



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

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”

In de gevoegde zaken C-112/22 en C-223/22,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale di Napoli (rechter in eerste aanleg Napels, Italië) bij beslissingen van 16 februari 2022 en 22 maart 2022, respectievelijk ingekomen bij het Hof op 17 februari 2022 en 29 maart 2022, in de strafprocedures tegen

CU (C-112/22),

ND (C-223/22),

in tegenwoordigheid van:

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (C-112/22 en C-223/22),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-112/22 en C-223/22),

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (C-223/22),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen en N. Piçarra, kamerpresidenten, S. Rodin, P. G. Xuereb, I. Jarukaitis (rapporteur), N. Wahl, I. Ziemele en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: C. Di Bella, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 oktober 2023,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

- CU en ND, vertegenwoordigd door M. Costantino, avvocatā,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino en P. Gentili, avvocati dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Katsimerou, B.-R. Killmann en P. A. Messina als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 januari 2024,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 18 en 45 VWEU, artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), de artikelen 30 en 31 van het Europees Sociaal Handvest, dat in het kader van de Raad van Europa op 18 oktober 1961 te Turijn werd ondertekend en op 3 mei 1996 te Straatsburg werd herzien (hierna: „Europees Sociaal Handvest”), artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB 2011, L 141, blz. 1) en artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van strafprocedures die in zaak C-112/22 tegen CU en in zaak C-223/22 tegen ND zijn ingeleid omdat zij valse verklaringen hebben afgelegd over de voorwaarden voor toegang tot het „basisinkomen”.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/109

3 De overwegingen 2 tot en met 4, 6 en 12 van richtlijn 2003/109 luiden als volgt:

- „(2) Tijdens de buitengewone bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad verklaard dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, en dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen.
- (3) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het [Handvest] worden erkend.
- (4) De integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd is van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die is opgenomen in het Verdrag.

[...]

- (6) Het belangrijkste criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene is de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat. Het moet gaan om een langdurig en ononderbroken verblijf, waaruit blijkt dat de betrokkene sterke banden met het land heeft gekregen. Daarbij moet een zekere flexibiliteit mogelijk zijn om rekening te houden met omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaat tijdelijk verlaat.

[...]

- (12) Om effect te sorteren als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen moet de status van langdurig ingezetene waarborgen dat de betrokkene op een groot aantal economische en sociale gebieden op dezelfde wijze wordt behandeld als burgers van de lidstaat, onder de relevante voorwaarden die in deze richtlijn worden gesteld.”

4 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt onder a) en b):

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) „onderdaan van een derde land’: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag;

b) „langdurig ingezetene”: iedere onderdaan van een derde land die de in de artikelen 4 tot en met 7 bedoelde status van langdurig ingezetene bezit”.

5 Artikel 4 van die richtlijn, „Verblijfsduur”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten kennen de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.”

6 Artikel 5 van richtlijn 2003/109 somt de voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene op. Volgens lid 1, onder a) en b), van dit artikel verlangen de lidstaten van derdelanders het bewijs dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat, en over een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen gedekt zijn. Volgens lid 2 van voormeld artikel 5 mogen de lidstaten voorts eisen dat derdelanders voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht.

7 Om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen moet de betrokken derdelander ingevolge artikel 7, lid 1, van deze richtlijn een verzoek indienen bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar hij verblijft. Het verzoek gaat vergezeld van in de nationale wet te bepalen bewijsstukken waaruit blijkt dat de betrokkene aan de in de artikelen 4 en 5 van deze richtlijn geformuleerde voorwaarden voldoet.

8 Artikel 11 van die richtlijn, met als opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt in de leden 1, 2 en 4:

„1. Langdurig ingezetenen genieten op de volgende gebieden dezelfde behandeling als de eigen onderdanen:

[...]

d) sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving;

[...]

2. De betrokken lidstaat mag de gelijke behandeling ten aanzien van de punten b), d), e), f) en g), van lid 1 beperken tot gevallen waarin de geregistreerde of gebruikelijke verblijfplaats van de langdurig ingezetene of van de gezinsleden voor wie hij voordelen opeist, op het grondgebied van de lidstaat in kwestie is gelegen.

[...]

4. De lidstaten kunnen, als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, de gelijke behandeling beperken tot de belangrijkste prestaties.”

