

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

1 maart 2016 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 – Artikelen 23 en 26 – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Richtlijn 2011/95/EU – Normen voor de inhoud van de internationale bescherming – Subsidiairebeschermingsstatus – Artikel 29 – Sociale voorzieningen – Toegangsvoorwaarden – Artikel 33 – Vrij verkeer binnen de gastlidstaat – Begrip – Beperking – Woonverplichting in een bepaalde plaats – Ongelijke behandeling – Vergelijkbaarheid van situaties – Evenwichtige spreiding van de lasten over de regionale overheden – Redenen in verband met het immigratie- en integratiebeleid”

In de gevoegde zaken C-443/14 en C-444/14,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissingen van 19 augustus 2014, ingekomen bij het Hof op 25 september 2014, in de gedingen tussen

Kreis Warendorf

tegen

Ibrahim Alo (C-443/14)

en

Amira Osso

tegen

Region Hannover (C-444/14),

in tegenwoordigheid van:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (C-443/14 en C-444/14),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, M. Ilešič, L. Bay Larsen (rapporteur), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen en C. Lycourgos, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 juli 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- Kreis Warendorf, vertegenwoordigd door L. Tepe als gemachtigde,
- I. Alo, vertegenwoordigd door S. Bulut, Rechtsanwalt,

- A. Osso, vertegenwoordigd door S. Ziesemer en K.-S. Janutta, Rechtsanwältinnen,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en W. Bogensberger als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 oktober 2015,
het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 29 en 33 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 L 337, blz. 9).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen, het ene tussen Kreis Warendorf en Alo (C-443/14) en het andere tussen Osso en Region Hannover (C-444/14), betreffende de woonverplichting die is opgenomen in de verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd van Alo en Osso.

Toepasselijke bepalingen

Verdrag van Genève

- 3 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [Recueil des traités des Nations unies, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „verdrag van Genève“).
- 4 Artikel 23 van dit verdrag, met als opschrift „Ondersteuning van overheidswege“, bepaalt:

„De verdragsluitende staten zullen de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als hun onderdanen behandelen.“
- 5 Onder het opschrift „Bewegingsvrijheid“, luidt artikel 26 van het genoemde verdrag:

„Elke verdragsluitende staat zal aan de rechtmatig op zijn grondgebied vertoevende vluchtelingen het recht verlenen er hun verblijf te kiezen en zich vrij op dat grondgebied te bewegen, onverminderd de voorschriften welke op vreemdelingen in het algemeen van toepassing zijn onder dezelfde omstandigheden.“

Unierecht

- 6 De overwegingen 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 en 39 van richtlijn 2011/95 luiden als volgt:

„(3) De Europese Raad is tijdens zijn bijzondere bijeenkomst in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 overeengekomen te streven naar de invoering van een

gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het verdrag van Genève [...]

- (4) Het verdrag van Genève [...] [vormt] de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

[...]

- (6) De conclusies van Tampere houden tevens in dat de bepalingen ten aanzien van de vluchtelingenstatus moeten worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen.

[...]

- (8) In het Europees pact over immigratie en asiel, dat op 15 en 16 oktober 2008 werd goedgekeurd, constateerde de Europese Raad dat er tussen de lidstaten nog altijd grote verschillen bestaan wat het verlenen en de vormen van bescherming betreft, en drong hij aan op nieuwe initiatieven om de in het Haags programma opgenomen invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel te voltooien en op die manier een hoger beschermingsniveau te bieden.

- (9) In het programma van Stockholm heeft de Europese Raad herhaald zich te blijven inspannen om uiterlijk in 2012 te zorgen voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden, op basis van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie internationale bescherming wordt verleend, in overeenstemming met artikel 78 [VWEU].

[...]

- (16) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name erkend zijn in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. [...]

[...]

- (23) Er dienen normen voor de omschrijving en de inhoud van de vluchtelingenstatus te worden vastgesteld om de bevoegde nationale instanties van de lidstaten bij de toepassing van het verdrag van Genève voor te lichten.

- (24) Het is nodig gemeenschappelijke begrippen in te voeren van de criteria op grond waarvan asielzoekers als vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève worden aangemerkt.

[...]

