring van rechthebbenden op de uitkering is eerst verruimd naar gemeenschapsburgers (bij artikel 80 van wet nr. 388/2000), vervolgens naar onderdanen van derde landen met de status van politiek vluchteling of subsidiaire bescherming [op grond van artikel 27 van decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 251/2007, waarin richtlijn 2004/83/EG is omgezet en die bepaalt dat zij recht hebben op dezelfde behandeling als Italiaanse onderdanen op het gebied van sociale zekerheid en gezondheidszorg] en tenslotte naar houders van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en tot de gezinsleden van gemeenschapsburgers (ex artikel 13, lid 1, van wet nr. 97/2013).

14. Bij decreto legislativo nr. 40/2014 heeft de Italiaanse Staat richtlijn 2011/98/EU omgezet en het begrip „permesso unico lavoro” (gecombineerde arbeidsvergunning) ingevoerd, waaronder alle soorten vergunningen zijn gebracht die het recht verlenen arbeid te verrichten.

[Or. 4]

15. De door verzoekster gekozen procedure is de bijzondere rechtsgang met de naam „burgerlijke rechtsvordering tegen discriminatie” in artikel 44 van decreto legislativo nr. 286/1998, waarmee een persoon die meent slachtoffer te zijn van discriminatie door middel van de procedure die is geregeld in artikel 28 van decreto legislativo nr. 150/2011 kan bewerkstelligen dat de betrokken handeling wordt opgeheven.

Nationale rechtspraak

16. Ter onderbouwing van haar standpunt heeft verzoekster meerdere vonnissen overgelegd waarbij Italiaanse rechters in eerste en tweede aanleg de vorderingen van de eisende partij hadden toegewezen. Deze vonnissen hebben voor het merendeel betrekking op de toekenning van andere uitkeringen (de moederschapsuitkering van artikel 74 van decreto legislativo nr. 151/2001 en de babybonus van artikel 1, lid 125, van wet nr. 190/2014) ofwel op zaken waarin de verzoekende partij houder was van een gecombineerde arbeidsvergunning (en de *ratione temporis* toepasselijke nationale regeling deze situatie nog niet had gelijkgesteld aan die van een Italiaans onderdaan) ofwel op zaken waarin de verzoekende partij onderdaan was van een land dat partij was bij een bilateraal internationaal verdrag (bijvoorbeeld de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds).

17. Het enige van de overgelegde vonnissen dat rechtstreeks relevant is, is nr. 472/2016 van de Tribunale di Firenze (rechter in eerste aanleg Florence), waarbij is erkend dat een Peruviaans onderdaan met een gecombineerde arbeidsvergunning, moeder van drie bij haar inwonende minderjarige kinderen, recht had op de ANF met rechtstreekse toepassing van het in artikel 12 van richtlijn 2011/98/EU opgenomen beginsel van gelijke behandeling.

18. Daarnaast moet worden gewezen op arrest nr. 24278/2008 van de Corte di cassazione (hoogste rechterlijke instantie), waarbij het beroep in cassatie van een Tunesisch onderdaan tot verkrijging van de ANF is verworpen. Tegen dit arrest is beroep ingesteld bij het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat bij arrest van 8 april 2014 (Dhahbi/Italië) een schending van artikel 14 in samenhang met artikel 8 EVRM heeft vastgesteld. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft namelijk een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond uitgesloten op grond waarvan de betrokken uitkering kan worden geweigerd aan hen die zich krachtens een regelmatige verblijfsvergunning voor werk op het Italiaanse grondgebied bevinden en verzekerd zijn bij de INPS, zoals verzoeker. Hoewel **[Or. 5]** verzoeker zijn eis had gegrond op de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Tunesië, anderzijds, lijkt het arrest van het EHRM gegrond op algemene beginselen (dus zonder onderscheid van toepassing op alle werkenden uit derde landen die zich in een analoge situatie bevinden).

BEPALINGEN VAN UNIERECHT

19. Artikel 12 van richtlijn 2011/98/EU bepaalt: „Werknemers uit derde landen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b) en c), worden in de lidstaten waar zij verblijven op dezelfde manier behandeld als nationale onderdanen, op het vlak van: [...] e) de takken van de sociale zekerheid als omschreven in verordening (EG) nr. 883/2004 [...]”.

20. Datzelfde artikel 12, lid 2, bepaalt: „De lidstaten mogen beperkingen stellen aan de gelijke behandeling: [...] b) door de rechten die in lid 1, onder e), aan werknemers uit derde landen worden toegekend, te beperken, waarbij zij deze rechten evenwel niet mogen beperken voor werknemers uit derde landen die in loondienst zijn of ten minste gedurende zes maanden in loondienst zijn geweest en die als werkloos geregistreerd staan. Tevens kunnen de lidstaten besluiten dat lid 1, onder e), waar het om gezinsbijslagen gaat, niet van toepassing is 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”.

