ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

19 december 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2011/98/EU – Rechten van werknemers uit derde landen met een gecombineerde vergunning – Artikel 12 – Recht op gelijke behandeling – Sociale zekerheid – Nationale regeling betreffende de vaststelling van het recht op gezinsbijslagen – Regeling op grond waarvan de minderjarige kinderen van de houder van een gecombineerde vergunning niet in aanmerking worden genomen tenzij wordt aangetoond dat zij legaal het nationale grondgebied zijn binnenkomen”

In zaak C-664/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de cour d’appel de Versailles (rechter in tweede aanleg Versailles, Frankrijk) bij beslissing van 9 november 2023, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

**Caisse d’allocations familiales des Hauts-de-Seine**

tegen

**TX,**

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: I. Jarukaitis (rapporteur), president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. Gratsias en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– TX, vertegenwoordigd door S. Potiron, avocate,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Bénard en O. Duprat-Mazaré als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Blanc-Simonetti en J. Hottiaux als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (PB 2011, L 343, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen TX, een derdelander die houder is van een gecombineerde vergunning, en de caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (Frankrijk) (instantie voor gezinsbijslagen van het departement Hauts-de-Seine; hierna: „CAF") over de afwijzing van zijn verzoek om zijn in het buitenland geboren minderjarige kinderen in aanmerking te nemen bij de vaststelling van zijn recht op gezinsbijslagen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

*Richtlijn 2011/98*

3 De overwegingen 20, 21, 24 en 26 van richtlijn 2011/98 luiden:

„(20) Alle onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven en werken, moeten ten minste een gemeenschappelijk pakket rechten gebaseerd op gelijke behandeling […] met de onderdanen van hun gastlidstaat [hebben], ongeacht het oorspronkelijke doel van de toelating of de oorspronkelijke toelatingsgrond. Het recht op gelijke behandeling op de in deze richtlijn genoemde gebieden moet niet alleen worden verleend aan die onderdanen van derde landen die in een lidstaat zijn toegelaten om er te werken, maar ook aan diegenen die voor andere doeleinden zijn toegelaten en aan wie toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat is verleend overeenkomstig andere bepalingen uit het recht van de Unie of het nationale recht, met inbegrip van de gezinsleden van werknemers uit derde landen die tot de lidstaat zijn toegelaten overeenkomstig richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging [(PB 2003, L 251, blz. 12)], […].

(21) Het recht op gelijke behandeling op bepaalde gebieden dient strikt gekoppeld te zijn aan het legale verblijf van de onderdaan van een derde land en aan de tot de arbeidsmarkt van een bepaalde lidstaat verleende toegang, die worden vastgelegd in de gecombineerde verblijfs- en werkvergunning, en in voor andere doeleinden verstrekte verblijfsvergunningen die de informatie inzake de vergunning tot het verrichten van arbeid bevatten.

[…]

(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 [(PB 2004, L 166, blz. 1)]. 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. Niettemin mag deze richtlijn aan werknemers uit derde landen niet meer rechten toekennen dan die welke krachtens het bestaande recht van de Unie op het gebied van de sociale zekerheid reeds gelden voor onderdanen van derde landen die zich in een grensoverschrijdende situatie bevinden. Voorts mag deze richtlijn geen rechten verlenen met betrekking tot situaties die niet onder het recht van de Unie vallen, zoals met betrekking tot gezinsleden die in een derde land verblijven. Aan de onderhavige richtlijn zouden door gezinsleden alleen rechten mogen worden ontleend indien dezen zich bij de werknemer uit een derde land voegen om in een lidstaat te verblijven in het kader van gezinshereniging of indien de gezinsleden reeds legaal in de betrokken lidstaat verblijven.

[…]

(26) Het recht van de Unie houdt geen beperking in van de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels te organiseren. Bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie moet elke lidstaat de voorwaarden vaststellen waaronder socialezekerheidsuitkeringen worden toegekend, alsook de hoogte van deze uitkeringen en de periode gedurende welke zij worden verstrekt. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moeten de lidstaten evenwel het recht van de Unie naleven."

4 Artikel 3 („Toepassingsgebied") van richtlijn 2011/98 bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op:

[…]

b) onderdanen van derde landen die overeenkomstig het recht van de Unie of het nationale recht zijn toegelaten tot een lidstaat voor andere doeleinden dan werk, die mogen werken en die beschikken over een verblijfsvergunning overeenkomstig verordening (EG) nr. 1030/2002 [van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB 2002, L 157, blz. 1),] en

c) 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."

