ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

15 juli 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Onderdaan van een lidstaat die geen economische activiteit uitoefent en op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft op basis van het nationale recht – Artikel 18, eerste alinea, VWEU – Verbod van discriminatie op grond van nationaliteit – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 7 – Voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden – Artikel 24 – Sociale bijstand – Begrip – Gelijke behandeling – Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland – Overgangsperiode – Nationale bepaling waarbij de Unieburgers die krachtens het nationale recht over een verblijfsrecht voor bepaalde tijd beschikken, worden uitgesloten van sociale bijstand – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 1, 7 en 24”

In zaak C-709/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Appeal Tribunal for Northern Ireland (rechter in tweede aanleg Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 21 december 2020, ingekomen bij het Hof op 30 december 2020, in de procedure

CG

tegen

The Department for Communities in Northern Ireland,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, J.-C. Bonichot, A. Prechal, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin en N. Wahl, kamerpresidenten, T. von Danwitz, K. Jürimäe (rapporteur), C. Lycourgos, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 mei 2021,

* Procestaal: Engels.

gelet op de opmerkingen van:

– CG, vertegenwoordigd door R. Drabble en T. de la Mare, QC, T. Royston en G. Sarathy, barristers, en M. Black en S. Park, solicitors,

– The Department for Communities in Northern Ireland, vertegenwoordigd door C. Cooley als gemachtigde, bijgestaan door T. McGleenan, QC, en L. McMahon, BL,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door F. Shibli en S. McCrory als gemachtigden, bijgestaan door D. Blundell, QC, en J. Smyth, barrister,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 juni 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen CG, die zowel de Kroatische als de Nederlandse nationaliteit heeft en sinds 2018 in Noord-Ierland (Verenigd Koninkrijk) woont, en The Department for Communities in Northern Ireland (ministerie voor Publieke Zaken in Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk; hierna: „Department for Communities”) over de weigering van laatstgenoemde om CG sociale bijstand te verlenen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 18, eerste alinea, VWEU bepaalt het volgende:

„Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

4 Artikel 20, lid 1, VWEU luidt als volgt:

„Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.”

5 Artikel 21, lid 1, VWEU bepaalt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk

6 De zesde, achtste en negende alinea van de preambule van het op 17 oktober 2019 vastgestelde en op 1 februari 2020 in werking getreden Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2020, L 29, blz. 7; hierna: „Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk") luiden als volgt:

„Erkennend dat het nodig is burgers van de Unie en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, alsook hun respectieve familieleden wederzijds bescherming te bieden wanneer zij vóór een in dit akkoord vastgestelde datum een recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend en ervoor te zorgen dat hun rechten uit hoofde van dit akkoord afdwingbaar zijn en gebaseerd zijn op het non-discriminatiebeginsel; eveneens erkennend dat rechten uit hoofde van sociale-verzekeringstijdvakken beschermd moeten worden,

[…]

Overwegend dat het in het belang van zowel de Unie als het Verenigd Koninkrijk is om een overgangs- of uitvoeringsperiode vast te stellen, tijdens welke – in weerwil van alle gevolgen van de terugtrekking uit de Unie van het Verenigd Koninkrijk wat betreft de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan de instellingen, organen en instanties van de Unie, en met name de beëindiging, op de datum van inwerkingtreding van dit akkoord, van de mandaten van alle leden van instellingen, organen en instanties van de Unie die benoemd, aangewezen of verkozen zijn in verband met het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk van de Unie – het recht van de Unie, met inbegrip van internationale overeenkomsten, van toepassing dient te zijn op en in het Verenigd Koninkrijk, en zulks, in de regel, met dezelfde gevolgen als voor de lidstaten, teneinde ontwrichting in de periode waarin over het akkoord of de akkoorden over de toekomstige betrekkingen wordt onderhandeld, te voorkomen,

Erkennend dat, ook hoewel het recht van de Unie tijdens de overgangsperiode op en in het Verenigd Koninkrijk van toepassing zal zijn, de bijzondere kenmerken van het Verenigd Koninkrijk als een staat die zich uit de Unie heeft teruggetrokken, betekenen dat het voor het Verenigd Koninkrijk belangrijk zal zijn om maatregelen te kunnen nemen ter voorbereiding en vaststelling van zijn eigen, nieuwe internationale regelingen, onder meer op gebieden waarop de Unie uitsluitend bevoegd is, mits dergelijke overeenkomsten niet tijdens die periode in werking treden of van toepassing zijn, tenzij de Unie daarvoor toestemming verleent".

7 Deel één van dit akkoord, waarin het gaat om de gemeenschappelijke bepalingen, omvat de artikelen 1 tot en met 8. Artikel 2, onder a) en c), van dit akkoord bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van dit akkoord wordt verstaan onder:

a) ‚recht van de Unie':
   i) het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna ‚VEU' genoemd), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna ‚VWEU' genoemd) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna ‚Euratom-Verdrag' genoemd), zoals deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld, alsook de Toetredingsverdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, hierna samen ‚de Verdragen' genoemd;
   ii) de algemene beginselen van het recht van de Unie;

iii) de door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde handelingen;

[…]

[…]

c) ‚burger van de Unie': eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit".

8 Artikel 4 van dit akkoord heeft als opschrift „Methoden en beginselen met betrekking tot de gevolgen, de uitvoering en de toepassing van dit akkoord" en bepaalt in de leden 1 tot en met 4:

„1. De bepalingen van dit akkoord en de bepalingen van het recht van de Unie die krachtens dit akkoord van toepassing zijn geworden, hebben ten aanzien van en in het Verenigd Koninkrijk dezelfde rechtsgevolgen als in de Unie en haar lidstaten.

Dienovereenkomstig kunnen natuurlijke personen of rechtspersonen zich met name rechtstreeks beroepen op de in dit akkoord opgenomen of bedoelde bepalingen die voldoen aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking krachtens het recht van de Unie.

2. Het Verenigd Koninkrijk waarborgt de naleving van lid 1, met inbegrip van de vereiste bevoegdheden van zijn justitiële en administratieve autoriteiten om tegenstrijdige of onverenigbare nationale bepalingen buiten toepassing te laten, door middel van nationale primaire wetgeving.