Verordening nr. 492/2011

- 9 Artikel 7 van verordening nr. 492/2011, dat deel uitmaakt van afdeling 2 („Verrichten van arbeid en gelijkheid van behandeling”), van hoofdstuk I („Tewerkstelling, gelijkheid van behandeling en familie van de werknemers”), luidt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers, wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

[...]”

Richtlijn 2011/95

- 10 Artikel 29 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Sociale voorzieningen”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat.”

Italiaans recht

- 11 Artikel 1 van decreto-legge n. 4 „Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni” (wetsbesluit nr. 4/2019 houdende spoedeisende bepalingen inzake basisinkomen en pensioenen) van 28 januari 2019 (GURI nr. 23 van 28 januari 2019), zoals omgezet bij legge n. 26 (wet nr. 26), van 28 maart 2019 (GURI nr. 75 van 29 maart 2019) (hierna: „wetsbesluit nr. 4/2019”), bepaalt in lid 1:

„Met ingang van april 2019 wordt het basisinkomen [...] vastgesteld als een fundamentele maatregel van het actieve arbeidsbeleid ter waarborging van het recht op werk, ter bestrijding van armoede, ongelijkheid en sociale uitsluiting en ter bevordering van het recht op informatie, onderwijs, opleiding en cultuur door middel van beleid dat gericht is op economische ondersteuning en sociale integratie van mensen die het risico lopen van de samenleving en de arbeidsmarkt te worden uitgesloten. Het [basisinkomen] biedt een basisuitkeringsniveau binnen de grenzen van de beschikbare middelen.”

- 12 Artikel 2 van dit wetsbesluit, met als opschrift „Begunstigden”, omschrijft de voorwaarden voor toegang tot het basisinkomen. Deze voorwaarden betreffen in de eerste plaats de nationaliteit, de woonplaats en het verblijf van de aanvrager, en in de tweede plaats met name het inkomen, het vermogen en het genot van duurzame goederen van zijn gezin. Wat deze eerste voorwaarden betreft, bepaalt artikel 2, lid 1:

„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 de voorwaarden inzake nationaliteit, woonplaats en verblijf betreft, 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 [...] Unie, of een familielid van hem zijn [...] dat een verblijfsrecht of een permanent verblijfsrecht heeft, dan wel een derdelander zijn die houder is van een [EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen];
 - 2) 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.

[...]”

- 13 Artikel 3 van dat wetsbesluit, „Economisch voordeel”, bepaalt in lid 1:

„Het economische voordeel van het [basisinkomen] op jaarbasis bestaat uit de volgende twee bestanddelen:

- a) een aanvulling van het gezinsinkomen [...] tot de drempel van 6 000 EUR per jaar vermenigvuldigd met de overeenkomstige parameter van de equivalentieschaal [...];
- b) een aanvulling van het inkomen van gezinnen die in een huurwoning wonen, gelijk aan het bedrag van de in de huurovereenkomst vastgestelde jaarlijkse huur [...], met een maximum van 3 360 EUR per jaar.”

- 14 Artikel 7 van dit wetsbesluit heeft als opschrift „Sancties” en bepaalt in lid 1:

„Tenzij de handeling een ernstiger strafbaar feit inhoudt, wordt eenieder die, teneinde ten onrechte de in artikel 3 bedoelde uitkering te verkrijgen, valse of onwaarheden bevattende verklaringen aflegt of valse of onwaarheden bevattende documenten gebruikt, of verzuimt de vereiste inlichtingen te verstrekken, gestraft met een gevangenisstraf van twee tot zes jaar.”

Hoofdprocedures en prejudiciële vragen

- 15 CU en ND zijn derdelanders die langdurig ingezetenen in Italië zijn. CU is op 29 maart 2012 ingeschreven als ingezetene en ND op 24 maart 2013.
- 16 CU en ND worden er door het Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (openbaar ministerie bij de rechter in eerste aanleg Napels, Italië) elk van beschuldigd het in artikel 7, lid 1, van wetsbesluit nr. 4/2019 bedoelde strafbare feit te hebben gepleegd doordat zij respectievelijk op 27 augustus 2020 en 9 oktober 2020 een aanvraag voor een

„basisinkomen” hebben ondertekend waarin zij valselijk hebben verklaard te voldoen aan de voorwaarden voor toekenning van dat inkomen, waaronder aan de in voornoemd wetsbesluit opgenomen voorwaarde van een verblijf in Italië van ten minste tien jaar. CU en ND zouden op grond daarvan ten onrechte een totaalbedrag van respectievelijk 3 414,40 EUR en 3 186,66 EUR hebben ontvangen.