5 In artikel 12 van die richtlijn, met als opschrift „Recht op gelijke behandeling", is het volgende bepaald:

„1. 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 [nr. 883/2004];

[…]

2. 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;

[…]"

*Verordening nr. 883/2004*

6 Artikel 3, lid 1, onder j), van verordening nr. 883/2004 bepaalt dat die verordening van toepassing is op alle wetgeving betreffende gezinsbijslagen. Volgens artikel 3, lid 5, van die verordening is zij niet van toepassing op sociale en medische bijstand.

7 Onder het begrip „gezinsbijslagen" wordt volgens artikel 1, onder z), van die verordening verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I bij die verordening vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie.

### *Frans recht*

*Code de l'action sociale et des familles*

8 Artikel L. 262-5, tweede alinea, van de code de l'action sociale et des familles (wetboek maatschappelijk welzijn en gezin) bepaalt:

„Om in aanmerking te komen voor de rechten waarover een vreemdeling beschikt die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3),] of van de Zwitserse Bondsstaat, moeten de kinderen van vreemdelingen voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel L. 512-2 van de code de la sécurité sociale (wetboek van sociale zekerheid)."

*Code de la sécurité sociale*

9 Artikel L. 511-1 van de code de la sécurité sociale bepaalt:

„De gezinsbijslagen omvatten:

[…]

2°) de gezinsuitkering;

3°) de gezinstoeslag;

[…]

7°) de uitkering bij het begin van het schooljaar;

[…]"

10 Artikel L. 512-2 van de code de la sécurité sociale bepaalt het volgende:

„Volgens de in dit boek vastgestelde voorwaarden worden gezinsbijslagen van rechtswege toegekend aan onderdanen van de lidstaten van de Europese Gemeenschap, van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of van de Zwitserse Bondsstaat, die voldoen aan de voorwaarden om legaal in Frankrijk te verblijven […].

Volgens de in dit boek vastgestelde voorwaarden worden van rechtswege ook gezinsbijslagen toegekend aan vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie, van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of van de Zwitserse Bondsstaat, en beschikken over een krachtens wettelijke of regelgevende bepalingen, verdragen dan wel internationale overeenkomsten vereiste vergunning om legaal in Frankrijk te verblijven.

Deze vreemdelingen ontvangen gezinsbijslagen mits wordt aangetoond dat de kinderen die te hunnen laste komen en waarvoor de gezinsbijslagen worden aangevraagd:

– geboren zijn in Frankrijk, of

– legaal het land zijn binnengekomen in het kader van een procedure van gezinshereniging […], of

– gezinslid van een vluchteling zijn, of

– kind zijn van een vreemdeling die houder is van de verblijfskaart […].

Bij decreet wordt een lijst vastgesteld van de vergunningen en bewijzen waaruit de legale binnenkomst en het legale verblijf van de buitenlandse ontvangers blijkt. Tevens wordt daarin bepaald welke documenten zijn vereist om aan te tonen dat de kinderen die ten laste van deze vreemdelingen komen en waarvoor gezinsbijslagen worden aangevraagd, voldoen aan de voorwaarden zoals bepaald in de vorige alinea's."

11 Artikel D. 512-2 van dat wetboek bepaalt:

„De legaliteit van de binnenkomst en het verblijf van de kinderen van vreemdelingen die ten laste van de ontvanger komen en waarvoor deze gezinsbijslagen aanvraagt, wordt aangetoond door overlegging van een van de volgende documenten:

[…]

2° Een medisch certificaat voor het kind, afgegeven door de Office français de l'immigration et de l'intégration [(Franse immigratie- en naturalisatiedienst; hierna: „OFII")] na de aanvraagprocedure of de procedure tot toelating tot verblijf in het kader van gezinshereniging;

[…]

5° Een verklaring afgegeven door de prefecturale autoriteit, die aangeeft dat het kind Frankrijk is binnengekomen uiterlijk tegelijkertijd met een van zijn ouders die een verblijfsvergunning heeft gekregen […]".

## Hoofdgeding en prejudiciële vraag

12 Op 1 april 2014 heeft TX, die de Armeense nationaliteit bezit en houder is van een verblijfskaart „privé- en gezinsleven", op grond waarvan hij in Frankrijk mag werken, bij de CAF gezinsbijslagen aangevraagd voor zijn drie kinderen, waarvan er twee, die buiten het Franse grondgebied zijn geboren, dit grondgebied illegaal zijn binnengekomen.