3. De bepalingen van dit akkoord die verwijzen naar het recht van de Unie, of naar begrippen of bepalingen daarin, worden uitgelegd en toegepast overeenkomstig de methoden en algemene beginselen van het recht van de Unie.

4. De bepalingen van dit akkoord die verwijzen naar het recht van de Unie, of naar begrippen of bepalingen daarin, worden in het kader van hun uitvoering en toepassing uitgelegd overeenkomstig de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie die is vastgesteld voor het eind van de overgangsperiode."

9 Deel twee van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk, met als opschrift „Rechten van de burgers", omvat de artikelen 9 tot en met 39. Artikel 9, onder c), i), van dit akkoord luidt als volgt:

„Voor de toepassing van dit deel, en onverminderd titel III, wordt verstaan onder:

[…]

c) ‚gastland':
   i) met betrekking tot burgers van de Unie en hun familieleden: het Verenigd Koninkrijk wanneer zij daar voor het eind van de overgangsperiode overeenkomstig het recht van de Unie hun recht op verblijf hebben uitgeoefend en daarna hun verblijf daar voortzetten".

10 Artikel 10, lid 1, van dit akkoord bepaalt het volgende:

„Onverminderd titel III is dit deel van toepassing op de volgende personen:

a) burgers van de Unie die overeenkomstig het recht van de Unie voor het eind van de overgangsperiode in het Verenigd Koninkrijk hun recht op verblijf hebben uitgeoefend en daarna hun verblijf daar voortzetten;

[…]"

11 Artikel 12 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk luidt:

„Binnen de werkingssfeer van dit deel en onverminderd eventuele daarin vervatte specifieke bepalingen is ten aanzien van de in artikel 10 van dit akkoord bedoelde personen elke discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 18, eerste alinea, VWEU, in het gastland en het land van beroepsactiviteit verboden."

12 Artikel 13, lid 1, van dat akkoord bepaalt:

„Burgers van de Unie en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk hebben het recht in het gastland te verblijven onder de beperkingen en voorwaarden als vermeld in de artikelen 21, 45 of 49 VWEU en in artikel 6, lid 1, artikel 7, lid 1, onder a), b) of c), artikel 7, lid 3, artikel 14, artikel 16, lid 1, of artikel 17, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35)]."

13 Artikel 18 van dit akkoord heeft als opschrift „Afgifte van verblijfsdocumenten" en luidt als volgt:

„1. Het gastland kan burgers van de Unie of onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, hun respectieve familieleden en andere personen die overeenkomstig de in deze titel vermelde voorwaarden op zijn grondgebied verblijven, verplichten tot het aanvragen van een nieuwe verblijfsstatus waaraan de rechten uit hoofde van deze titel zijn verbonden alsook tot het aanvragen van een document tot staving van deze status, waarvan het formaat ook digitaal mag zijn.

Aan de aanvraag van een dergelijke verblijfstatus zijn de volgende voorwaarden verbonden:

[…]

k) het gastland kan burgers van de Unie en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk alleen ertoe verplichten om, naast de in dit lid, onder i), bedoelde identiteitsdocumenten, de volgende bewijsstukken, als bedoeld in artikel 8, lid 3, van [richtlijn 2004/38] [over te leggen]:

[…]

ii) wanneer zij overeenkomstig artikel 7, lid 1, onder b), van [richtlijn 2004/38] als economisch niet actieve personen in het gastland verblijven: bewijs dat zij voor zichzelf en voor hun familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikken die de ziektekosten in het gastland volledig dekt; […]

[…]

[…]

4. Wanneer een gastland ervoor heeft gekozen om burgers van de Unie of onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, hun familieleden, en andere personen die overeenkomstig de in deze titel vermelde voorwaarden op zijn grondgebied verblijven, niet ertoe te verplichten om als een voorwaarde voor legaal verblijf een nieuwe verblijfsstatus als bedoeld in lid 1 aan te vragen, hebben degenen die op grond van deze titel in aanmerking komen voor een verblijfsrecht, het recht om overeenkomstig de voorwaarden als vermeld in [richtlijn 2004/38] een verblijfsdocument te ontvangen, dat digitaal van vorm kan zijn en een verklaring bevat dat het in overeenstemming met dit akkoord is afgegeven."

14 Artikel 19 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk, met als opschrift „Afgifte van verblijfsdocumenten tijdens de overgangsperiode", bepaalt in lid 1:

„Tijdens de overgangsperiode kan een gastland toestaan dat aanvragen voor een verblijfsvergunning of een verblijfsdocument als bedoeld in artikel 18, leden 1 en 4, met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit akkoord op basis van vrijwilligheid worden ingediend."

15 Artikel 23 van dat akkoord heeft als opschrift „Gelijke behandeling" en luidt als volgt:

„1. In overeenstemming met artikel 24 van [richtlijn 2004/38] en onverminderd de in deze titel en titel I en titel IV van dit deel opgenomen specifieke bepalingen, genieten alle burgers van de Unie of onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die op basis van dit akkoord op het grondgebied van het gastland verblijven, binnen het toepassingsgebied van dit deel dezelfde behandeling als de onderdanen van dat land. De voordelen van dit recht gelden ook voor familieleden van burgers van de Unie of onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende perioden van verblijf op grond van artikel 6 of artikel 14, lid 4, onder b), van [richtlijn 2004/38], en is het evenmin verplicht om voordat iemand het duurzaam verblijfsrecht overeenkomstig artikel 15 van dit akkoord verwerft, steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, dan wel personen die deze status hebben behouden, of hun familieleden."

16 Artikel 38, lid 1, van dat akkoord bepaalt:

„Dit deel laat de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen onverlet die in een gastland of land van beroepsactiviteit van toepassing zijn en die voor de betrokken personen gunstiger zouden zijn. Dit lid is niet van toepassing op titel III."

17 Deel drie van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk, met het opschrift „Scheidingsbepalingen", omvat de artikelen 40 tot en met 125. Artikel 86 van dit akkoord heeft als opschrift „Bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangige zaken" en bepaalt in de leden 2 en 3 het volgende:

„2. Het Hof van Justitie van de Europese Unie blijft bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen naar aanleiding van verzoeken van rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk die voor het eind van de overgangsperiode zijn ingediend.