- 17 De Tribunale di Napoli (rechter in eerste aanleg Napels, Italië), de verwijzende rechter, betwijfelt of wetsbesluit nr. 4/2019 verenigbaar is met het Unierecht, aangezien dit wetsbesluit met name vereist dat derdelanders ten minste tien jaar in Italië hebben gewoond, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, om in aanmerking te komen voor een „basisinkomen”, te weten een sociale bijstandsuitkering die tot doel heeft een bestaansminimum te garanderen. De verwijzende rechter is van oordeel dat dit wetsbesluit derdelanders, met inbegrip van houders van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, minder gunstig behandelt dan eigen onderdanen.
- 18 In dat verband stelt deze rechter vooraf vast dat het „basisinkomen”, een sociale bijstandsuitkering die tot doel heeft een bestaansminimum te garanderen, binnen een van de drie categorieën valt als bedoeld in artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, te weten sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving. Bovendien is artikel 11, lid 4, van deze richtlijn in casu niet relevant, aangezien de Italiaanse Staat bij de vaststelling van de in de hoofdprocedures aan de orde zijnde nationale regeling de gelijke behandeling niet heeft beperkt tot de belangrijkste prestaties. Zelfs indien deze wetgeving in een dergelijke beperking zou voorzien, zou zij bovendien niet in overeenstemming zijn met richtlijn 2003/109 voor zover het „basisinkomen” volgens de laatste volzin van artikel 1, lid 1, van wetsdecreet nr. 4/2019 een basisuitkeringsniveau binnen de grenzen van de beschikbare middelen biedt.
- 19 De verwijzende rechter herinnert eraan dat het Hof in het arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), voor recht heeft verklaard dat artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan voor de toekenning van bijstand voor huisvesting een derdelander die de door de bepalingen van die richtlijn toegekende status van langdurig ingezetene bezit, anders wordt behandeld dan eigen onderdanen. Hij verwijst ook naar de arresten van 27 maart 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139), en 27 maart 1985, Scrivner en Cole (122/84, EU:C:1985:145), die betrekking hebben op een maatregel van sociale bijstand die vergelijkbaar is met het „basisinkomen”. In die arresten heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke maatregel krachtens verordening nr. 492/2011 zowel aan nationale werknemers als aan werknemers van andere lidstaten moet worden toegekend.
- 20 Het Hof heeft zich echter nog niet uitgesproken over de vraag of een nationale bepaling op grond waarvan een „basisinkomen” enkel wordt toegekend aan aanvragers die voldoen aan een verblijfsvoorwaarde als aan de orde in de hoofdprocedures, verenigbaar is met het Unierecht. Aangezien de eventuele onwettigheid van de voorwaarde van artikel 2, lid 1, onder a), punt 2, van wetsbesluit nr. 4/2019 tot gevolg zou hebben dat het materiële bestanddeel van het betrokken strafbare feit verdwijnt, is een antwoord op deze vraag noodzakelijk om in de hoofdprocedures uitspraak te kunnen doen.

- 21 Daarop heeft de Tribunale di Napoli de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende, in de gevoegde zaken C-112/22 en C-223/22 identiek verwoorde vragen:

„1) Staat het Unierecht – in het bijzonder [de artikelen 18 en 45 VWEU], artikel 7, lid 2, van [verordening nr. 492/2011], artikel 11, lid 1, onder d), van [richtlijn 2003/109], artikel 29 van [richtlijn 2011/95], artikel 34 van het [Handvest] en de artikelen 30 en 31 van het [Europees Sociaal Handvest] – in de weg aan een nationale regeling zoals die welke is vervat in artikel 7, lid 1, juncto artikel 2, lid 1, onder a), van [wetsbesluit nr. 4/2019], voor zover [dit wetbesluit] de toegang tot het basisinkomen afhankelijk stelt van een verblijf van ten minste tien jaar in Italië (dat de laatste twee jaar, uitgaande van het tijdstip van indiening van de aanvraag, en tijdens de gehele duur van de uitkering, ononderbroken moet zijn), waardoor Italiaanse staatsburgers, [Unieburgers] die houder zijn van een verblijfsrecht of van een permanent verblijfsrecht, of langdurig ingezetenen derdelanders die minder dan tien jaar, of tien jaar maar de laatste twee jaar niet ononderbroken, in Italië hebben verbleven, minder gunstig worden behandeld dan dezelfde categorieën ingezetenen die tien jaar, waarvan de laatste twee ononderbroken, in Italië hebben verbleven?