- (33) Tevens dienen normen te worden vastgesteld voor de omschrijving en inhoud van subsidiaire bescherming. De subsidiaire beschermingsregeling moet de in het Verdrag van Genève vastgelegde regeling ter bescherming van vluchtelingen aanvullen.

[...]

- (39) Bij het beantwoorden van de oproep in het programma van Stockholm om een uniforme status in te voeren voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, dienen aan personen met de subsidiaire beschermingsstatus, behalve in noodzakelijke en objectief gerechtvaardigde gevallen, dezelfde rechten en voordelen te worden toegekend als de rechten die vluchtelingen krachtens deze richtlijn genieten, en dienen voor hen dezelfde voorwaarden te gelden."

- 7 Artikel 20, leden 1 en 2, van deze richtlijn, opgenomen in hoofdstuk VII betreffende de kenmerken van de internationale bescherming, bepaalt:

- „1. Dit hoofdstuk geldt onverminderd de in het Verdrag van Genève neergelegde rechten.
2. Dit hoofdstuk geldt zowel voor vluchtelingen als voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, tenzij anders is bepaald.”

8 Artikel 29 van deze richtlijn, met als opschrift „Sociale voorzieningen”, luidt als volgt:

- „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.
2. In afwijking van de algemene regel in lid 1, kunnen de lidstaten de sociale bijstand voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus beperken tot de meest fundamentele prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden.”

9 Artikel 32 van dezelfde richtlijn luidt als volgt:

- „1. De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, toegang tot huisvesting hebben, onder vergelijkbare voorwaarden als andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven.
2. De lidstaten spannen zich in, onverminderd de ruimte die wordt gelaten voor nationale spreiding van de personen die internationale bescherming genieten, een beleid te voeren dat erop gericht is discriminatie van personen die internationale bescherming genieten, te voorkomen en hun op het gebied van toegang tot huisvesting gelijke kansen te bieden.”

10 Artikel 33 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Vrij verkeer binnen de lidstaat”, bepaalt:

„De lidstaten staan op hun grondgebied het vrije verkeer toe van personen die internationale bescherming genieten onder dezelfde voorwaarden en beperkingen als [die welke] gelden voor de andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven.”

Duits recht

11 § 12 van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, het verrichten van arbeid en de integratie van vreemdelingen op het federale grondgebied) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), bepaalt in de op het hoofdgeding toepasselijke versie ervan (hierna: „AufenthG”):

„(1) De verblijfstitel wordt verleend voor het gehele grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Zij is volgens de bepalingen van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst onverminderd geldig voor verblijf op het grondgebied van de verdragsluitende partijen.

(2) Het visum en de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kunnen onder bepaalde voorwaarden worden verleend en verlengd. Hieraan kunnen ook achteraf voorwaarden worden verbonden, met name in de vorm van een geografische beperking.”

12 Het Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG (beleidsregels ter uitvoering van het AufenthG; hierna: „beleidsregels van 2009”) van 26 oktober 2009, bepaalt:

„12.2.5.2.1 De woonplaatsverplichting vormt met name een geschikte maatregel om door middel van regionale binding te voorkomen dat bepaalde deelstaten en gemeenten budgettair onevenredig worden belast door buitenlandse ontvangers van sociale uitkeringen. Dit soort verplichtingen kan ook bijdragen aan het voorkomen van een concentratie in bepaalde gebieden van vreemdelingen die afhankelijk zijn van sociale bijstand en het als gevolg daarvan ontstaan van sociale spanningen met de negatieve gevolgen van dien voor de integratie van de vreemdelingen. Dergelijke maatregelen zijn ook gerechtvaardigd om vreemdelingen met specifieke integratiebehoeften aan een bepaalde woonplaats te binden, zodat zij daar van het integratieaanbod gebruik kunnen maken.

12.2.5.2.2 Tegen deze achtergrond worden woonplaatsverplichtingen opgelegd aan en gehandhaafd voor houders van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd die zijn afgegeven overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 5, van het AufenthaltG dan wel van vestigingsvergunningen afgegeven overeenkomstig § 23, lid 2, voor zover en zolang zij uitkeringen ontvangen uit hoofde van boek II of XII van het Sozialgesetzbuch (sociaal wetboek) of van het Asylbewerberleistungsgesetz (wet inzake uitkeringen voor asielzoekers)."