21. De in artikel 3, lid 1, onder c), bedoelde werkenden zijn: „onderdanen van derde landen die overeenkomstig het recht van de Unie of het nationale recht zijn toegelaten tot een lidstaat met het oog op werk”.

22. Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt nader: „In deze richtlijn wordt verstaan onder: [...] c) ‚gecombineerde vergunning’: een door de autoriteiten van een lidstaat aan een onderdaan van een derde land verstrekte verblijfsvergunning om legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven met het oog op werk”.

23. Wat betreft de werkingssfeer van richtlijn 2011/98/EU luiden de overwegingen 8, 24 en 29:

„(8) Onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene hebben verworven overeenkomstig richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van **[Or. 6]** derde landen, mogen niet vallen onder deze richtlijn gezien hun meer bevoorrechte status en het specifieke type verblijfstitel [...] waarover zij beschikken. [...]

(24) Werknemers uit derde landen dienen op het gebied van sociale zekerheid op dezelfde manier te worden behandeld als nationale onderdanen. [...] De takken van de sociale zekerheid worden gedefinieerd in verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. De bepalingen inzake gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid die in deze richtlijn zijn opgenomen, moeten ook gelden voor werknemers die rechtstreeks vanuit een derde land tot een lidstaat zijn toegelaten. [...]

(29) De lidstaten dienen de bepalingen van deze richtlijn toe te passen zonder onderscheid te maken naar geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid [...]”.

24. Artikel 3 van verordening (EG) nr. 883/2004, waarnaar de richtlijn verwijst, noemt in lid 1 onder de verschillende bijstands- en socialezekerheidsuitkeringen de „moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen” (punt b) en de „gezinsbijslagen” (punt j). Met betrekking tot deze gezinsbijslagen bepaalt artikel 1 van de verordening: „Voor de toepassing van deze verordening: [...] z) worden onder ‚gezinsbijslagen’ verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie.”

25. Bij arrest van 29 oktober 1998, Commissie/Griekenland, C-185/96, heeft het Hof geoordeeld dat verschillende niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen voor gezinnen, waaronder de uitkeringen voor kinderrijke gezinnen, „gezinsbijslagen” in de zin van artikel 4, lid 1, onder h), van verordening (EEG) nr. 1408/1971 vormen (punt 27).

KORTE UITEENZETTING VAN DE MOTIVERING VAN DE VERWIJZING

26. De Corte d'appello di Genova twijfelt over de verenigbaarheid van de nationale regeling (met name artikel 65 van wet nr. 448/1998) met het EU-recht (met name artikel 12 van richtlijn 2011/98/EU).

27. Krachtens de nationale regeling heeft de derdelander in het bezit van een gecombineerde arbeidsvergunning geen recht op de „toelage voor gezinnen [Or. 7] met ten minste drie minderjarige kinderen”. Dat is schijnbaar in strijd met het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 12 voor de takken van de sociale zekerheid die in verordening (EG) nr. 883/2004 zijn omschreven.

28. De uitkering die hier aan de orde is, bestaat in een bedrag in geld dat op jaarbasis wordt uitgekeerd aan gezinnen die daartoe een aanvraag indienen bij de gemeente waar zij zijn ingeschreven, mits het gezin ten minste drie minderjarige kinderen (jonger dan 18 jaar) omvat en de inkomenssituatie ervan ongunstig is. Het gaat derhalve om een uitkering in geld die is bedoeld ter compensatie van gezinslasten en wordt verstrekt aan gezinnen die daaraan inzonderheid behoefte hebben in het licht van het aantal minderjarige kinderen (ten minste drie) en hun ongunstige economische situatie (inkomen lager dan een bepaald bedrag).

30. Deze uitkering kan schijnbaar onder de in artikel 3, lid 1, onder j), van verordening (EG) nr. 883/2004 („gezinsbijslagen”) worden gebracht.

██████████

31. Zoals al vermeld worden gezinsbijslagen in artikel 1, onder z), van de verordening gedefinieerd als: „alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie”.

32. Voornoemde uitkering vormt geen „voorschot op een onderhoudsbijdrage” noch wordt zij genoemd in bijlage 1 bij de aangehaalde verordening.

33. Volgens de Corte d'appello di Genova doet zich in casu geen van de in artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/98/EU genoemde hypothesen voor waarin de lidstaten de gelijke behandeling kunnen beperken.