Ingeval de voorgaande vraag bevestigend moet worden beantwoord:

- 2) Staat het Unierecht – in het bijzonder [de artikelen 18 en 45 VWEU], artikel 7, lid 2, van [verordening nr. 492/2011], artikel 11, lid 1, onder d), van [richtlijn 2003/109], artikel 29 van [richtlijn 2011/95], artikel 34 van het [Handvest] en de artikelen 30 en 31 van het [Europees Sociaal Handvest] – in de weg aan een nationale regeling zoals die welke is vervat in artikel 7, lid 1, juncto artikel 2, lid 1, onder a), van [wetsbesluit nr. 4/2019], voor zover [dit wetsbesluit] langdurig ingezetenen, die een permanent verblijfsrecht in een lidstaat van de Unie kunnen verkrijgen na vijf jaar in het gastland te hebben verbleven, en langdurig ingezetenen die tien jaar in [Italië] hebben verbleven, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, verschillend behandelt?
- 3) Staat het Unierecht – in het bijzonder [de artikelen 18 en 45 VWEU], artikel 7, lid 2, van [verordening nr. 492/2011], artikel 11, lid 1, onder d), van [richtlijn 2003/109] en artikel 29 van [richtlijn 2011/95] – in de weg aan een nationale regeling zoals die welke is vervat in artikel 7, lid 1, juncto artikel 2, lid 1, onder a), van [wetsbesluit nr. 4/2019], die aan Italiaanse staatsburgers, [Unieburgers] en [derdelanders] een verblijfsvereiste van tien jaar (waarvan de laatste twee jaar ononderbroken) oplegt om toegang te krijgen tot het basisinkomen?
- 4) Staat het Unierecht – in het bijzonder [de artikelen 18 en 45 VWEU], artikel 7, lid 2, van [verordening nr. 492/2011], artikel 11, lid 1, onder d), van [richtlijn 2003/109], artikel 29 van [richtlijn 2011/95], artikel 34 van het [Handvest] en de artikelen 30 en 31 van het [Europees Sociaal Handvest] – in de weg aan een nationale regeling zoals die welke is vervat in artikel 7, lid 1, juncto artikel 2, lid 1, onder a), van [wetsbesluit nr. 4/2019], voor zover die regeling Italiaanse staatsburgers, [Unieburgers] en [derdelanders] ter verkrijging van het basisinkomen verplicht te verklaren dat zij gedurende tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, in Italië hebben verbleven, met zware strafrechtelijke gevolgen in geval van een valse verklaring?”

Procedure bij het Hof

- 22 Bij beslissing van de president van het Hof van 3 mei 2022 zijn de zaken C-112/22 en C-223/22 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.
- 23 Op 8 mei 2023 heeft het Hof beslist om de verwijzende rechter overeenkomstig artikel 101, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering om verduidelijkingen te verzoeken, waarbij deze rechter werd gevraagd om aan te geven wat de juridische status was van de personen op wie de aan de orde zijnde strafprocedures betrekking hebben, en om te verduidelijken welke specifieke op die personen toepasselijke bepalingen van het Unierecht moeten worden uitgelegd om uitspraak te kunnen doen in de bij hem aanhangige strafzaken. De verwijzende rechter heeft op 9 juni 2023 voor zaak C-223/22 en op 13 juni 2023 voor zaak C-112/22 op dit verzoek geantwoord dat de derdelanders op wie de hoofdprocedures betrekking hebben derdelanders zijn die langdurig ingezetenen zijn in Italië. Bovendien heeft deze rechter in het antwoord voor zaak C-112/22 gepreciseerd dat de bepaling waarvan de uitlegging relevant is voor de hoofdprocedures artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 is.
- 24 De Italiaanse Republiek heeft overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om in Grote kamer over de onderhavige zaken te oordelen, waarmee het Hof op 10 juli 2023 heeft ingestemd.