3. Voor de toepassing van dit hoofdstuk worden procedures geacht bij het Hof van Justitie van de Europese Unie te zijn ingesteld en worden verzoeken om een prejudiciële beslissing geacht te zijn ingediend op het tijdstip dat de indiening van de procesinleiding is geregistreerd ter griffie van het Hof van Justitie of het Gerecht, naargelang het geval."

18 Artikel 89, lid 1, van dit akkoord luidt als volgt:

„Arresten en beschikkingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie die voor het eind van de overgangsperiode zijn vastgesteld, alsook arresten en beschikkingen die na het eind van de overgangsperiode zijn vastgesteld in procedures bedoeld in de artikelen 86 en 87, zijn in al hun onderdelen verbindend voor en in het Verenigd Koninkrijk."

19 Artikel 126 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk, met het opschrift „Overgangsperiode", bepaalt:

„Op de datum van inwerkingtreding van dit akkoord begint een overgangs- of uitvoeringsperiode, die eindigt op 31 december 2020."

20 Artikel 127 van dit akkoord heeft als opschrift „Omvang van de overgang" en de leden 1 en 3 ervan luiden als volgt:

„1. Tenzij in dit akkoord anders is bepaald, is tijdens de overgangsperiode het recht van de Unie van toepassing op en in het Verenigd Koninkrijk.

[…]

3. Tijdens de overgangsperiode heeft het krachtens lid 1 toepasselijke recht van de Unie ten aanzien van en in het Verenigd Koninkrijk dezelfde rechtsgevolgen als in de Unie en haar lidstaten en wordt dit recht overeenkomstig dezelfde methoden en algemene beginselen uitgelegd en toegepast als die welke in de Unie toepasselijk zijn."

Richtlijn 2004/38

21 In de overwegingen 10 en 16 van richtlijn 2004/38 staat het volgende te lezen:

„(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden.

[…]

(16) Begunstigden van het verblijfsrecht mogen niet van het grondgebied worden verwijderd zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Een beroep op dat socialebijstandsstelsel mag bijgevolg niet automatisch aanleiding geven tot een verwijderingsmaatregel. Het gastland dient te onderzoeken of het gaat om tijdelijke problemen, en dient rekening te houden met de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de al uitgekeerde steun, om te kunnen uitmaken of de begunstigde een onredelijke belasting is geworden voor zijn socialebijstandsstelsel en of tot verwijdering wordt overgegaan. Er kunnen in geen geval verwijderingsmaatregelen worden genomen tegen personen die onder de door het Hof van Justitie vastgestelde definitie van werknemer, zelfstandige of werkzoekende vallen, behalve om redenen van openbare orde of openbare veiligheid."

22 Artikel 1 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

a) de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden;

b) het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden;

c) de beperkingen van de onder a) en b) genoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid."

23 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, die hem begeleiden of zich bij hem voegen."

24 Artikel 7 van die richtlijn heeft als opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden" en lid 1 ervan luidt als volgt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

[…]

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

[…]"

25 Artikel 24 van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Gelijke behandeling", bepaalt:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

26 Artikel 37 van die richtlijn heeft als opschrift „Gunstiger nationale bepalingen" en luidt als volgt:

„Het bepaalde in deze richtlijn geldt onverminderd de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die eventueel gunstiger zijn voor de personen waarop deze richtlijn betrekking heeft."

Recht van het Verenigd Koninkrijk

EU-bijlage bij de immigratieregels

27 De EU Settlement Scheme – Appendix EU of the UK Immigration Rules (EU-vestigingsregeling – EU-bijlage bij de immigratieregels van het Verenigd Koninkrijk; hierna: „EU-bijlage") is een handeling waarbij de Britse autoriteiten, ter voorbereiding van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, een nieuwe rechtsregeling hebben vastgesteld die van toepassing is op onderdanen van de Europese Economische Ruimte (EER) en bijgevolg ook op burgers van de Unie die in het Verenigd Koninkrijk wonen. Op grond van deze regeling kunnen alle burgers van de Unie die vóór 31 december 2020 in het Verenigd Koninkrijk woonden, evenals hun familieleden, toestemming vragen om in het Verenigd Koninkrijk te mogen blijven. Deze rechtsregeling is op 30 maart 2019 in werking getreden.

28 De EU-bijlage bepaalt voor verschillende categorieën burgers van de Unie en hun familieleden de procedure en de voorwaarden voor het verkrijgen van het duurzaam of het tijdelijk verblijfsrecht op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk. Zo is daarin opgenomen dat aan burgers van de Unie die het recht hadden om duurzaam op dat grondgebied te verblijven, de status van permanent ingezetene wordt toegekend, en dat aan hen die minder dan vijf jaar in het Verenigd Koninkrijk woonden de status van voorlopig ingezetene (*pre-settled status*) wordt toegekend, die hun een tijdelijk verblijfsrecht van vijf jaar verleent.

Regeling van 2016 inzake het universele krediet

29 De Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [regeling van 2016 inzake het universele krediet (Noord-Ierland)], zoals gewijzigd bij de Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [regeling van 2019

inzake de sociale zekerheid (inkomensgerelateerde toelagen) (bijwerking en wijziging) (terugtrekking uit de Europese Unie) (Noord-Ierland); hierna: „regeling van 2019”] (hierna: „regeling van 2016”), bepaalt in regulation 9 het volgende:

„Personen die worden geacht zich niet in Noord-Ierland te bevinden

(1) Om te bepalen of een persoon voldoet aan de basisvoorwaarde dat hij zich in Noord-Ierland bevindt, behalve in het geval waarin een persoon onder lid 4 valt, moet die persoon worden geacht zich niet in Noord-Ierland te bevinden indien hij niet zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk, op de Kanaaleilanden, op Man of in Ierland heeft.

(2) Een persoon wordt slechts geacht zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk, op de Kanaaleilanden, op Man of in Ierland te hebben indien hij op een van deze plaatsen een verblijfsrecht heeft.