- 13 Volgens de informatie in de verwijzingsbeslissingen vinden deze administratieve bepalingen enkel toepassing op vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend op volkenrechtelijke, humanitaire of politieke gronden. Uit deze beslissingen blijkt eveneens dat volgens de rechtspraak van de verwijzende rechter aan onderdanen van derde landen die de status van vluchteling bezitten geen woonverplichting mag worden opgelegd met als enige doel een redelijke spreiding van de sociale uitkeringslasten tot stand te brengen.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

- 14 I. Alo en A. Osso zijn Syrische onderdanen. Zij zijn in 1998 respectievelijk 2001 in Duitsland binnengekomen en hebben er beiden vruchteloos asiel aanvraagd. Zij hebben vervolgens in deze lidstaat verbleven op basis van voorlopige toelatingen. Sinds het begin van de asielprocedure hebben zij er sociale bescherming genoten.
- 15 Nadat zij nieuwe asielaanvragen hadden ingediend, heeft het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Duits federaal bureau voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt“) aan hen de subsidiairebeschermingsstatus toegekend.
- 16 De aan Alo en Osso afgeleverde verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd, respectievelijk bij beslissing van de Kreis Warendorf van 12 oktober 2012 en van de Region Hannover van 5 april 2012, gingen vergezeld van de verplichting te wonen respectievelijk in de stad Ahlen (Duitsland) en in de regio Hannover, met uitzondering van de Nedersaksische hoofdstad. In hun beslissingen baseerden deze overheden zich op de punten 12.2.5.2.1 en 12.2.5.2.2. van de beleidsregels van 2009.
- 17 Alo en Osso verzetten zich in de twee hoofdgedingen tegen de aan hen opgelegde woonverplichting. De door hen ingestelde beroepen zijn in eerste aanleg afgewezen.
- 18 Alo werd in hoger beroep door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen in het gelijk gesteld. Deze rechter heeft de woonverplichting nietig verklaard en in wezen geoordeeld dat de beslissing van de Kreis Warendorf in strijd is met de gecombineerde bepalingen van de artikelen 28, lid 1, en 32 van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12), die overeenkomen met de artikelen 29, lid 1, en 33 van richtlijn 2011/95.
- 19 Het Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht daarentegen heeft het hoger beroep van Osso verworpen. Deze rechter was namelijk van oordeel dat de bestreden beslissing in overeenstemming is met de teksten die gelden op grond dat Osso bepaalde sociale uitkeringen ontvangt. Voorts heeft hij geoordeeld dat deze beslissing niet in strijd is met het internationaal recht of met het Unierecht.
- 20 Bij het Bundesverwaltungsgericht werden vervolgens beroepen in „Revision“ ingesteld door respectievelijk de Kreis Warendorf en Osso tegen de uitspraken van het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen en het Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht.
- 21 In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld, die in de zaken C-443/14 en C-444/14 in identieke bewoordingen zijn geformuleerd:

- „1) Moet de verplichting voor een vreemdeling om te wonen in een bepaald geografisch gebied (gemeente, district, regio) van een lidstaat worden beschouwd als een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 33 van richtlijn 2011/95, indien de vreemdeling zich voor het overige vrij op het grondgebied van de lidstaat mag verplaatsen en daar vrij mag verblijven?
- 2) Is een woonverplichting voor personen met subsidiairebeschermingsstatus verenigbaar met artikel 33 en/of artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, indien deze verplichting berust op het streven naar een redelijke spreiding van de socialeuitkeringslasten over de verschillende bevoegde instanties binnen het nationale grondgebied?
- 3) Is een woonverplichting voor personen met subsidiairebeschermingsstatus verenigbaar met artikel 33 en/of artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, indien hieraan redenen van migratie- of integratiebeleid ten grondslag liggen, bijvoorbeeld het voorkomen van sociale spanningen door de massale vestiging van vreemdelingen in bepaalde gemeenten of districten? Volstaan in zoverre abstracte migratie- of integratiepolitieke redenen of moeten dergelijke redenen concreet worden vastgesteld?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 22 Met zijn eerste vraag in beide hoofdingen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 33 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat een woonverplichting voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus, zoals de in de hoofdingen aan de orde zijnde woonverplichtingen, een beperking vormt van het door dit artikel gewaarborgde vrije verkeer, zelfs wanneer deze maatregel de betrokkene niet verbiedt om zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, en om tijdelijk op dat grondgebied te verblijven op een andere plaats dan die welke is aangewezen door de woonverplichting.
- 23 Volgens artikel 33 van richtlijn 2011/95 staan de lidstaten op hun grondgebied het vrije verkeer toe van personen die internationale bescherming genieten onder dezelfde voorwaarden en beperkingen als die welke gelden voor de andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven.
- 24 Aan de hand van de bewoordingen van dit artikel alleen kan niet worden vastgesteld of dit artikel slechts impliceert dat de personen die internationale bescherming genieten zich vrij moeten kunnen verplaatsen op het grondgebied van de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, dan wel of het eveneens betekent dat zij hun verblijfplaats vrij moeten kunnen kiezen op dit grondgebied.
- 25 Het feit dat artikel 33 van richtlijn 2011/95 het opschrift „Vrij verkeer” draagt, volstaat niet om de dubbelzinnigheden die voortvloeien uit de bewoordingen ervan weg te nemen. Zoals de advocaat-generaal in punt 34 van zijn conclusies heeft opgemerkt, is het gebruik van deze uitdrukking in het Unierecht immers niet eenduidig, aangezien sommige bepalingen van dit recht een duidelijk onderscheid maken tussen het vrije verkeer en de vrije keuze van verblijfplaats, terwijl andere bepalingen de uitdrukking „vrij verkeer” in die zin gebruiken dat deze eveneens het recht van vrije keuze van verblijfplaats omvat.
- 26 Waar bovendien in de Duitse taalversie van richtlijn 2011/95 het opschrift van artikel 33, namelijk „Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats”, zou kunnen worden gelezen als een aanwijzing dat het vrije verkeer van dit artikel ook het recht van vrije keuze van verblijfplaats inhoudt, bevestigen andere taalversies van deze richtlijn, met name de Spaanse, de Deense, de Engelse, de Franse en de Italiaanse taalversie, een dergelijke uitlegging niet.
- 27 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering evenwel niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen of voorrang hebben boven de andere taalversies.

Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast in het licht van de tekst in alle talen van de Unie. Wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies van een Unierechtelijke bepaling, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 28 In dit verband dient te worden vermeld dat het verdrag van Genève blijkens de overwegingen 4, 23 en 24 van richtlijn 2011/95 de hoeksteen vormt van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen en dat de bepalingen van deze richtlijn inzake de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus en inzake de inhoud van die status zijn vastgesteld om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te helpen dit verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria (zie naar analogie arrest *Abad El Karem El Kott e.a.*, C-364/11, EU:C:2012:826, punt 42).
- 29 Bijgevolg moeten de bepalingen van deze richtlijn worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene opzet en de doelstelling van die richtlijn, met inachtneming van het verdrag van Genève en de andere relevante verdragen als bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU. Deze uitlegging moet blijkens overweging 16 van richtlijn 2011/95 eveneens geschieden met eerbiediging van de rechten die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie naar analogie arrest *Abad El Karem El Kott e.a.*, C-364/11, EU:C:2012:826, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Bovendien blijkt uit overweging 3 van richtlijn 2011/95 dat de Uniewetgever, zich inspirerend op de conclusies van Tampere, het mede door deze richtlijn vastgestelde Europees asielstelsel heeft willen baseren op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het verdrag van Genève.
- 31 Waar deze overwegingen handelen over het verdrag van Genève, gelden zij in beginsel slechts voor de voorwaarden waaronder de vluchtelingenstatus wordt toegekend en de inhoud van deze laatste, nu het door dit verdrag voorziene stelsel enkel toepassing vindt op vluchtelingen en niet op personen met de subsidiairebeschermingsstatus die, zoals voortvloeit uit de overwegingen 6 en 33 van richtlijn 2011/95, ertoe strekt een aanvulling te vormen op de vluchtelingenbescherming die is vastgelegd in genoemd verdrag (zie in die zin arresten *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, punt 33, en *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, punt 31).
- 32 Toch geven de overwegingen 8, 9 en 39 van richtlijn 2011/95 aan dat de Uniewetgever, bij het beantwoorden van de oproep in het programma van Stockholm, een uniforme status wilde invoeren voor alle personen die internationale bescherming genieten en bijgevolg ervoor heeft gekozen om aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus dezelfde rechten en voordelen toe te kennen als die welke vluchtelingen genieten, behalve in noodzakelijke en objectief gerechtvaardigde gevallen.
- 33 Aldus geldt hoofdstuk VII van deze richtlijn, betreffende de kenmerken van de internationale bescherming, krachtens artikel 20, lid 2, ervan, zonder onderscheid voor vluchtelingen en voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus, tenzij anders is bepaald.
- 34 Hoewel in sommige artikels van dit hoofdstuk anders is bepaald, moet worden vastgesteld dat dit niet het geval is voor artikel 33 van richtlijn 2011/95. Dit artikel verduidelijkt juist dat het daarin bedoelde vrije „verkeer“ wordt gewaarborgd aan „personen die internationale bescherming genieten“, wat betekent dat vluchtelingen en personen met de subsidiairebeschermingsstatus in dit opzicht onderworpen zijn aan dezelfde regeling.
- 35 Artikel 26 van het verdrag van Genève, dat aan vluchtelingen het recht op vrij verkeer waarborgt, bepaalt uitdrukkelijk dat deze vrijheid niet enkel het recht omvat zich vrij te bewegen op het grondgebied van de staat die de vluchtelingenstatus heeft toegekend, maar ook het recht van vrije keuze van de verblijfplaats op dit grondgebied. Niets wijst erop dat de Uniewetgever de keuze zou hebben gemaakt om in richtlijn 2011/95 alleen het eerste van deze rechten over te nemen, en niet het tweede.