13 Bij de vaststelling van de rechten van TX weigerde de CAF zijn twee in het buitenland geboren kinderen in aanmerking te nemen omdat zij niet legaal het Franse grondgebied waren binnengekomen.

14 Nadat die weigering was bevestigd door de bezwaarschriftencommissie van de CAF, heeft TX beroep ingesteld bij de tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (rechter in eerste aanleg voor socialezekerheidszaken Nanterre, Frankrijk).

15 Bij vonnis van 21 december 2018 heeft die rechter het beroep van TX toegewezen en geoordeeld dat TX vanaf de datum van zijn aanvraag recht had op gezinsbijslagen voor zijn twee in het buitenland geboren kinderen.

16 Bij arrest van 14 november 2019 heeft de cour d'appel de Versailles (rechter in tweede aanleg Versailles, Frankrijk) dat vonnis vernietigd en het besluit van de CAF bevestigd.

17 Bij arrest van 23 juni 2022 heeft de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) dat arrest wegens „ontoereikende motivering" vernietigd en de zaak terugverwezen naar de verwijzende rechter, de cour d'appel de Versailles, in een andere samenstelling.

18 Die rechter merkt op dat de legaliteit van het verblijf van TX op het Franse grondgebied „niet ter discussie staat", aangezien hij in het bezit is van een tijdelijke verblijfskaart op grond waarvan hij mag werken. De enige vraag is of hij recht heeft op gezinsbijslagen voor zijn twee in het buitenland geboren kinderen.

19 De verwijzende rechter wijst erop dat de Cour de cassation bij een arrest van 3 juni 2011 en een arrest van 5 april 2013 in voltallige zitting heeft geoordeeld dat de artikelen L. 512-2 en D. 512-2 van de code de la sécurité sociale, die de betaling van gezinsbijslagen afhankelijk stellen van de overlegging van een document waaruit blijkt dat buitenlandse kinderen legaal in Frankrijk zijn binnengekomen, en in het bijzonder voor kinderen die met het oog op gezinshereniging zijn binnengekomen, van het overleggen van het door de OFII afgegeven medisch certificaat, een objectief karakter hebben dat wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om in een democratische staat toezicht uit te oefenen op de voorwaarden waaronder de kinderen worden opgevangen. De Cour de cassation heeft daaruit afgeleid dat die artikelen niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan het recht op een gezinsleven zoals gewaarborgd in de artikelen 8 en 14 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en dat zij evenmin schending opleveren van het op 20 november 1989 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen Internationale Verdrag inzake de rechten van het kind.

20 Volgens de verwijzende rechter wordt die uitlegging ook bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn beslissing van 1 oktober 2015, Okitaloshima Okonda Osungu en Selpa Lokongo tegen Frankrijk (ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).

21 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat de vraag in het bij hem aanhangige geding vanuit een andere invalshoek moet worden onderzocht, namelijk vanuit die van richtlijn 2011/98.

22 Volgens die rechter is deze richtlijn van toepassing op het geding omdat de in geding zijnde bijslagen binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen, en TX voorts een derdelander is die in Frankrijk mag werken aangezien hij in het bezit is van een meerjarige verblijfskaart die hem toestaat te werken, en hij bovendien over een arbeidsovereenkomst beschikt.

23 De verwijzende rechter is voorts van oordeel dat de lidstaten krachtens artikel 12, lid 2, onder b), van die richtlijn weliswaar beperkingen kunnen stellen aan het recht op gelijke behandeling naargelang de status van bepaalde derdelanders, maar dat die bepaling niet voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van dat recht naargelang de omstandigheden waarin de gezinsleden van de houder van een gecombineerde vergunning het grondgebied van het gastland zijn binnengekomen. In casu is de weigering van de CAF om in te gaan op het verzoek van TX niet gebaseerd op diens status, maar op de voorwaarden voor toegang en verblijf op het Franse grondgebied van zijn twee in Armenië geboren kinderen.

24 De verwijzende rechter heeft niettemin twijfels over de draagwijdte van overweging 20 en de laatste volzin van overweging 24 van richtlijn 2011/98, waarin voor de bepaling van de houders van de in die richtlijn gewaarborgde rechten wordt verwezen naar de gezinsleden van de werknemer uit een derde land die in het kader van gezinshereniging tot een lidstaat zijn toegelaten.

25 Ten eerste merkt die rechter dienaangaande op dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde gezinsbijslagen niet aan de gezinsleden van de aanvrager worden betaald, maar aan hem worden toegekend op basis van het aantal kinderen dat te zijnen laste komt.