(3) Voor de toepassing van lid 2 omvat het verblijfsrecht geen recht dat bestaat uit hoofde van of in overeenstemming met:

(a) regulation 13 van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [regeling van 2016 inzake immigratie (EER); hierna: ‚EER-regeling’] of artikel 6 van richtlijn 2004/38,

(b) regulation 14 van de EER-regeling, maar alleen in gevallen waarin een dergelijk recht krachtens de EER-regeling bestaat op grond van het feit dat de betrokkene:
   (i) als werkzoekende in de zin van regulation 6, lid 1, van deze regeling in aanmerking komt, of
   (ii) gezinslid (in de zin van regulation 7 van deze regeling) van een dergelijke werkzoekende is,

(c) regulation 16 van de EER-regeling, maar alleen in de gevallen waarin een recht op grond van die regeling bestaat omdat de persoon voldoet aan de criteria van regulation 16, lid 5, van die regeling of artikel 20 [VWEU] (wanneer het verblijfsrecht ontstaat doordat een Brits burger anders het effectieve genot van zijn rechten als burger van de Unie wordt ontzegd), of

(d) het feit dat aan de betrokkene krachtens de Immigration Act 1971 [(immigratiewet van 1971)] beperkte toestemming is verleend om het Verenigd Koninkrijk te betreden of er te verblijven op grond van:
   (i) [de EU-bijlage], gebaseerd op artikel 3, lid 2, van de immigratiewet,

   […]

[…]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

30 CG, die zowel de Kroatische als de Nederlandse nationaliteit heeft, is moeder van twee jonge kinderen, die zij alleen opvoedt. Naar eigen zeggen is zij in de loop van 2018 aangekomen in Noord-Ierland samen met haar partner, die de Nederlandse nationaliteit heeft en vader is van haar kinderen. Zij heeft nooit een economische activiteit uitgeoefend in het Verenigd Koninkrijk en woonde daar samen met haar partner, totdat zij naar een opvangcentrum voor mishandelde vrouwen verhuisde. CG beschikt over geen enkel bestaansmiddel om te voorzien in haar eigen behoeften of in die van haar kinderen.

31 Op 4 juni 2020 heeft het Home Office (ministerie van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk) op grond van de EU-bijlage de status van voorlopig ingezetene in het Verenigd Koninkrijk (*pre-settled status*) toegekend aan CG, op basis waarvan haar een tijdelijk verblijfsrecht werd verleend. De toekenning van deze status is niet afhankelijk van een inkomstenvereiste.

32 Op 8 juni 2020 heeft CG bij het Department for Communities een verzoek om sociale bijstand ingediend, het zogenoemde Universal Credit (universeel krediet). Bij besluit van 17 juni 2020 is dit verzoek afgewezen omdat CG niet voldeed aan de gestelde verblijfsvoorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen.

33 De bevoegde administratieve instantie was van mening dat alleen personen die beschikken over een verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk in de zin van regulation 9, lid 2, van de regeling van 2016, kunnen worden geacht hun gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk te hebben en dus aanspraak kunnen maken op het universele krediet. Daarentegen zijn onderdanen van de lidstaten, zoals CG, die krachtens de EU-bijlage over een verblijfsrecht beschikken, op grond van regulation 9, lid 3, onder d), i), van de regeling van 2016 uitgesloten van de categorie potentiële begunstigden van het universele krediet.

34 Het verblijfsrecht dat door de EU-bijlage in het leven is geroepen voor onderdanen van de lidstaten, behoort niet tot de verblijfsrechten op grond waarvan het bestaan van een gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk kan worden vastgesteld, zoals blijkt uit die regulation 9, lid 3, onder d), i). Met deze bepaling, die in de regeling van 2016 is opgenomen bij de regeling van 2019 inzake de sociale zekerheid, wensten de nationale autoriteiten de bedoelde personen uit te sluiten van de categorie potentiële begunstigden van het universele krediet, door te bepalen dat het verblijfsrecht waarover deze personen voortaan beschikken, niet relevant is voor de vestiging van een „gewone verblijfplaats" in de zin van regulation 9, lid 2, van de regeling van 2016.

35 Het besluit van 17 juni 2020 van het Department for Communities werd, nadat CG daartegen bestuurlijk bezwaar had aangetekend, op 30 juni 2020 bevestigd.

36 CG heeft vervolgens tegen het besluit van 17 juni 2020 beroep ingesteld bij de Appeal Tribunal for Northern Ireland (rechter in tweede aanleg Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk). Zij betwist met name de wettigheid van regulation 9, lid 3, onder d), i), van de regeling van 2016, waarop dat besluit is gebaseerd. Volgens haar schendt die bepaling artikel 18 VWEU en de verplichtingen die op het Verenigd Koninkrijk rusten krachtens de European Communities Act 1972 (wet van 1972 betreffende de Europese Gemeenschappen) met betrekking tot de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Unie, aangezien die bepaling Unieburgers die volgens het Verenigd Koninkrijk legaal op zijn grondgebied verblijven, uitsluit van het recht op sociale bijstand.

37 CG stelt in dit verband dat zij over een tijdelijk verblijfsrecht beschikt dat voortvloeit uit de status van voorlopig ingezetene die haar op 4 juni 2020 is toegekend, en dat zij dus moet worden geacht zich op het grondgebied van Noord-Ierland te bevinden in de zin van regulation 9 van de regeling van 2016. Daarom moet zij aanspraak kunnen maken op toekenning van het universele krediet. De weigering om haar deze sociale bijstand toe te kennen op grond dat haar status niet relevant is voor de vaststelling van de „gewone verblijfplaats" in het Verenigd Koninkrijk, vormt een verschil in behandeling tussen Unieburgers die legaal in het Verenigd Koninkrijk verblijven en Britse onderdanen, en dus discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 18, eerste alinea, VWEU. CG betoogt dat zij zich volgens het arrest van 7 september 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), en de relevante nationale rechtspraak rechtstreeks op deze bepaling

kan beroepen om sociale bijstand te verkrijgen, aangezien zij een verblijfsrecht krachtens het nationale recht heeft, ook al voldoet zij niet aan de voorwaarden om een verblijfsrecht te verkrijgen krachtens het Unierecht.

38 Het Department for Communities betoogt dat de aan het nationale recht ontleende status van voorlopig ingezetene (*pre-settled status*) als zodanig geen recht geeft op sociale bijstand, die onderworpen blijft aan eigen toekenningscriteria.