- 36 In deze omstandigheden zou een uitlegging van artikel 33 van deze richtlijn in die zin dat het aan de personen met de subsidiairebeschermingsstatus niet het recht verleent om vrij hun verblijfplaats te kiezen op het grondgebied van de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, inhouden dat dit recht enkel wordt gegarandeerd aan vluchtelingen en op die manier, ondanks het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling in die zin in de genoemde richtlijn, in strijd met de in de punten 32 en 33 van het onderhavige arrest herhaalde doelstelling, een onderscheid doen ontstaan tussen de inhoud van de bescherming die dienaangaande wordt verleend enerzijds aan vluchtelingen en anderzijds aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus.
- 37 Bijgevolg moet artikel 33 van dezelfde richtlijn aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht om aan personen die internationale bescherming genieten, toe te staan dat zij zich vrij kunnen bewegen op het grondgebied van de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, alsook vrij hun verblijfplaats op dit grondgebied kunnen kiezen.
- 38 De vermelding in artikel 32, lid 2, van richtlijn 2011/95 dat de nationale spreiding van de personen die internationale bescherming genieten wordt toegestaan, doet aan deze conclusie niet af.
- 39 Deze vermelding heeft, gelet op het voorwerp van dit artikel, immers slechts tot doel de lidstaten in staat te stellen een dergelijke handelwijze te integreren in hun beleid ter zake van de toegang tot huisvesting.
- 40 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag in de twee hoofdgedingen worden geantwoord dat artikel 33 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat een woonverplichting voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde woonverplichtingen, een beperking vormt van het door dit artikel gewaarborgde vrije verkeer, zelfs wanneer deze maatregel de betrokkene niet verbiedt om zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, en om tijdelijk op dat grondgebied te verblijven op een andere plaats dan die welke is aangewezen door de woonverplichting.

Tweede vraag

- 41 Met zijn tweede vraag in de twee hoofdgedingen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 29 en 33 van richtlijn 2011/95 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een woonverplichting, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde woonverplichtingen, voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus die bepaalde specifieke sociale uitkeringen ontvangt, wanneer met deze verplichting een redelijke spreiding van de last die voortvloeit uit de betaling van deze uitkeringen over de verschillende bevoegde instanties wordt nagestreefd.
- 42 Wat artikel 33 van deze richtlijn betreft, volgt weliswaar uit het antwoord op de eerste vraag dat het opleggen van een woonverplichting zoals aan de orde in de hoofdgedingen, een beperking uitmaakt van het door dit artikel gewaarborgde vrije verkeer, maar dient toch te worden opgemerkt dat dit artikel bepaalde beperkingen op deze vrijheid toelaat.
- 43 Artikel 33 van richtlijn 2011/95 bepaalt immers dat het recht van vrij verkeer van personen die internationale bescherming genieten, moet worden uitgeoefend onder dezelfde voorwaarden en beperkingen als die welke gelden voor de andere onderdanen van derde landen die legaal verblijven op het grondgebied van de lidstaat die deze bescherming heeft verleend.
- 44 Artikel 26 van het verdrag van Geneve dat, gelet op de overwegingen die zijn opgenomen in de punten 28 tot en met 37 van dit arrest, relevant is voor de vaststelling van de reikwijdte van het vrij verkeer van personen met de subsidiairebeschermingsstatus, bepaalt dat de vrijheid van verkeer wordt verleend aan vluchtelingen onverminderd de voorschriften welke op vreemdelingen in het algemeen van toepassing zijn onder dezelfde omstandigheden.
- 45 Hieruit volgt dat, overeenkomstig artikel 33 van richtlijn 2011/95, personen met de subsidiairebeschermingsstatus ter zake van hun verblijfplaatskeuze in beginsel niet mogen