Bevoegdheid van het Hof

- 25 De Italiaanse regering betoogt in haar schriftelijke opmerkingen dat het Hof niet bevoegd is om de gestelde vragen te beantwoorden, aangezien de in de hoofdprocedures toepasselijke nationale bepalingen betrekking hebben op een in de nationale regeling vastgestelde uitkering die voortvloeit uit de uitoefening van exclusieve bevoegdheden van de lidstaten. Het in de hoofdprocedures aan de orde zijnde „basisinkomen” is geen maatregel van sociale bescherming of sociale bijstand, die enkel tot doel heeft de betrokken personen een bepaald inkomensniveau te garanderen, maar is een complexe maatregel die vooral tot doel heeft de sociale integratie en de re-integratie van de betrokkenen op de arbeidsmarkt te bevorderen.
- 26 In dit verband moet worden vastgesteld dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, en met name artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, welke uitlegging duidelijk onder de bevoegdheid van het Hof valt [zie in die zin arrest van 22 maart 2022, Prokurator Generalny (Tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-508/19, EU:C:2022:201, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 27 Voor zover de Italiaanse regering met haar betoog wil betwisten dat het in de hoofdprocedures aan de orde zijnde „basisinkomen” binnen de werkingssfeer van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 valt, moet bovendien worden vastgesteld dat, zoals deze regering zelf ter terechtzitting voor het Hof heeft opgemerkt, dit argument niet kan afdoen aan de bevoegdheid van het Hof om de gestelde vragen te beantwoorden, maar moet worden beoordeeld in het kader van het onderzoek ten gronde ervan (zie in die zin arrest van 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punt 76).
- 28 Het is echter belangrijk om op te merken dat de verwijzende rechter in zijn vragen ook de artikelen 30 en 31 van het Europees Sociaal Handvest vermeldt. Hoewel volgens de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) artikel 34, lid 3, ervan is

geïnspireerd op de artikelen 30 en 31 van het herziene Europees Sociaal Handvest, is het vaste rechtspraak dat het Hof niet bevoegd is om laatstgenoemd Handvest uit te leggen (zie in dat verband arrest van 6 oktober 2021, *Conorzio Italian Management en Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 29 Hieruit volgt dat het Hof bevoegd is om uitspraak te doen over de verzoeken om een prejudiciële beslissing, behalve voor zover zij betrekking hebben op de bepalingen van het Europees Sociaal Handvest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 30 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak van het Hof is om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren, nadat het uit alle door de nationale rechterlijke instantie verschaftte gegevens, en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht heeft geput die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven [zie in die zin arrest van 29 februari 2024, *Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)*, C-437/22, EU:C:2024:176, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 31 In dit verband moet worden opgemerkt dat de verzoeken om een prejudiciële beslissing verwijzen naar verschillende categorieën personen die volgens de verwijzende rechter kunnen worden benadeeld door de in de hoofdprocedures aan de orde zijnde nationale regeling, te weten langdurig ingezeten derdelanders, bepaalde eigen onderdanen, Unieburgers en derdelanders die internationale bescherming genieten. In deze verzoeken wordt echter niet gepreciseerd tot welke van deze categorieën de personen in de hoofdprocedures behoren.
- 32 Zoals in punt 23 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft deze rechter in zijn antwoorden op het verzoek om verduidelijkingen van het Hof evenwel aangegeven dat de personen in de hoofdprocedures langdurig ingezeten derdelanders zijn in Italië. Bovendien heeft deze rechter in zaak C-112/22 gepreciseerd dat de bepaling waarvan de uitlegging relevant is voor de hoofdprocedures artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 is. Het is namelijk deze bepaling, gelezen in het licht van artikel 34 van het Handvest, die van toepassing is op die categorie personen, en niet de artikelen 18 en 45 VWEU, artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 of artikel 29 van richtlijn 2011/95, waarnaar eveneens wordt verwezen in de gestelde vragen. Deze laatste bepalingen moeten dus buiten toepassing worden gelaten, aangezien zij geen verband houden met de hoofdprocedures.
- 33 Gelet op het voorgaande moet dus worden vastgesteld dat de verwijzende rechter met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, in essentie wenst te vernemen of artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, gelezen in het licht van artikel 34 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die de toegang van langdurig ingezeten 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.