34. In dat verband verdient vermelding dat het Hof van Justitie in zijn arrest van 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10, waarin het ging om de niet-toekenning van huursubsidie aan een derdelander, heeft geoordeeld: „nu de integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in de lidstaten gevestigd zijn en het recht van die onderdanen op gelijke behandeling op de in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/109 genoemde gebieden de algemene regel is, [moet] de afwijking die is neergelegd in lid 4 van hetzelfde artikel strikt [...] worden uitgelegd” (punt 86). Het heeft nader bepaald dat deze afwijking kan worden ingeroepen „indien de instanties die in de betrokken lidstaat bevoegd zijn om aan die richtlijn uitvoering te geven duidelijk te kennen hebben gegeven, zich op die afwijking te zullen beroepen” (punt 87).

[Or. 8]

35. Als we deze beginselen toepassen op de onderhavige zaak, moet gezegd dat de Italiaanse Staat niet voornemens was gebruik te maken van het keuzerecht om de gelijke behandeling in de zin van artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/98/EU te beperken, aangezien hij op geen enkele manier blijkt heeft gegeven van dat voornemen. Een dergelijke afwijking kan ook niet worden gelezen in artikel 80, lid 19, van wet nr. 388/2000 (waarbij de kring van rechthebbenden op bepaalde uitkeringen is uitgebreid naar enkel die onderdanen van derde landen met een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen). Daarbij gaat het namelijk om een bepaling die nog vóór de genoemde richtlijn is afgekondigd.

36. Ook de hypothese van artikel 12, lid 2, onder b), tweede deel, van richtlijn 2011/98/EU doet zich niet voor omdat de „gecombineerde arbeidsvergunning” die aan verzoekster is verleend, een looptijd van meer dan zes maanden heeft.

37. De gestelde vraag (verenigbaarheid van artikel 65 van wet nr. 448/1998 met artikel 12 van richtlijn nr. 2011/98/EU) is om twee redenen relevant. In de eerste plaats wordt niet betwist dat verzoekster voldoet aan alle andere vereisten voor de aangevraagde uitkering (het staat vast dat zij drie kinderen jonger dan 18 heeft, is ingeschreven in de gemeente Genua en een inkomen heeft dat lager is dan de wettelijke grens). In de tweede plaats kan sprake zijn van objectieve discriminatie

ook vanwege de toepassing van een wettelijk voorschrift wanneer daaruit een nadelig gevolg voortvloeit dat verboden is door de supranationale rechtsorde. Het staat inmiddels vast dat de verplichting van rechtstreekse toepassing van de gemeenschapsregelgeving ook geldt voor overheidsdiensten (zie arrest Fratelli Costanzo, C-103/88).

38. Het is echter niet nodig te beoordelen of de door verzoekster aangevraagde uitkering kan worden gezien als een van de „belangrijkste” prestaties, aangezien richtlijn 2011/98/EU bij het beginsel van gelijke behandeling geen onderscheid maakt tussen uitkeringen die tot deze belangrijkste prestaties behoren en andere uitkeringen (anders dan de voorafgaande richtlijn 2003/109/EU, waarin artikel 11 dat onderscheid maakte).

39. Tot slot moet verzoekster, als houdster van een „gecombineerde arbeidsvergunning”, in elk opzicht worden beschouwd als werkende in de zin van de definitie van artikel 3, lid 1, onder c), van richtlijn 2011/98/EU en valt zij dus onder de subjectieve werkingssfeer van het beginsel van gelijke behandeling dat in artikel 12 van die richtlijn is neergelegd.

40. Gezien de ondubbelzinnige letterlijke strekking van het nationale voorschrift lijkt het niet mogelijk te komen tot een uitlegging van dit voorschrift die in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

[Or. 9]

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING VAN HET HOF VAN JUSTITIE

41. Derhalve legt de Corte d'appello di Genova (omissis) het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU de volgende prejudiciële vragen voor:

42. Is een uitkering als bedoeld in artikel 65 van wet nr. 448/1998, de zogenoemde „toelage voor gezinnen met ten minste drie minderjarige kinderen”, een gezinsbijslag in de zin van artikel 3, lid 1, onder j), van verordening (EG) nr. 883/2004?

43. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord: staat het beginsel van gelijke behandeling neergelegd in artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EU in de weg aan een regeling, zoals de Italiaanse, op grond waarvan een werkende uit een derde land die beschikt over een „gecombineerde arbeidsvergunning” (met een looptijd van meer dan zes maanden) geen recht heeft op de voornoemde „toelage voor gezinnen met ten minste drie minderjarige kinderen”, hoewel drie of meer minderjarige kinderen bij hem inwonen en hij een inkomen heeft dat lager is dan de wettelijke grens?



De behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.

(omissis)

Genua, (omissis), 8 juli 2016.

(omissis)