



Jurisprudentie

Zaak C-112/22

CU

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Tribunale di Napoli (Italië)]

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 29 juli 2024

„Prejudiciële verwijzing – Status van langdurig ingezetenen derdelanders – Richtlijn 2003/109/EG – Artikel 11, lid 1, onder d) – Gelijke behandeling – Maatregelen inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming – Voorwaarde van een verblijf van ten minste tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken – Indirecte discriminatie”

Grenscontroles, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Status van langdurig ingezetenen derdelanders – Richtlijn 2003/109 – Recht op gelijke behandeling op de gebieden sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming – Nationale regeling die de toekenning van een sociale uitkering afhankelijk stelt van een voorwaarde van een verblijf van ten minste tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken en die valse verklaringen betreffende die voorwaarde strafbaar stelt – Ontoelaatbaarheid

[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 34; richtlijn 2003/109 van de Raad, overwegingen 6 en 12 en art. 4, lid 1, en art. 11, lid 1, d), en lid 2]

(zie punten 35, 38, 46, 50-52, 55-61 en dictum)

Samenvatting

Naar aanleiding van het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Tribunale di Napoli (rechter in eerste aanleg Napels, Italië), spreekt zich het Hof uit over het in artikel 11 van richtlijn 2003/109¹ verankerde beginsel van gelijke behandeling van langdurig ingezetenen derdelanders en eigen onderdanen, en meer in het bijzonder over de vraag of de toegang tot een maatregel inzake sociale zekerheid, sociale bijstand of sociale bescherming in de zin van dat artikel 11, lid 1, onder d), afhankelijk kan worden gesteld van een voorwaarde van een verblijf van ten minste tien jaar in de betrokken lidstaat, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken.

In 2020 hebben CU en ND, derdelanders die langdurig ingezetenen in Italië zijn, een aanvraag voor een „basisinkomen” ingediend, een sociale uitkering die tot doel heeft een bestaansminimum te garanderen. Naderhand zijn zij vervolgd omdat zij in hun aanvragen valselijk hadden verklaard te voldoen aan de voorwaarden voor toekenning van dat inkomen, waaronder aan de voorwaarde dat zij ten minste tien jaar in Italië hadden verbleven, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken.

¹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44).

In dit verband vraagt de rechter in eerste aanleg van Napels zich af of deze toekenningsvoorwaarde, die ook geldt voor Italiaanse onderdanen, verenigbaar is met het Unierecht. De verwijzende rechter is van oordeel dat dit vereiste derdelanders, met inbegrip van houders van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, minder gunstig behandelt dan eigen onderdanen.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen herinnert het Hof eraan dat wanneer een bepaling van Unierecht, zoals artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, uitdrukkelijk naar de nationale wetgeving verwijst, het niet aan het Hof is om aan de betrokken termen een zelfstandige en uniforme definitie te geven overeenkomstig het Unierecht. Het ontbreken van autonome en uniforme definities overeenkomstig het Unierecht van de begrippen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming en de verwijzing naar het nationale recht in dat artikel voor die begrippen impliceren echter niet dat de lidstaten bij de toepassing van het in die bepaling vastgelegde beginsel van gelijke behandeling het nuttig effect van richtlijn 2003/109 mogen aantasten. Bovendien dienen de lidstaten, wanneer zij bepalen welke maatregelen inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming in hun nationale wetgeving zijn vastgelegd, de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) vastgelegde rechten te eerbiedigen en de daarin verankerde beginselen in acht te nemen, met name die in artikel 34 daarvan.

Aangezien zowel artikel 34 van het Handvest als artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 naar het nationale recht verwijst, dient de verwijzende rechter vast te stellen of het in de hoofdprocedures aan de orde zijnde „basisinkomen” een sociale uitkering vormt die onder de in die richtlijn bedoelde uitkeringen valt.