worden onderworpen aan een strengere regeling dan die welke geldt voor andere onderdanen van derde landen die legaal verblijven in de lidstaat die deze bescherming heeft verleend.

- 46 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat, omwille van een redelijke spreiding van de last die voortvloeit uit de betaling van bepaalde specifieke sociale uitkeringen (hierna: „sociale bijstand”) over de verschillende bevoegde instanties, een woonverplichting is opgelegd aan die onderdanen van een derde staat met een verblijfsrecht op humanitaire, politieke of volkenrechtelijke gronden, met uitzondering van vluchtelingen, en die tevens sociale bijstand ontvangen.
- 47 Dienaangaande onderwerpt de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling personen met de subsidiairebeschermingsstatus dus aan een striktere regeling dan die welke algemeen geldt voor vluchtelingen en onderdanen van derde landen die legaal verblijven op het Duitse grondgebied op andere dan humanitaire, politieke of volkenrechtelijke gronden.
- 48 Wat artikel 29 van richtlijn 2011/95 betreft, dient te worden opgemerkt dat het eerste lid van dit artikel een algemene regel vaststelt volgens welke personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend dezelfde sociale bijstand ontvangen als de onderdanen van die lidstaat. Deze regel impliceert met name dat voor de toegang van deze personen tot sociale bijstand niet als voorwaarde mag worden gesteld dat zij voldoen aan voorwaarden die niet gelden voor de onderdanen van de lidstaat die deze bescherming heeft verleend.
- 49 Artikel 29, lid 2, van dezelfde richtlijn bepaalt dat de lidstaten mogen afwijken van de genoemde regel, door de sociale bijstand voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus te beperken tot de meest fundamentele prestaties. Uit deze bepaling blijkt echter duidelijk dat wanneer een lidstaat beslist van deze regel af te wijken, deze fundamentele prestaties moeten worden geleverd onder dezelfde toegangsvoorwaarden als die welke gelden voor de onderdanen van deze lidstaat.
- 50 Hieruit volgt dat, in de in artikel 29 van richtlijn 2011/95 bedoelde twee gevallen, de toegangsvoorwaarden voor de personen met de subsidiairebeschermingsstatus tot de sociale bijstand die hen wordt geboden door de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, die moeten zijn die ook gelden voor de toekenning van deze bijstand aan onderdanen van deze lidstaat.
- 51 Artikel 23 van het verdrag van Genève, dat gelet op de overwegingen in de punten 28 tot 37 van het onderhavige arrest, relevant is om artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95 uit te leggen, bevestigt deze analyse aangezien het preciseerd dat de verdragsluitende partijen de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als hun onderdanen zullen behandelen.
- 52 Uit de overwegingen in punt 46 van het onderhavige arrest volgt echter dat woonverplichtingen, zoals aan de orde in de hoofdgedingen, aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus worden opgelegd wanneer zij sociale bijstand ontvangen.
- 53 Anders dan de Duitse onderdanen, voor wie een dergelijke woonverplichting niet geldt, kan een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus bijgevolg slechts toegang hebben tot sociale bijstand wanneer hij een woonverplichting aanvaardt.
- 54 Dit neemt niet weg dat een nationale regeling geldig zou kunnen toestaan een woonverplichting op te leggen aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus zonder een dergelijke maatregel op te leggen aan vluchtelingen, aan onderdanen van derde landen die legaal verblijven op het grondgebied van de betrokken lidstaat op andere dan humanitaire, politieke of volkenrechtelijke gronden, en aan onderdanen van deze lidstaat, wanneer deze groepen zich niet in een objectief vergelijkbare situatie bevinden uit het oogpunt van de doelstelling van deze regeling.