39 Daarop heeft de Appeal Tribunal of Northern Ireland de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is regulation 9, lid 3, onder [d]), i), van de [regeling van 2016], die is ingevoegd bij [de regeling van 2019] en waarbij [burgers] van de Unie met een verblijfsrecht krachtens nationaal recht (beperkte verblijfsvergunning) [in casu de *pre-settled status* (status van voorlopig ingezetene) overeenkomstig de EU-bijlage] worden uitgesloten van het recht op socialezekerheidsuitkeringen, (direct of indirect) discriminerend in de zin van artikel 18 [VWEU] en onverenigbaar met de verplichtingen van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van de wet van 1972 op de Europese Gemeenschappen?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord en regulation 9, lid 3, onder [d]), i), van [de regeling van 2016] indirect discriminerend wordt geacht, is dit voorschrift dan gerechtvaardigd overeenkomstig artikel 18 [VWEU] maar onverenigbaar met de verplichtingen van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van de wet van 1972 betreffende de Europese Gemeenschappen?”

Verzoek om een versnelde procedure

40 De Appeal Tribunal for Northern Ireland heeft het Hof verzocht de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, gelet op de kennelijke spoedeisendheid van deze zaak en de moeilijke financiële situatie van CG.

41 Artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de president van het Hof op verzoek van de verwijzende rechter, of bij wijze van uitzondering ambtshalve, wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen korte termijnen vereist, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, kan beslissen een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure.

42 Bij beslissing van de president van het Hof van 26 januari 2021 is een verzoek om inlichtingen gericht tot de verwijzende rechter. In het bijzonder werd gevraagd om te verduidelijken of er een potentieel risico bestond dat jegens CG en haar kinderen inbreuk werd gemaakt op de in de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) neergelegde grondrechten, en om aan te geven over welke financiële middelen CG beschikte, alsook wat haar huisvestingsomstandigheden en die van haar kinderen waren.

43 Bij e-mail van 5 februari 2021 heeft de verwijzende rechter bevestigd dat CG over geen enkele financiële middelen beschikte, thans geen toegang had tot overheidsuitkeringen, en in een opvangcentrum voor mishandelde vrouwen leefde, en voorts dat de grondrechten van haar kinderen dreigden te worden geschonden.

44 In die omstandigheden, gelet op de materiële ontberingen van CG en haar kinderen en de onmogelijkheid voor CG om naar nationaal recht aanspraak te maken op sociale bijstand, heeft de president van het Hof bij beslissing van 11 februari 2021, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslist om het verzoek tot behandeling volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering in te willigen.

Bevoegdheid van het Hof

45 Overeenkomstig vaste rechtspraak dient het Hof, ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid, een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder het door de nationale rechter is benaderd (arrest van 10 december 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Dienaangaande volgt uit artikel 19, lid 3, onder b), VEU en artikel 267, eerste alinea, VWEU dat het Hof bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het Unierecht of over de geldigheid van de handelingen van de instellingen van de Unie. Artikel 267, tweede alinea, preciseert in wezen dat wanneer in een bij een rechterlijke instantie van een lidstaat aanhangige zaak een vraag wordt opgeworpen die het voorwerp kan uitmaken van een prejudiciële verwijzing, deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof kan verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen.

47 In casu heeft het Verenigd Koninkrijk zich op 1 februari 2020, de datum waarop het Akkoord inzake de terugtrekking van deze staat in werking is getreden, uit de Unie teruggetrokken en is het aldus een derde staat geworden. Hieruit volgt dat de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk vanaf dat tijdstip niet meer als rechterlijke instanties van een lidstaat kunnen worden beschouwd.

48 Artikel 126 van dat akkoord voorziet echter in een overgangsperiode tussen de datum van inwerkingtreding ervan, te weten 1 februari 2020, en 31 december 2020. Artikel 127 ervan bepaalt dat tijdens die periode, tenzij in dit akkoord anders is bepaald, het recht van de Unie van toepassing is op en in het Verenigd Koninkrijk, dezelfde rechtsgevolgen heeft als in de Unie en haar lidstaten en wordt uitgelegd en toegepast overeenkomstig dezelfde methoden en algemene beginselen als die welke in de Unie toepasselijk zijn.

49 Artikel 86, lid 2, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk bepaalt tevens dat het Hof bevoegd blijft om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen naar aanleiding van verzoeken van rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk die voor het einde van de overgangsperiode zijn ingediend. Bovendien volgt uit lid 3 van dit artikel dat een verzoek om een prejudiciële beslissing wordt geacht te zijn ingediend, in de zin van lid 2, op het tijdstip dat de indiening van de procesinleiding is geregistreerd ter griffie van het Hof.

50 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is door een rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk ingediend bij het Hof op 30 december 2020, dus voor het einde van de overgangsperiode, in het kader van een geding betreffende een verzoek om sociale bijstand dat CG op 8 juni 2020 had ingediend bij het Department for Communities.

51 Hieruit volgt, ten eerste, dat de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is, volgens de artikelen 126 en 127 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk binnen de werkingssfeer ratione temporis van het Unierecht valt en, ten tweede, dat het Hof krachtens artikel 86, lid 2, van dat akkoord bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over het verzoek van de verwijzende rechter voor zover dit tot uitlegging van artikel 18, eerste alinea, VWEU strekt.

52 Het Hof is daarentegen niet bevoegd om uitspraak te doen over de eerste prejudiciële vraag voor zover deze ertoe strekt te beoordelen of regulation 9, lid 3, onder d), i), van de regeling van 2016 verenigbaar is met de krachtens de wet van 1972 op de Europese Gemeenschappen op het Verenigd Koninkrijk rustende verplichtingen, aangezien een dergelijke vraag geen betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht, noch op de geldigheid van een handeling van de instellingen van de Unie in de zin van artikel 267, eerste alinea, VWEU.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van de vragen

53 De regering van het Verenigd Koninkrijk geeft in haar schriftelijke opmerkingen aan dat de situatie in het hoofdgeding uitsluitend door het nationale recht wordt beheerst en dus niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Zij is van mening dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde tijdelijke verblijfsrecht louter op grond van het nationale recht is toegekend aan CG, en dat het feit dat deze persoon krachtens het Unierecht toegang heeft gehad tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk voor een eerste periode van drie maanden, irrelevant is voor de beoordeling van de situatie die aan de orde is in het hoofdgeding.