26 Ten tweede vraagt de verwijzende rechter zich af of hij zich, gelet op de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Gezinsbijslagen voor houders van een gecombineerde vergunning) (C-302/19, EU:C:2020:957; hierna: „arrest INPS"), kan baseren op de regels inzake gezinshereniging om het recht van de houder van een gecombineerde vergunning op socialezekerheidsuitkeringen vast te stellen.

27 Ten derde merkt die rechter op dat de Europese Commissie op 27 april 2022 het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (herschikking) [COM(2022) 655 final] heeft ingediend, dat ertoe strekt overweging 24 van richtlijn 2011/98 in overeenstemming te brengen met het arrest INPS door de laatste twee zinnen van die overweging te schrappen.

28 In die omstandigheden heeft de cour d'appel de Versailles de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet na het arrest [INPS] artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn [2011/98] aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat zoals [de Franse Republiek], op grond waarvan bij de vaststelling van rechten op een socialezekerheidsuitkering geen rekening mag worden gehouden met de in een derde land geboren kinderen van de houder van een gecombineerde vergunning in de zin van artikel 2, onder c), van die richtlijn, wanneer deze kinderen, die te zijnen laste komen, het grondgebied van de lidstaat niet zijn binnengekomen in het kader van gezinshereniging dan wel er geen documenten zijn overgelegd die bewijzen dat zij het grondgebied van deze lidstaat legaal zijn binnengekomen, terwijl deze voorwaarde niet aan de kinderen van nationale uitkeringsgerechtigden of onderdanen van een andere lidstaat wordt gesteld?"

**Beantwoording van de prejudiciële vraag**

29 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan bij de vaststelling van het recht op socialezekerheidsuitkeringen van een derdelander die houder is van een gecombineerde vergunning, zijn in een derde land geboren kinderen die te zijnen laste komen, alleen in aanmerking worden genomen indien wordt aangetoond dat zij legaal het grondgebied van die lidstaat zijn binnengekomen.

30 Om te beginnen zij opgemerkt dat, zoals in overweging 26 van richtlijn 2011/98 staat te lezen, het Unierecht geen beperking inhoudt van de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels te organiseren. Bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie moet elke lidstaat de voorwaarden vaststellen waaronder socialezekerheidsuitkeringen worden toegekend, alsook de hoogte van deze uitkeringen en de periode gedurende welke zij worden verstrekt. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moeten de lidstaten evenwel het recht van de Unie naleven (zie arrest INPS, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, onder c), van die richtlijn, verplicht de lidstaten om derdelanders die overeenkomstig het recht van de Unie of het nationale recht zijn toegelaten tot een lidstaat met het oog op werk, gelijk te behandelen met betrekking tot de takken van sociale zekerheid als omschreven in verordening nr. 883/2004.

32 Om op grond van die bepalingen voor gelijke behandeling in aanmerking te komen, moet de derdelander ten eerste overeenkomstig het Unierecht of het nationale recht zijn toegelaten tot een lidstaat met het oog op werk. Dat is het geval bij een derdelander die zoals verzoeker in het hoofdgeding beschikt over een gecombineerde vergunning in de zin van artikel 2, onder c), van die richtlijn, want uit hoofde van deze bepaling kan een dergelijke onderdaan met die vergunning rechtmatig verblijven op het grondgebied van de lidstaat die ze heeft afgegeven met het oog op werk (arrest INPS, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Ten tweede moeten de betrokken uitkeringen vallen onder de takken van de sociale zekerheid als omschreven in verordening nr. 883/2004. Het staat vast – en wordt door de Franse regering niet betwist – dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen socialezekerheidsuitkeringen zijn die vallen onder de in artikel 3, lid 1, onder j), van die verordening bedoelde gezinsbijslagen.

34 In die omstandigheden heeft een persoon die zich in de situatie van verzoeker in het hoofdgeding bevindt overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 recht op dezelfde behandeling als Franse onderdanen.

