CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 6 oktober 2015 [1]

Gevoegde zaken C-443/14 en C-444/14

Kreis Warendorf
tegen
Ibrahim Alo
en
Amira Osso
tegen
Region Hannover

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht — Richtlijn 2011/95/EU — Normen voor de inhoud van de verleende internationale bescherming — Vluchtelingenstatus en subsidiairebeschermingsstatus — Artikelen 29 en 33 — Artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten — Verdrag van Genève — Vrij verkeer binnen de gastlidstaat — Verplichting tot verblijf op een bepaalde plaats — Beperking — Rechtvaardiging — Noodzaak tot het waarborgen van een evenwichtige spreiding van de lasten van de sociale uitkeringen over de regionale overheden — Redenen in verband met het immigratie- en integratiebeleid”

1. Deze zaak vindt zijn oorsprong in twee verwijzingsbeslissingen waarmee het Bundesverwaltungsgericht (Duits federaal administratief hof) verzoekt om een prejudiciële beslissing over drie vragen betreffende 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. [2] Het is de eerste maal dat het Hof wordt verzocht om uitlegging van deze artikelen. [3]

2. Beide verwijzingsbeslissingen, die inhoudelijk vrijwel identiek zijn, komen voort uit twijfels van de nationale rechter over de vraag of het verenigbaar is met de genoemde richtlijn dat personen die subsidiaire bescherming genieten en een sociale uitkering ontvangen, op grond van het nationale recht zijn verplicht te wonen op een bepaalde plaats (de zogenoemde „Wohnsitzauflage”).

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — PB L 337, blz. 9. Deze richtlijn heeft 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) voor de erdoor gebonden lidstaten ingetrokken en vervangen.

3 — Het Hof heeft richtlijn 2004/83 uitgelegd in de arresten Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), B (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661), Y (C-71/11 en C-99/11, EU:C:2012:518), X (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720) A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406), T. (C-373/13, EU:C:2015:413), Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101) en heeft bovendien enkele aspecten van de subsidiaire bescherming onderzocht in de arresten Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39), M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452), M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744), Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826) en H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

3. Kort gezegd gaat het er in deze zaak uiteindelijk om in hoeverre het grondrecht van vrije keuze van de verblijfplaats is erkend voor personen met subsidiairebeschermingsstatus, en in het bijzonder om de rechtmatigheid van, ten eerste, een beperking van dit grondrecht wegens de ontvangst van sociale bijstand, en ten tweede van een verschillende behandeling ten opzichte van andere legaal verblijvende vreemdelingen, een en ander om redenen van de territoriale spreiding van de te verwachten lasten van sociale uitkeringen over de territoriale overheden en de bevordering van een adequaat immigratie- en integratiebeleid.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Internationaal recht*

1. Verdrag van Genève

4. Artikel 23 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (hierna: „Verdrag van Genève”)[4], inzake „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. Artikel 26 van ditzelfde verdrag („Bewegingsvrijheid”) bepaalt: „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.”

2. Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

6. Artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten[5] bepaalt:

„1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.

[...]

3. De bovengenoemde rechten kunnen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.

[...]”

4 — UNTS, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954). Dit verdrag is in werking getreden op 22 april 1954 en aangevuld bij het protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967, dat in werking is getreden op 4 oktober 1967.

5 — Vastgesteld op 16 december 1966 en in werking getreden op 23 maart 1976 (UNTS deel 999, blz. 171; hierna: „IVBPR”).

3. Europees Verdrag voor de rechten van de mens

7. Artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM")[6], met als opschrift „Vrijheid van verplaatsing", bepaalt:

„1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.

[...]

3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving."

B – *Unierecht*

8. Artikel 78, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt: „De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen."

9. De overwegingen 4, 16, 17, 33, 39 en 45 van richtlijn 2011/95 luiden:

„(4) Het Verdrag van Genève en het Protocol vormen de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

[...]

(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. In het bijzonder tracht deze richtlijn de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden ten volle te eerbiedigen en de toepassing van de artikelen 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 en 35 van dat handvest te bevorderen, en dient derhalve dienovereenkomstig te worden toegepast.

(17) Met betrekking tot de behandeling van personen die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, zijn de lidstaten gebonden aan de verplichtingen uit hoofde van de instrumenten van internationaal recht waarbij zij partij zijn, met name die welke discriminatie verbieden.

6 — Het Vierde Protocol, ter ondertekening opengesteld op 16 september 1963 en in werking getreden op 2 mei 1968, is geratificeerd door alle lidstaten met uitzondering van Griekenland – dat het heeft ondertekend noch geratificeerd – en het Verenigd Koninkrijk – dat het heeft ondertekend maar niet geratificeerd.

[...]

(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 subsidiairebeschermingsstatus, 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.

[...]