54 In herinnering dient te worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak, in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 10 december 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte), C-510/19, EU:C:2020:953, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

56 In casu blijkt uit de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt dat CG, die zowel de Kroatische als de Nederlandse nationaliteit heeft, in 2018 het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk is binnengekomen en sinds 4 juni 2020 op dat grondgebied verblijft op grond van het nationale recht.

57 Aangezien het Unierecht volgens artikel 127 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk in die staat van toepassing is tot het einde van de overgangsperiode, moet eraan worden herinnerd dat een Unieburger, onderdaan van een lidstaat, die zich heeft begeven naar een andere lidstaat, heeft gebruikgemaakt van zijn vrijheid van verkeer, zodat zijn situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (zie in die zin arrest van 19 november 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Evenzo volgt uit de rechtspraak van het Hof dat een onderdaan van een lidstaat – die dus Unieburger is – en die legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft, ook om die reden binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Derhalve kan een onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat verblijft zich op grond van zijn burgerschap van de Unie beroepen op artikel 21, lid 1, VWEU en valt hij binnen de werkingssfeer van de Verdragen in de zin van artikel 18 VWEU, waarin het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd [arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Uitlevering aan Oekraïne), C-398/19, EU:C:2020:1032, punten 29 en 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

59 Hieruit volgt dat de situatie van CG tot aan het einde van de in het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk bepaalde overgangsperiode binnen de werkingssfeer van het Unierecht viel. Bijgevolg zijn de gestelde vragen ontvankelijk voor zover zij betrekking hebben op de uitlegging van artikel 18, eerste alinea, VWEU.

Ten gronde

Eerste vraag

60 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 18 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een nationale bepaling op grond waarvan Unieburgers die krachtens het nationale recht over een tijdelijk verblijfsrecht beschikken, worden uitgesloten van het recht op socialezekerheidsuitkeringen, onder het in dat artikel neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit valt.

61 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 aan het Hof staat om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren (arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Hamburg, C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Wat in de onderhavige zaak in de eerste plaats de bepalingen betreft die relevant zijn om de door de verwijzende rechter gestelde vragen te beantwoorden, moet erop worden gewezen dat krachtens artikel 20, lid 1, VWEU eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is, alsook dat deze hoedanigheid de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn en zij aan degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, binnen de materiële werkingssfeer van het VWEU aanspraak verleent op een gelijke behandeling rechtens (arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punten 57 en 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Elke burger van de Unie kan zich dus op het in artikel 18 VWEU opgenomen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties. Daartoe behoren de situaties die de uitoefening van de in artikel 20, lid 2, eerste alinea, onder a), en artikel 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven betreffen (arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Aangezien CG een Unieburger is die van haar recht om vrij te reizen en te verblijven heeft gebruikgemaakt om zich in het Verenigd Koninkrijk te vestigen, valt haar situatie binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht, zodat zij zich in beginsel kan beroepen op het in artikel 18 VWEU neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

65 Volgens vaste rechtspraak kan artikel 18, eerste alinea, VWEU evenwel slechts autonoom toepassing vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt maar waarvoor het VWEU niet voorziet in een bijzonder discriminatieverbod (arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 78). Bovendien preciseert artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU uitdrukkelijk dat de rechten die dit artikel aan de burgers van de Unie verleent, worden uitgeoefend „onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”, en stelt ook artikel 21 het recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, ervan afhankelijk dat de „beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld” in acht worden genomen (zie in die zin arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 Aldus is het beginsel van non-discriminatie in artikel 24 van richtlijn 2004/38 geconcretiseerd ten aanzien van Unieburgers die hun recht uitoefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

67 In verband hiermee moet eraan worden herinnerd dat ingevolge artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 de burgers van de Unie die zich begeven naar of verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, en hun familieleden, als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van deze richtlijn, die hen begeleiden of zich bij hen voegen, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen en de bij deze richtlijn verleende rechten genieten (arrest van 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit is het geval voor iemand als CG, die zowel de Kroatische als de Nederlandse nationaliteit bezit en heeft gebruikgemaakt van haar recht om vrij op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk te reizen en te verblijven voordat de in artikel 126 van het Akkoord inzake terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk vastgestelde overgangsperiode was afgelopen. Hieruit volgt dat iemand in de situatie van CG binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt, en dat de vraag of hij wordt gediscrimineerd op grond van nationaliteit dus aan de hand van artikel 24 van richtlijn 2004/38 en niet van artikel 18, eerste alinea, VWEU moet worden beoordeeld.

68 Wat in de tweede plaats de aard van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde socialezekerheidsuitkeringen betreft, dient te worden opgemerkt dat het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 ziet op alle van overheidswege ingevoerde bijstandsstelsels, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor tijdens zijn verblijf ten laste

van de overheidsfinanciën van de gastlidstaat dreigt te komen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed (arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 Uitkeringen voor levensonderhoud die ertoe strekken de ontvangers ervan het bestaansminimum te verschaffen dat noodzakelijk is om een menswaardig leven te leiden, moeten dus als „sociale bijstand" worden beschouwd in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 (zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 Blijkens het dossier waarover het Hof beschikt is de door CG gevraagde uitkering, te weten het universele krediet, een uitkering voor levensonderhoud die valt onder een stelsel van sociale bescherming dat wordt gefinancierd met belastinggeld en waarvan de toekenning afhankelijk is gesteld van een inkomstenvoorwaarde. Zij heeft tot doel verschillende andere sociale uitkeringen te vervangen, zoals de uitkering voor werkzoekenden (*income-based jobseeker's allowance*), de inkomensafhankelijke uitkering voor werk en steun (*income-related employment and support allowance*), inkomenssteun (*income support*), belastingkrediet voor werkzame personen (*working tax credit*), belastingkrediet voor kinderen (*child tax credit*) en de uitkering voor huisvesting (*housing benefit*).

71 Hieruit volgt dat het universele krediet, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, moet worden aangemerkt als sociale bijstand in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.

72 In die omstandigheden moet de eerste vraag aldus worden geherformuleerd dat de verwijzende rechter met deze vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 24 van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een gastland op grond waarvan sociale bijstand wordt geweigerd aan economisch inactieve Unieburgers die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken en aan wie deze lidstaat krachtens het nationale recht een tijdelijk verblijfsrecht heeft verleend, terwijl die uitkeringen wel gewaarborgd zijn voor onderdanen van de betrokken lidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden.