35 Wat de vraag betreft of dit recht op gelijke behandeling wordt geschonden door een bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan bij de vaststelling van de rechten op gezinsbijslagen van de houder van de gecombineerde vergunning de te zijnen ten laste komende kinderen waarvan de legale binnenkomst op het Franse grondgebied niet werd aangetoond niet in aanmerking worden genomen, moet, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, worden vastgesteld dat uit artikel L. 512-1, lid 1, en artikel L. 512-2, lid 1, van de code de la sécurité sociale volgt dat Franse onderdanen en onderdanen van de andere lidstaten van de Europese Unie, van de andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en van de Zwitserse Bondsstaat die legaal in Frankrijk verblijven, onder de in boek V van dit wetboek gestelde voorwaarden van rechtswege in aanmerking komen voor de gezinsbijslagen. Artikel L. 512-2, lid 2, van dat wetboek stelt

daarentegen het recht op gezinsbijslagen voor derdelanders die legaal in Frankrijk verblijven afhankelijk van een in lid 3 van dat artikel L. 512-2 genoemde aanvullende voorwaarde, namelijk dat wordt aangetoond dat de kinderen waarvoor de gezinsbijslagen worden aangevraagd legaal het Franse grondgebied zijn binnengekomen.

36 Hieruit volgt dat een dergelijke nationale regeling derdelanders die houder zijn van een gecombineerde vergunning minder gunstig behandelt dan de onderdanen van de gastlidstaat. Bijgevolg is een dergelijke regeling in strijd met het in artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 neergelegde recht op gelijke behandeling.

37 De verwijzende rechter betwijfelt niettemin of het recht op gelijke behandeling in het licht van de overwegingen 20 en 24 van richtlijn 2011/98 kan worden beperkt tot de kinderen van de houder van de gecombineerde vergunning die zich in het kader van gezinshereniging bij hem hebben gevoegd. De twijfel vloeit voort uit het feit dat overweging 20 van die richtlijn voor de rechthebbenden op gelijke behandeling met name verwijst naar de gezinsleden van de werknemer uit een derde land die in het kader van gezinshereniging in een lidstaat zijn toegelaten, terwijl de laatste volzin van overweging 24 van die richtlijn bepaalt dat de aan die richtlijn ontleende rechten alleen moeten worden verleend aan gezinsleden die zich bij de werknemer uit een derde land voegen om in een lidstaat te verblijven in het kader van een gezinshereniging of die reeds legaal in die lidstaat verblijven.

38 Het Hof heeft echter opgemerkt dat uit de bewoordingen van overweging 20 van richtlijn 2011/98 volgt dat die richtlijn met name doelt op de situatie waarin gezinsleden van een werknemer uit een derde land die houder is van een gecombineerde vergunning, rechtstreeks het recht op gelijke behandeling van artikel 12 van deze richtlijn genieten aangezien dit recht wordt toegekend aan die personen in hun eigen hoedanigheid van werknemers, ook al zijn zij in de gastlidstaat aangekomen omdat zij gezinsleden waren van een werknemer uit een derde land (zie arrest INPS, punt 30).

39 Voorts heeft het Hof vastgesteld dat de inhoud van overweging 24 van richtlijn 2011/98 in geen enkele bepaling van die richtlijn is overgenomen en heeft het eraan herinnerd dat de overwegingen van een Uniehandeling geen bindende kracht hebben en niet kunnen worden aangevoerd om van de bepalingen van die handeling af te wijken (zie arrest INPS, punten 31 en 32).

40 Bijgevolg kan uit die overwegingen niet volgen dat richtlijn 2011/98 aldus moet worden uitgelegd dat de houder van een gecombineerde vergunning wiens gezinsleden niet aantonen dat zij in het kader van gezinshereniging legaal het grondgebied van de betrokken lidstaat zijn binnengekomen, is uitgesloten van het in die richtlijn neergelegde recht op gelijke behandeling, terwijl geen enkele bepaling van die richtlijn, waaronder met name artikel 12, lid 1, ervan, het genot van dat recht afhankelijk stelt van een dergelijke voorwaarde.

41 Bovendien moet worden opgemerkt dat, anders dan de Franse regering in haar schriftelijke opmerkingen stelt, geen argument kan worden ontleend aan het feit dat de Uniewetgever zelf het recht op gelijke behandeling op het gebied van gezinsbijslagen afhankelijk heeft gesteld van de legaliteit van het verblijf van de aanvrager op het grondgebied van een lidstaat.

42 Het is inderdaad juist dat artikel 12, lid 1, van richtlijn 2011/98 het recht op gelijke behandeling enkel erkent voor derdelanders die legaal verblijven op het grondgebied van de lidstaten. Dit vereiste beantwoordt aan de in overweging 21 van deze richtlijn genoemde doelstelling om het recht op gelijke behandeling te koppelen aan het legale verblijf van de derdelander in een lidstaat.