(45) Met name om sociale problemen te voorkomen is het dienstig dat personen die internationale bescherming genieten in het kader van de sociale bijstand zonder discriminatie passende sociale voorzieningen en bestaansmiddelen ontvangen. Wat sociale bijstand betreft, moeten de modaliteiten en gedetailleerde bepalingen inzake de verstrekking van de fundamentele prestaties aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus in het nationale recht worden vastgesteld. De mogelijkheid om dergelijke bijstand te beperken tot de fundamentele prestaties moet zodanig worden opgevat dat hieronder ten minste minimale inkomenssteun, steun bij ziekte of zwangerschap en bij hulpverlening aan ouders begrepen is, in de mate waarin deze prestaties overeenkomstig het nationale recht aan eigen onderdanen worden toegekend."

10. In artikel 2, onder b), f) en g) van richtlijn 2011/95 worden de volgende definities gegeven:

„b) ‚persoon die internationale bescherming geniet': een persoon aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend in de zin van punten e) en g);

[...]

f) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt': een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat [hij], wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen;

g) ‚subsidiairebeschermingsstatus', de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt;

[...]."

11. Artikel 20 van richtlijn 2011/95, dat valt onder hoofdstuk VII inzake 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.

[...]”

12. Artikel 29 van richtlijn 2011/95 („Sociale voorzieningen”) luidt:

„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.”

13. Artikel 32 van richtlijn 2011/95, inzake toegang tot huisvesting, bepaalt:

„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.”

14. Artikel 33 van richtlijn 2011/95 („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 gelden voor de andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven.”

C – *Duits recht*

15. § 5 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; hierna: „AufenthG”)[7] bepaalt in lid 1, punt 1, en lid 3:

„(1) Een verblijfstitel wordt over het algemeen verleend indien:

1. in het levensonderhoud kan worden voorzien.

[...]

(3) In de gevallen van een verlening van een verblijfstitel volgens [...] § 25, leden 1 tot en met 3, [...] zijn de leden 1 en 2 niet van toepassing [...].”

16. § 12 AufenthG bepaalt:

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

7 — BGBl. 2004 I, blz. 1050, van 30 juli 2004, in de op 25 februari 2008 geldende redactie, laatstelijk gewijzigd bij wet van 28 augustus 2013.

(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 territoriale beperking."

17. § 25 AufenthG („Verblijf om humanitaire redenen") bepaalt in lid 2: „Aan een vreemdeling wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend wanneer het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hem de status heeft toegekend van vluchteling [...] of subsidiairebeschermingsstatus [...]."

18. Op grond van het AufenthG heeft de Bundesminister des Innern (Duitse federale minister van Binnenlandse Zaken), met goedkeuring van de Bundesrat, het Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG vastgesteld (beleidsregels ter uitvoering van het AufenthG, van 26 oktober 2009; hierna: „Beleidsregels van 2009"), waaraan de bevoegde autoriteiten zich dienen te houden. Hierin is vastgelegd dat een verblijfsvergunning die op volkenrechtelijke, humanitaire of politieke gronden krachtens hoofdstuk 2, afdeling 5, van het AufenthG is verleend aan een begunstigde die sociale uitkeringen ontvangt, wordt onderworpen aan een woonverplichting (de zogenoemde „Wohnsitzauflage"). De relevante bepalingen van deze beleidsregels luiden als volgt:

„12.2.5.2.1
De woonverplichting vormt met name een passende 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 een sociale uitkering 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 woonverplichtingen opgelegd aan en gehandhaafd voor houders van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd die zijn afgegeven overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 5, van het AufenthG 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)."

II – **Nationale procedures, prejudiciële vragen en procedure voor het Hof**

A – *Feiten*

19. De heer Alo en mevrouw Osso zijn Syrische onderdanen die in 1998 respectievelijk 2001 Duitsland zijn binnengekomen, waar beiden zonder succes asiel hebben aangevraagd. De Duitse autoriteiten gaven echter zowel aan Alo als aan Osso toestemming op Duits grondgebied te blijven. Beiden ontvangen sociale uitkeringen sinds zij hun asielprocedures zijn begonnen.

20. Nadat beide asielzoekers in 2012 een tweede asielaanvraag hadden ingediend, heeft het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Duits federaal bureau voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt") in beide gevallen een verbod tot uitzetting naar Syrië vastgesteld, overeenkomstig § 60, lid 2, AufenthG. Op grond van deze besluiten hebben Alo en Osso de subsidiairebeschermingsstatus. Dientengevolge hebben de Kreis Warendorf en de Region Hannover Alo respectievelijk Osso een verblijfsvergunning verleend, voorzien van een woonverplichting, op grond van de punten 12.2.5.2.1

en 12.2.5.2.2 van de beleidsregels van 2009. Alo diende zich te vestigen in de stad Ahlen, Osso in de regio Hannover, met uitzondering van de Nedersaksische hoofdstad. Beide voorwaarden zijn ook verbonden aan de nieuwe in 2014 overeenkomstig § 25, lid 2, AufenthG aan beide asielzoekers verleende verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd.