73 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat verzoekster in het hoofdgeding sinds meer dan drie maanden in het Verenigd Koninkrijk verblijft, dat zij niet op zoek is naar werk, dat zij het grondgebied van die staat is binnengekomen om haar voormalige partner, de vader van haar jonge kinderen, te begeleiden en dat zij deze partner wegens huiselijk geweld heeft verlaten. Een dergelijke situatie valt onder geen van de gevallen waarin op grond van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 kan worden afgeweken van gelijke behandeling, met name wat toegang tot sociale bijstand als het universele krediet betreft.

74 Overeenkomstig artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland.

75 Wat de toegang tot sociale bijstand betreft, heeft het Hof geoordeeld dat een burger van de Unie zich krachtens deze bepaling alleen kan beroepen op het beginsel van gelijke behandeling als een onderdaan van het gastland indien zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38 (zie in die zin arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punten 68 en 69).

76 In dit verband zij eraan herinnerd dat wanneer er sprake is van een verblijf van meer dan drie maanden maar korter dan vijf jaar op het grondgebied van het gastland, de verkrijging van het verblijfsrecht verbonden wordt aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38, dat onder b) met name bepaalt dat een economisch inactieve burger voor zichzelf en zijn familieleden moet beschikken over voldoende bestaansmiddelen. Uit overweging 10 van deze richtlijn volgt immers dat die voorwaarden met name beogen te voorkomen dat deze personen een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen (zie in die zin arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 Indien zou worden aanvaard dat Unieburgers die geen verblijfsrecht genieten krachtens richtlijn 2004/38, op dezelfde wijze als nationale onderdanen aanspraak kunnen maken op sociale bijstand, dan zou dit indruisen tegen die doelstelling en economisch inactieve burgers van de Unie in staat stellen gebruik te maken van het voorzieningenstelsel van het gastland om hun bestaansmiddelen te financieren (zie in die zin arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punten 74, 76, 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Hieruit volgt dat een lidstaat de mogelijkheid heeft om onder toepassing van artikel 7 van richtlijn 2004/38 te weigeren sociale bijstand te verlenen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen en die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht krachtens deze richtlijn (zie in deze zin arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 78).

79 Bijgevolg moet voor elke belanghebbende een concreet onderzoek van zijn economische situatie worden verricht, zonder rekening te houden met de aangevraagde sociale bijstand, teneinde te beoordelen of hij voldoet aan de in artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarde dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt, en of hij zich in het gastland dus kan beroepen op het beginsel van non-discriminatie van artikel 24, lid 1, van deze richtlijn om op dezelfde manier behandeld te worden als de onderdanen van die lidstaat (zie in die zin arrest van 11 november 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punten 80 en 81).

80 In het hoofdgeding blijkt uit het antwoord van de verwijzende rechter op het verzoek om inlichtingen van het Hof dat CG niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Een dergelijke persoon kan bijgevolg een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het Verenigd Koninkrijk vormen en kan zich dus niet beroepen op het in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 neergelegde beginsel van non-discriminatie.

81 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door het feit dat CG krachtens het nationale recht over een tijdelijk verblijfsrecht beschikt dat haar is verleend zonder inkomensvoorwaarde. Indien een economisch inactieve Unieburger die onvoldoende bestaansmiddelen heeft en in het gastland verblijft zonder dat de voorwaarden van richtlijn 2004/38 zijn vervuld, zich zou kunnen beroepen op het in artikel 24, lid 1, van deze richtlijn neergelegde beginsel van non-discriminatie, zou hij immers een ruimere bescherming genieten dan die welke hij zou hebben genoten op grond van de bepalingen van die richtlijn, die ertoe zouden hebben geleid dat hem het verblijfsrecht werd geweigerd.

82 Daarnaast is het stellig juist dat nationale bepalingen die – zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen – zelfs een verblijfsrecht toekennen aan een Unieburger wanneer niet is voldaan aan alle daartoe in richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden, onder de situatie vallen waarvan sprake

is in artikel 37 van deze richtlijn, dat bepaalt dat deze richtlijn zich er niet tegen verzet dat het recht van de lidstaten een gunstiger regeling invoert dan die welke is neergelegd in de bepalingen van die richtlijn.

83 Een dergelijk verblijfsrecht kan echter geenszins worden geacht „op basis van" richtlijn 2004/38 te zijn verleend, in de zin van artikel 24, lid 1, daarvan. Het Hof heeft immers geoordeeld dat het feit dat er geen afbreuk wordt gedaan aan nationale bepalingen inzake het verblijfsrecht van burgers van de Unie die gunstiger zijn dan die van richtlijn 2004/38, niet betekent dat deze bepalingen in het door deze richtlijn ingevoerde stelsel moeten worden opgenomen, en heeft hieruit met name afgeleid dat het aan elke lidstaat die heeft besloten een regeling in te voeren die gunstiger is dan die van de richtlijn staat om te verduidelijken wat de gevolgen zijn van een uitsluitend op grond van het nationale recht verleend verblijfsrecht (arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punten 49 en 50).

84 Zoals in punt 57 van het onderhavige arrest is benadrukt, neemt dit echter niet weg dat een Unieburger die zich, zoals CG, naar een andere lidstaat heeft begeven, heeft gebruikgemaakt van zijn bij artikel 21, lid 1, VWEU verleende grondrecht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, zodat zijn situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, ook al ontleent hij zijn verblijfsrecht aan het nationale recht.

85 In dat verband dient te worden opgemerkt dat het toepassingsgebied van het Handvest is omschreven in artikel 51, lid 1, ervan, op grond waarvan, wat het optreden van de lidstaten betreft, de bepalingen van het Handvest tot de lidstaten zijn gericht uitsluitend wanneer deze het Unierecht ten uitvoer brengen (arrest van 13 juni 2017, Florescu e.a., C-258/14, EU:C:2017:448, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Overeenkomstig artikel 51, lid 2, ervan breidt het Handvest het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, schept het geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie en wijzigt het evenmin de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken (arrest van 19 november 2019, TSN en AKT, C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, punt 42).