- 34 Volgens artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 genieten langdurig ingezetenen dezelfde behandeling als de eigen onderdanen op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving.
- 35 In de eerste plaats, voor zover de Italiaanse regering betwist dat het in de hoofdprocedures aan de orde zijnde „basisinkomen” binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt, zij eraan herinnerd 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. Een dergelijke verwijzing weerspiegelt immers de wil van de Uniewetgever om de verschillen tussen de lidstaten in de definitie en exacte draagwijdte van de betrokken begrippen te eerbiedigen. 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 (arresten van 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punten 77 en 78, en 28 oktober 2021, ASGI e.a., C-462/20, EU:C:2021:894, punt 31).
- 36 Bovendien bepaalt artikel 51, lid 1, van het Handvest dat de bepalingen hiervan gericht zijn tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Uit overweging 3 van richtlijn 2003/109 vloeit eveneens voort dat deze richtlijn de grondrechten eerbiedigt en de beginselen in acht neemt die met name in het Handvest worden erkend.
- 37 Bijgevolg dienen de lidstaten, wanneer zij bepalen welke maatregelen inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming in hun nationale wetgeving zijn vastgelegd en zijn onderworpen aan het beginsel van gelijke behandeling van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, de in het Handvest vastgelegde rechten te eerbiedigen en de daarin verankerde beginselen in acht te nemen, inzonderheid die in artikel 34 daarvan. Artikel 34, lid 3, van het Handvest bepaalt dat, om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, de Unie – en dus de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer leggen – „het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting [erkent en eerbiedigt], teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren” (arrest van 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punt 80).
- 38 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 (zie in die zin arresten van 24 april 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punten 81, en 28 oktober 2021, ASGI e.a., C-462/20, EU:C:2021:894, punt 32).
- 39 Zoals in punt 18 van het onderhavige arrest is opgemerkt, stelt deze rechter in zijn verzoeken om een prejudiciële beslissing vast dat het „basisinkomen”, een sociale bijstandsuitkering die tot doel heeft een bestaansminimum te garanderen, binnen een van de drie categorieën valt als bedoeld in artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, te weten sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving.