Het Hof benadrukt voorts dat het bij richtlijn 2003/109 ingevoerde stelsel de verkrijging van de status van langdurig ingezetene op grond van die richtlijn afhankelijk stelt van een bijzondere procedure, terwijl bovendien aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan, waaronder het vereiste van een legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar op het nationale grondgebied. Voor zover die status van langdurig ingezetene overeenkomt met het hoogste niveau van integratie dat derdelanders kunnen bereiken, rechtvaardigt die status dat hun wordt gegarandeerd dat zij op gelijke wijze worden behandeld als de onderdanen van de gastlidstaat, onder meer op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming.

Wat vervolgens de in de hoofdprocedures aan de orde zijnde verblijfsvoorwaarde betreft, overweegt het Hof dat een verblijfsvoorwaarde van tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, in strijd is met artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109.

In de eerste plaats vormt het verschil in behandeling tussen langdurig ingezetenen derdelanders en eigen onderdanen dat voortvloeit uit het feit dat een nationale regeling een dergelijke verblijfsvoorwaarde stelt, namelijk indirecte discriminatie. Deze voorwaarde treft voornamelijk buitenlanders, waaronder met name derdelanders, maar heeft ook gevolgen voor de belangen van Italiaanse onderdanen die naar Italië terugkeren na een periode in een andere lidstaat te hebben verbleven. Een maatregel kan echter als indirecte discriminatie worden beschouwd zonder dat die maatregel tot gevolg heeft dat alle eigen onderdanen worden begunstigd of dat enkel langdurig ingezetenen derdelanders, met uitsluiting van eigen onderdanen, worden benadeeld.

In de tweede plaats is een dergelijke discriminatie in beginsel verboden, tenzij zij objectief gerechtvaardigd is.

Evenwel bevat artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/109 een uitputtende opsomming van de situaties waarin de lidstaten op het gebied van verblijf mogen afwijken van de gelijke behandeling van langdurig ingezetenen derdelanders en eigen onderdanen. Buiten deze situaties vormt een verschil in behandeling tussen deze twee categorieën onderdanen op zich dus schending van artikel 11, lid 1, onder d), van deze richtlijn.

In het bijzonder kan een verschil in behandeling tussen langdurig ingezetenen derdelanders en onderdanen van de betrokken lidstaat niet worden gerechtvaardigd door het feit dat zij zich in een verschillende situatie bevinden wegens hun respectieve banden met deze lidstaat.

De periode van legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar waarin richtlijn 2003/109 voorziet om de status van langdurig ingezetene te kunnen verkrijgen, geeft namelijk blijk van „de sterke banden [van de betrokkene] met het land”. Die periode moet dus worden geacht voldoende te zijn opdat de betrokkene na de verwerving van de status van langdurig ingezetene het recht heeft om op dezelfde wijze te worden behandeld als de eigen onderdanen, met name op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming, overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder d), van die richtlijn.

Bijgevolg kan een lidstaat niet eenzijdig de verblijfsduur verlengen die vereist is opdat een dergelijke langdurig ingezetene het door deze bepaling gewaarborgde recht kan genieten.

Wat ten slotte de strafrechtelijke sanctie betreft waarin de nationale regeling voorziet in geval van valse verklaringen in verband met de voorwaarden voor toegang tot de betrokken sociale uitkering, herinnert het Hof eraan dat een nationale sanctieregeling niet verenigbaar is met de bepalingen van richtlijn 2003/109 wanneer zij wordt opgelegd om de naleving te garanderen van een verplichting die zelf niet in overeenstemming is met deze bepalingen. Gelet op het voorgaande verklaart het Hof voor recht dat artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, gelezen in het licht van artikel 34 van het Handvest, zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die de toegang van langdurig ingezetenen derdelanders tot een maatregel inzake sociale zekerheid, sociale bijstand of sociale bescherming afhankelijk stelt van de – ook voor de eigen onderdanen van die lidstaat geldende – voorwaarde dat zij ten minste tien jaar in die lidstaat hebben verbleven, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, en die elke valse verklaring betreffende die verblijfsvoorwaarde strafbaar stelt.