86 Bovendien kunnen volgens vaste rechtspraak de grondrechten die in de rechtsorde van de Unie worden gewaarborgd, toepassing vinden in alle situaties die worden beheerst door het Unierecht (arrest van 19 november 2019, TSN en AKT, C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

87 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk een verblijfsrecht hebben verleend aan CG hoewel zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikte. Zoals in punt 82 van het onderhavige arrest is opgemerkt, hebben deze autoriteiten daarmee op het gebied van het verblijfsrecht een gunstigere regeling toegepast dan die welke is ingevoerd bij richtlijn 2004/38, zodat dit optreden niet als een uitvoering van deze richtlijn kan worden beschouwd. Op die manier hebben die autoriteiten evenwel het door artikel 21, lid 1, VWEU aan de Unieburgers verleende recht van vrij verblijf op het grondgebied erkend, zonder zich te beroepen op de in richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden voor en beperkingen van dat recht.

88 Hieruit volgt dat de autoriteiten van het gastland, wanneer zij dit recht toekennen in omstandigheden als die van het hoofdgeding, uitvoering geven aan de bepalingen van het VWEU inzake de hoedanigheid van burger van de Unie – die, zoals in punt 62 van het onderhavige arrest is benadrukt, de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn – en dat die autoriteiten daarbij dan ook de bepalingen van het Handvest in acht moeten nemen.

89 In het bijzonder staat het overeenkomstig artikel 1 van het Handvest aan het gastland om zich ervan te vergewissen dat een Unieburger die heeft gebruikgemaakt van zijn recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, die op basis van het nationale recht over een verblijfsrecht beschikt en die zich in een kwetsbare situatie bevindt, onder waardige omstandigheden kan leven.

90 Bovendien erkent artikel 7 van het Handvest het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven. Dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de verplichting om bij alle handelingen met betrekking tot kinderen rekening te houden met de belangen van het kind, zoals erkend in artikel 24, lid 2, ervan [zie in die zin arrest van 26 maart 2019, SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind), C-129/18, EU:C:2019:248, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

91 Het gastland dient de kinderen, die bijzonder kwetsbaar zijn, in staat te stellen om in waardige omstandigheden te worden gehuisvest met de ouder (of ouders) die voor hen verantwoordelijk is (of zijn).

92 In het onderhavige geval blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat CG moeder is van twee jonge kinderen, geen bestaansmiddelen heeft om in haar levensonderhoud en dat van haar kinderen te voorzien, en alleenstaand is sinds zij haar gewelddadige partner is ontvlucht. In een dergelijke situatie kunnen de bevoegde nationale autoriteiten een verzoek om sociale bijstand, zoals het universele krediet, slechts afwijzen nadat zij zich ervan hebben vergewist dat deze weigering de betrokken burger en de kinderen waarvoor hij verantwoordelijk is, niet blootstelt aan een concreet en reëel risico op schending van hun grondrechten, zoals verankerd in de artikelen 1, 7 en 24 van het Handvest. Bij dit onderzoek mogen deze autoriteiten rekening houden met alle bijstandsvoorzieningen waarin het nationale recht voorziet en waarop de betrokken burger en zijn kinderen daadwerkelijk en meteen aanspraak op kunnen maken. Het staat aan de verwijzende rechter om in het hoofdgeding in het bijzonder na te gaan of CG en haar kinderen daadwerkelijk en meteen in aanmerking komen voor andere hulp dan het universele krediet, waarnaar de vertegenwoordigers van de regering van het Verenigd Koninkrijk en het Department for Communities in hun bij het Hof ingediende opmerkingen hebben verwezen.

93 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat:

– artikel 24 van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een gastland op grond waarvan sociale bijstand wordt geweigerd aan economisch inactieve Unieburgers die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken en aan wie deze lidstaat op basis van het nationale recht een tijdelijk verblijfsrecht heeft verleend, terwijl onderdanen van de betrokken lidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden wel recht hebben op die uitkeringen;

– de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om sociale bijstand toe te kennen echter, wanneer een Unieburger krachtens het nationale recht legaal verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, moeten nagaan of de weigering op grond van die regeling om dergelijke uitkeringen toe te kennen die burger en de kinderen waarvoor hij verantwoordelijk is, niet blootstelt aan een concreet en reëel risico op schending van hun grondrechten, zoals verankerd in de artikelen 1, 7 en 24 van het Handvest. Wanneer de burger geen bestaansmiddelen heeft om in zijn onderhoud en in dat van zijn kinderen te voorzien en alleenstaand is, moeten die autoriteiten zich ervan vergewissen dat hij in geval van weigering van sociale bijstand niettemin samen met zijn kinderen een waardig bestaan kan leiden. Bij dit

onderzoek mogen deze autoriteiten rekening houden met alle bijstandsvoorzieningen waarin het nationale recht voorziet en waarop de betrokken burger en zijn kinderen daadwerkelijk aanspraak kunnen maken.

Tweede vraag

94 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

95 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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:

Artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een gastland op grond waarvan sociale bijstand wordt geweigerd aan economisch inactieve Unieburgers die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken en aan wie deze lidstaat op basis van het nationale recht een tijdelijk verblijfsrecht heeft verleend, terwijl onderdanen van de betrokken lidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden wel recht hebben op die uitkeringen.

Wanneer echter een Unieburger krachtens het nationale recht legaal verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, moeten de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om sociale bijstand toe te kennen, nagaan of de weigering op grond van die regeling om dergelijke uitkeringen toe te kennen die burger en de kinderen waarvoor hij verantwoordelijk is, niet blootstelt aan een concreet en reëel risico op schending van hun grondrechten, zoals verankerd in de artikelen 1, 7 en 24 van het Handvest. Wanneer de burger geen bestaansmiddelen heeft om in zijn onderhoud en in dat van zijn kinderen te voorzien en alleenstaand is, moeten die autoriteiten zich ervan vergewissen dat hij in geval van weigering van sociale bijstand niettemin samen met zijn kinderen een waardig bestaan kan leiden. Bij dit onderzoek mogen deze autoriteiten rekening houden met alle bijstandsvoorzieningen waarin het nationale recht voorziet en waarop de betrokken burger en zijn kinderen daadwerkelijk aanspraak kunnen maken.

ondertekeningen