- 40 Het is juist dat de Italiaanse regering deze vaststelling van de verwijzende rechter betwist. Evenwel zij in herinnering gebracht dat volgens vaste rechtspraak het Hof in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de rechterlijke instanties van de Unie en de nationale rechterlijke instanties moet uitgaan van de in de verwijzingsbeslissing omschreven feitelijke en juridische context waarin de prejudiciële vragen moeten worden geplaatst. Ongeacht de kritiek van de regering van een lidstaat op de uitlegging van het nationale recht door de verwijzende rechter, moeten de prejudiciële vragen dus op basis van die uitlegging worden onderzocht en staat het niet aan het Hof om de juistheid daarvan te onderzoeken (zie in die zin arresten van 21 juni 2016, *New Valmar*, C-15/15, EU:C:2016:464, punt 25, en 21 december 2023, *Cofidis*, C-340/22, EU:C:2023:1019, punt 31).
- 41 In het kader van de onderhavige zaken moet het Hof zich dus baseren op de premisse dat het in de hoofdprocedures aan de orde zijnde „basisinkomen” een maatregel vormt die binnen de werkingssfeer valt van artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, gelezen in het licht van artikel 34 van het Handvest.
- 42 Bovendien kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 de gelijke behandeling weliswaar beperken tot de belangrijkste prestaties als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, maar de verwijzende rechter stelt in zijn verzoeken om een prejudiciële beslissing vast dat deze bepaling, die strikt moet worden uitgelegd, in casu niet van toepassing is. Ten eerste hebben de Italiaanse instanties die bevoegd zijn om aan die richtlijn uitvoering te geven namelijk niet duidelijk te kennen gegeven dat zij zich op de in die bepaling vastgestelde afwijking wilden beroepen. Ten tweede vormt het „basisinkomen” juist een „belangrijke prestatie” in de zin van die bepaling. Dit begrip ziet op prestaties die ertoe bijdragen dat de betrokkene in zijn elementaire behoeften als voeding, huisvesting en gezondheid kan voorzien (zie in dit verband arrest van 24 april 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punten 86-92).
- 43 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat het bij richtlijn 2003/109 ingevoerde stelsel duidelijk aangeeft dat er voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene op grond van die richtlijn een bijzondere procedure geldt, terwijl bovendien aan de in hoofdstuk II van die richtlijn genoemde verplichtingen moet worden voldaan.
- 44 Ingevolge artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109 kennen de lidstaten de status van langdurig ingezetene toe aan derdelanders die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven. Volgens artikel 5 van deze richtlijn moet voor de verkrijging van die status het bewijs worden overgelegd dat de derdelander die deze status wenst te verkrijgen over voldoende inkomsten beschikt en een ziektekostenverzekering heeft. Tot slot legt artikel 7 van dezelfde richtlijn de procedurevereisten voor de verkrijging van bedoelde status vast.
- 45 Daarnaast blijkt uit de overwegingen 2, 4, 6 en 12 van richtlijn 2003/109 dat deze tot doel heeft de integratie te waarborgen van derdelanders die duurzaam en rechtmatig in de lidstaten zijn gevestigd, en dat zij daartoe de rechten van deze derdelanders meer in overeenstemming wil brengen met die van Unieburgers, met name door de gelijke behandeling tot stand te brengen op een groot aantal economische en sociale gebieden. Zo kan de begunstigde dankzij de status van langdurig ingezetene op de door artikel 11 van die richtlijn bedoelde gebieden en onder de bij dit artikel vastgestelde voorwaarden profiteren van een gelijke behandeling [arrest van 25 november 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale* (Gezinsbijslagen voor langdurig ingezetenen onderdanen), C-303/19, EU:C:2020:958, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 46 Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, komt een dergelijke status overeen met het hoogste niveau van integratie dat derdelanders kunnen bereiken en 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.
- 47 Wat in de derde plaats de vraag betreft of de in artikel 2, lid 1, onder a), punt 2, van wetsbesluit nr. 4/2019 gestelde voorwaarde van een verblijf van ten minste tien jaar in Italië, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, om in aanmerking te komen voor het „basisinkomen” verenigbaar is met artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, gelezen in het licht van artikel 34 van het Handvest, wijst de verwijzende rechter erop dat deze verblijfsvoorwaarde gelijkelijk van toepassing is op langdurig ingezeten derdelanders en Italiaanse onderdanen. Hij merkt echter in essentie op dat deze voorwaarde langdurig ingezeten derdelanders benadeelt ten opzichte van Italiaanse onderdanen die in Italië verblijven en het grondgebied van deze lidstaat niet hebben verlaten om voor langere tijd in het buitenland te verblijven.
- 48 Zoals de advocaat-generaal in punt 50 van zijn conclusie heeft opgemerkt, verbiedt het in artikel 11 van richtlijn 2003/109 vastgelegde beginsel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van verkapte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden.
- 49 Derhalve moet ten eerste worden nagegaan of een verblijfsvoorwaarde van tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, leidt tot een verschil in behandeling dat indirecte discriminatie vormt van langdurig ingezeten derdelanders ten opzichte van onderdanen van de betrokken lidstaat.
- 50 In dit verband moet worden opgemerkt dat een dergelijke verblijfsvoorwaarde van tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, voornamelijk buitenlanders treft, waaronder met name derdelanders.
- 51 De verwijzende rechter wijst er voorts op dat de verblijfsvoorwaarde van tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, ook gevolgen heeft voor de belangen van Italiaanse onderdanen die naar Italië terugkeren na een periode in een andere lidstaat te hebben verbleven. Het doet echter niet ter zake dat de in de hoofdprocedures aan de orde zijnde maatregel in voorkomend geval zowel eigen onderdanen die niet aan een dergelijke voorwaarde kunnen voldoen als langdurig ingezeten derdelanders benadeelt. Een maatregel kan namelijk als indirecte discriminatie worden beschouwd zonder dat die maatregel tot gevolg heeft dat alle eigen onderdanen worden begunstigd of dat enkel langdurig ingezeten derdelanders, met uitsluiting van eigen onderdanen, worden benadeeld (zie naar analogie arrest van 20 juni 2013, Giersch e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 45).
- 52 Bijgevolg vormt het verschil in behandeling tussen langdurig ingezeten derdelanders en eigen onderdanen dat voortvloeit uit het feit dat een nationale regeling een verblijfsvoorwaarde van tien jaar stelt, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, indirecte discriminatie.
- 53 Ten tweede moet worden opgemerkt dat zulke discriminatie in beginsel verboden is, tenzij zij objectief gerechtvaardigd is. Indirecte discriminatie is slechts gerechtvaardigd wanneer zij geschikt is om de verwezenlijking van een legitieme doelstelling te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken.