55 Dienaangaande dient echter te worden opgemerkt dat de toekenning van sociale uitkeringen aan een bepaalde persoon, voor de instantie die deze uitkeringen moet verlenen een last meebrengt, ongeacht of deze persoon de subsidiairebeschermingsstatus bezit, een vluchteling is, een onderdaan van een derde land die legaal op het Duitse grondgebied verblijft op andere dan humanitaire, politieke of volkenrechtelijke gronden, dan wel een Duitse onderdaan is. De verplaatsing van personen die de genoemde uitkeringen genieten, of hun ongelijke concentratie op het grondgebied van de betrokken lidstaat kan dus een onredelijke spreiding van deze last over de verschillende bevoegde instanties tot gevolg hebben, zonder dat de eventuele hoedanigheid van persoon met subsidiairebeschermingsstatus in dat verband bijzonder relevant is.

56 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag in de twee hoofdgedingen worden geantwoord dat de artikelen 29 en 33 van richtlijn 2011/95 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een woonverplichting, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde woonverplichtingen, voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus die bepaalde specifieke sociale uitkeringen ontvangt, wanneer deze verplichting is opgelegd omwille van een redelijke spreiding van de last die voortvloeit uit de betaling van deze uitkeringen over de verschillende bevoegde instanties, indien de toepasselijke nationale regeling een dergelijke maatregel niet oplegt aan vluchtelingen, onderdanen van derde landen die legaal verblijven in de betrokken lidstaat op andere dan humanitaire, politieke, of volkenrechtelijke gronden, en aan onderdanen van deze lidstaat die de bedoelde uitkeringen ontvangen.

Derde vraag

57 Met zijn derde vraag in beide hoofdgedingen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 29 en/of 33 van richtlijn 2011/95 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een woonverplichting, zoals aan de orde in de hoofdgedingen, voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus die bepaalde specifieke sociale uitkeringen ontvangt, om de integratie te vergemakkelijken van de onderdanen van derde landen in de lidstaat die deze bescherming heeft verleend.

58 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat, omwille van de in het vorige punt vermelde doelstelling, de woonverplichting waarin de Duitse wet voorziet, enerzijds beoogt een concentratie te voorkomen in bepaalde gebieden van onderdanen van derde landen die sociale bijstand ontvangen, wat kan leiden tot sociale spanningen met de negatieve gevolgen van dien voor hun integratie, en anderzijds beoogt de onderdanen van derde landen met specifieke integratiebehoeften te binden aan een bepaalde woonplaats zodat zij daar van het integratieaanbod gebruik kunnen maken.

59 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat artikel 29 van richtlijn 2011/95 niet relevant is in het kader van het onderzoek van de derde vraag, aangezien personen met de subsidiairebeschermingsstatus en Duitse onderdanen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden uit het oogpunt van de doelstelling die erin bestaat de integratie van onderdanen van derde landen te vergemakkelijken.

60 Wat artikel 33 van deze richtlijn betreft, blijkt uit de aanwijzingen in de punten 12 en 13 van het onderhavige arrest, dat de nationale regeling aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus die sociale bijstand ontvangen een behandeling oplegt die verschilt van de behandeling die algemeen geldt voor onderdanen van derde landen die legaal op het Duitse grondgebied verblijven op andere dan humanitaire, politieke of volkenrechtelijke gronden en op Duitse onderdanen.

61 Uit de overwegingen in punt 54 van het onderhavige arrest volgt echter dat artikel 33 van richtlijn 2011/95 zich er alleen dan tegen verzet dat een dergelijke regeling een woonverplichting oplegt aan een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus die sociale bijstand ontvangt, wanneer de personen met de subsidiairebeschermingsstatus zich uit het oogpunt van de doelstelling van deze regeling, in een situatie bevinden die objectief vergelijkbaar is met die van de onderdanen van derde landen die legaal op het Duitse grondgebied verblijven op andere dan humanitaire, politieke en volkenrechtelijke gronden.