43 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling wordt echter niet betwist omdat zij het recht op gezinsbijslagen afhankelijk stelt van een voorwaarde inzake legaal verblijf van de derdelander die houder is van een gecombineerde vergunning en die deze bijslagen aanvraagt, maar wel omdat die regeling voorziet in een voorwaarde van legale binnenkomst voor de kinderen van die derdelander voor wie die bijslagen worden aangevraagd.

44 De Franse regering kan evenmin tegenwerpen dat de in de nationale wettelijke regeling gestelde voorwaarde, voor zover die ertoe strekt te voorkomen dat de procedure voor gezinshereniging wordt omzeild, deel uitmaakt van de sancties die de lidstaten kunnen vaststellen in geval van schending van de ter uitvoering van richtlijn 2003/86 vastgestelde nationale bepalingen, en dat die voorwaarde een objectief karakter heeft, dat wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om na te gaan onder welke voorwaarden de gezinsleden van de gezinshereniger zullen worden opgevangen.

45 Er zij op gewezen dat richtlijn 2011/98 bepaalde derdelanders een recht op gelijke behandeling toekent, dat de algemene regel vormt, en de afwijkingen van dat recht opsomt die de lidstaten mogen vaststellen en die strikt moeten worden uitgelegd (arrest INPS, punt 26).

46 Zo kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 12, lid 2, onder b), eerste alinea, van richtlijn 2011/98 beperkingen stellen aan het recht op gelijke behandeling op het gebied van socialezekerheidsuitkeringen, behalve 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. Voorts kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 12, lid 2, onder b), tweede alinea, van deze richtlijn besluiten dat dat recht niet van toepassing is op derdelanders die toestemming hebben om voor een periode van ten hoogste zes maanden op hun grondgebied te werken, op derdelanders die voor studiedoeleinden zijn toegelaten tot het grondgebied, of op derdelanders die er mogen werken omdat ze een visum bezitten.

47 Hieruit volgt dat buiten de aldus limitatief opgesomde situaties waarin de lidstaten kunnen afwijken van de gelijke behandeling van derdelanders die houder zijn van een gecombineerde vergunning en nationale onderdanen, een verschil in behandeling tussen die twee categorieën onderdanen op zich een schending van artikel 12, lid 1, onder e), van die richtlijn vormt [zie naar analogie arrest van 29 juli 2024, CU en ND (Sociale bijstand – Indirecte discriminatie), C-112/22 en C-223/22, EU:C:2024:636, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

48 Ten eerste blijkt uit geen van de afwijkingen van de bij artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 verleende rechten dat de lidstaten de werknemer die houder is van een gecombineerde vergunning en wiens in een derde land geboren kinderen niet aantonen dat zij legaal het grondgebied van de betrokken lidstaat zijn binnengekomen, van het recht op gelijke behandeling kunnen uitsluiten.

49 Ten tweede, gesteld al dat een dergelijke mogelijkheid zou zijn erkend, volgt uit de rechtspraak dat afwijkingen van het recht op gelijke behandeling slechts kunnen worden ingeroepen indien de instanties die in de betrokken lidstaat bevoegd zijn om aan die richtlijn uitvoering te geven, duidelijk te kennen hebben gegeven dat zij zich daarop zullen beroepen (arrest INPS, punt 26 en

aldaar aangehaalde rechtspraak). Zoals de Franse regering zelf erkent, had zij evenwel niet de bedoeling zich te beroepen op de mogelijkheid om het recht op gelijke behandeling te beperken door gebruik te maken van de afwijkingen van artikel 12, lid 2, onder b), van die richtlijn.

50 Hieruit volgt dat een lidstaat zich ter rechtvaardiging van een afwijking van het recht op gelijke behandeling waarin de Uniewetgever in richtlijn 2011/98 niet heeft voorzien, niet kan baseren op zijn verplichting om erop toe te zien dat sancties worden opgelegd bij schending van richtlijn 2003/86.

51 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan bij de vaststelling van het recht op socialezekerheidsuitkeringen van een derdelander die houder is van een gecombineerde vergunning, zijn in een derde land geboren kinderen die te zijnen laste komen, alleen in aanmerking worden genomen indien wordt aangetoond dat zij legaal het grondgebied van die lidstaat zijn binnengekomen.

## Kosten

52 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

**het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan bij de vaststelling van het recht op socialezekerheidsuitkeringen van een derdelander die houder is van een gecombineerde vergunning, zijn in een derde land geboren kinderen die te zijnen laste komen, alleen in aanmerking worden genomen indien wordt aangetoond dat zij legaal het grondgebied van die lidstaat zijn binnengekomen.**

ondertekeningen