- 54 In dit verband wijst de Italiaanse regering er in haar schriftelijke opmerkingen op dat de toekenning van dit voordeel een sociale en professionele integratie impliceert die vanuit administratief oogpunt zeer ingewikkeld is, aangezien het „basisinkomen” een economisch voordeel is waarvan de toekenning afhankelijk is van de deelname van de meerderjarige leden van het betrokken gezin aan een individueel traject naar werk en sociale integratie op basis van specifieke overeenkomsten. Volgens deze regering heeft de nationale wetgever de toegang tot deze maatregel dus naar behoren beperkt tot derdelanders die permanent in Italië verblijven en daar goed geïntegreerd zijn.
- 55 Evenwel moet worden opgemerkt dat artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/109 een uitputtende opsomming bevat van de situaties waarin de lidstaten op het gebied van verblijf mogen afwijken van de gelijke behandeling van langdurig ingezetene derdelanders en eigen onderdanen. Afgezien van 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 [zie in die zin arrest van 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Gezinsbijslagen voor langdurig ingezetene onderdanen), C-303/19, EU:C:2020:958, punt 23].
- 56 In het bijzonder kan een verschil in behandeling tussen langdurig ingezetene 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. Een dergelijke rechtvaardiging is in strijd met artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, dat vereist dat zij op het gebied van de sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming gelijk worden behandeld [arrest van 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Gezinsbijslagen voor langdurig ingezetene onderdanen), C-303/19, EU:C:2020:958, punt 34].
- 57 Zoals in punt 44 van het onderhavige arrest is opgemerkt, stelt artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109 immers als voorwaarde voor de toekenning door een lidstaat van de status van langdurig ingezetene aan een derdelander dat hij vijf jaar legaal en ononderbroken op het grondgebied van deze lidstaat heeft verbleven. Uit deze bepaling, gelezen in samenhang met overweging 6 van deze richtlijn, blijkt dat de Uniewetgever van mening is dat een dergelijke periode van legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar blijkt geeft van „de sterke banden [van de betrokkene] met het land” en dus moet worden geacht voldoende te zijn opdat hij na de verwerving van de status van langdurig ingezetene het recht heeft om op dezelfde wijze te worden behandeld als de onderdanen van die lidstaat, met name op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming, overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder d), van die richtlijn.
- 58 Bijgevolg kan een lidstaat niet eenzijdig de verblijfsduur verlengen die vereist is opdat een dergelijke langdurig ingezetene het door artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 gewaarborgde recht kan genieten, omdat hij anders die bepaling zou schenden en zou voorbijgaan aan de daarmee nagestreefde doelstelling, die blijkt uit overweging 12 van die richtlijn, namelijk te verzekeren dat de status van langdurig ingezetene effect sorteert „als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen”.
- 59 Hieruit volgt dat een verblijfsvoorwaarde van tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, zoals aan de orde in de hoofdprocedures, in strijd is met artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109.

- 60 In de vierde en laatste plaats, wat de vraag betreft of een nationale bepaling die voorziet in een strafrechtelijke sanctie voor aanvragers van een maatregel inzake sociale zekerheid, sociale bijstand of sociale bescherming wanneer zij valse verklaringen afleggen in verband met de voorwaarden voor toegang tot een dergelijke maatregel, verenigbaar is met het Unierecht en in het bijzonder met richtlijn 2003/109, zij eraan herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof volgt 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 [zie in die zin arrest van 26 april 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Maximumduur van het grenstoezicht aan de binnengrenzen), C-368/20 en C-369/20, EU:C:2022:298, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 61 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, gelezen in het licht van artikel 34 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het 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.

Kosten

- 62 Ten aanzien van de partijen in de hoofdprocedures is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, gelezen in het licht van artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het 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.

ondertekeningen