- 62 De verwijzende rechter zal dus moeten onderzoeken of de omstandigheid dat een onderdaan van een derde land die sociale bijstand ontvangt, internationale dan wel subsidiaire bescherming geniet, tot gevolg heeft dat hij meer wordt geconfronteerd met integratieproblemen dan een andere onderdaan van een derde land die legaal in Duitsland verblijft en er sociale bijstand ontvangt.
- 63 Dit kan in het bijzonder het geval zijn indien wegens de door de verwijzende rechter vermelde nationale regel die bepaalt dat het verblijf van onderdanen van derde landen die legaal in Duitsland verblijven op andere dan humanitaire, politieke of volkenrechtelijke gronden in het algemeen onderworpen is aan de voorwaarde dat deze in staat moeten zijn in hun eigen onderhoud te voorzien, deze onderdanen slechts in aanmerking komen voor sociale bijstand na een ononderbroken legaal verblijf van een bepaalde duur op het grondgebied van de gastlidstaat. Een dergelijk verblijf kan immers het vermoeden doen ontstaan dat de onderdanen van de betrokken derde lidstaten voldoende in deze lidstaat zijn geïntegreerd, waardoor zij zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden als personen die internationale bescherming genieten uit het oogpunt van de doelstelling die erin bestaat de integratie van onderdanen van derde landen te vergemakkelijken.
- 64 Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag in de twee hoofdgedingen worden geantwoord dat artikel 33 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een woonverplichting, zoals aan de orde in de hoofdgedingen, voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus die bepaalde specifieke sociale uitkeringen ontvangt, om de integratie te vergemakkelijken van de onderdanen van derde landen in de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, wanneer de toepasselijke nationale regeling een dergelijke maatregel niet oplegt aan onderdanen van derde landen die legaal in deze lidstaat verblijven op andere dan humanitaire, politieke, of volkenrechtelijke gronden en die bedoelde uitkeringen ontvangen, indien de personen met de subsidiairebeschermingsstatus zich uit het oogpunt van deze doelstelling niet in een situatie bevinden die objectief vergelijkbaar is met die van de onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven op andere dan humanitaire, politieke en volkenrechtelijke gronden, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om te onderzoeken of dit het geval is.

Kosten

- 65 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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:

- 1) **Artikel 33 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, moet aldus worden uitgelegd dat een woonverplichting voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde woonverplichtingen, een beperking vormt van het door dit artikel gewaarborgde vrije verkeer, zelfs wanneer deze maatregel de betrokkene niet verbiedt om zich vrij te verplaatsen op het grondgebied van de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, en om tijdelijk op dat grondgebied te verblijven op een andere plaats dan die welke door de woonverplichting is aangewezen.**
- 2) **Artikelen 29 en 33 van richtlijn 2011/95 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een woonverplichting, zoals de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde woonverplichtingen, voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus die bepaalde specifieke sociale uitkeringen**

ontvangt, wanneer deze verplichting is opgelegd omwille van een redelijke spreiding van de last die voortvloeit uit de betaling van deze uitkeringen over de verschillende bevoegde instanties, indien de toepasselijke nationale regeling een dergelijke maatregel niet oplegt aan vluchtelingen, onderdanen van derde landen die legaal verblijven in de betrokken lidstaat op andere dan humanitaire, politieke, of volkenrechtelijke gronden, en aan onderdanen van deze lidstaat die de bedoelde uitkeringen ontvangen.

- 3) Artikel 33 van richtlijn 2011/95 moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een woonverplichting, zoals aan de orde in de hoofdgedingen, voor een persoon met de subsidiairebeschermingsstatus die bepaalde specifieke sociale uitkeringen ontvangt, om de integratie te vergemakkelijken van de onderdanen van derde landen in de lidstaat die deze bescherming heeft verleend, wanneer de toepasselijke nationale regeling een dergelijke maatregel niet oplegt aan onderdanen van derde landen die legaal in deze lidstaat verblijven op andere dan humanitaire, politieke, of volkenrechtelijke gronden en die bedoelde uitkeringen ontvangen, indien de personen met de subsidiairebeschermingsstatus zich uit het oogpunt van deze doelstelling niet in een situatie bevinden die objectief vergelijkbaar is met die van de onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven op andere dan humanitaire, politieke en volkenrechtelijke gronden, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om te onderzoeken of dit het geval is.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.