21. Alo en Osso hebben in februari 2013 respectievelijk juli 2012 ieder beroep tot nietigverklaring van de woonverplichting ingesteld. Beider beroep is in eerste instantie afgewezen. De rechters in hoger beroep oordeelden echter anders. Wat betreft Alo heeft het Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen deze verplichting nietig verklaard bij arrest van 21 november 2013 wegens strijd met artikel 28, lid 1, juncto artikel 32 van richtlijn 2004/83. Tegen deze uitspraak heeft de Kreis Warendorf beroep tot „Revision" ingesteld bij de verwijzende rechter. Het door Osso ingestelde hoger beroep is door het Oberverwaltungsgericht Niedersachsen bij arrest van 11 december 2013 afgewezen. Tegen deze uitspraak heeft Osso beroep tot „Revision" ingesteld bij de verwijzende rechter.

B – *Prejudiciële vragen*

22. Het Bundesverwaltungsgericht is van oordeel dat de beslechting van deze gedingen afhangt van de uitlegging van richtlijn 2011/95. Het heeft de behandeling van beide zaken derhalve geschorst en het Hof in elke zaak verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„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/EU, 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?"

C – *Procesverloop voor het Hof*

23. Bij beschikking van de president van het Hof van 23 oktober 2014 zijn de zaken C-443/14, C-444/14 en C-445/14 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest. Bij beslissing van 1 april 2015 heeft het Bundesverwaltungsgericht het Hof meegedeeld dat het de prejudiciële vragen in zaak C-445/14 introk aangezien de bevoegde autoriteiten de betrokkene de vluchtelingenstatus hadden verleend en het hoofdgeding derhalve zonder voorwerp was geraakt. Deze zaak is in het register doorgehaald bij beschikking van de president van het Hof van 28 april 2015. Overeenkomstig artikel 23, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Alo, Osso, de Kreis Warendorf, de Duitse regering, de Griekse regering en de Europese Commissie. Uitgezonderd de Griekse regering hebben al deze partijen deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 14 juli 2015.

III – **Analyse**

24. De drie achtereenvolgende vragen die ten grondslag liggen aan de voorliggende prejudiciële verwijzingen staan in direct verband met elkaar. Is in de eerste vraag aan de orde of de woonverplichting waarop deze zaken betrekking hebben, moet worden beschouwd als een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 33 van richtlijn 2011/95, in de tweede en de derde vraag worden twee mogelijke rechtvaardigingsgronden aangedragen voor het geval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord.

25. Deze rechtvaardigingsgronden moeten overigens worden onderzocht in de context van bepaalde regels van afgeleid recht waarin, onder verwijzing naar de op andere personen toepasselijke norm, via verschillende manifestaties van het beginsel van gelijke behandeling, rechten worden verleend. Bijzonder is daarbij dat de toepasselijke bepalingen van afgeleid recht een concretisering vormen van de grondrechten van personen die internationale bescherming genieten, die van hun kant verwant zijn met de specifieke in het Verdrag van Genève erkende rechten. Derhalve moet het onderzoek van de verenigbaarheid van de litigieuze maatregel met de bepalingen van afgeleid recht waarop de verwijzende rechter zich beroept, worden verricht zonder de eisen die voortvloeien uit de grondrechten uit het oog te verliezen.

A – *De eerste prejudiciële vraag*

26. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst het Bundesverwaltungsgericht te vernemen of de verplichting te wonen in een bepaald geografisch gebied, zoals een gemeente, een district of een regio van een lidstaat, terwijl de betrokken persoon zich voor het overige vrij op het grondgebied van de lidstaat mag verplaatsen en daar vrij mag verblijven, moet worden beschouwd als een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 33 van richtlijn 2011/95.

1. Bij het Hof ingediende opmerkingen

27. Terwijl Alo, Ossa, de Griekse regering en de Commissie voorstellen deze eerste vraag bevestigend te beantwoorden, pleiten de Duitse regering en de Kreis Warendorf voor een ontkennend antwoord.

28. Zowel Osso als Alo als de Griekse regering zijn van mening dat het begrip „vrij verkeer” in artikel 33 van richtlijn 2011/95 het recht omvat van vrije keuze van de verblijfplaats. Osso is van mening dat de begrippen „Bewegungsfreiheit” en „Freizügigkeit” in het Unierecht niet op eenvormige wijze worden gehanteerd, en voegt hieraan toe dat artikel 33 van de richtlijn voorziet in dezelfde behandeling van personen die subsidiaire bescherming genieten als van vluchtelingen, en dat het nationale recht ten aanzien van de laatsten geen woonverplichtingen ten behoeve van spreiding van de lasten van sociale uitkeringen toestaat.[8] Alo beroept zich op verordening nr. 1612/68[9] ter ondersteuning van zijn argument dat het begrip „vrij verkeer” tevens het recht omvat om de verblijfplaats te kiezen. De Griekse regering voegt hieraan toe, onder verwijzing naar artikel 21, lid 1, VWEU, artikel 26 van het Verdrag van Genève, artikel 2, lid 1, van het Vierde Protocol bij het ERVM, en artikel 12, lid 1, IVBPR dat het vrije verkeer twee nauw met elkaar samenhangende bestanddelen omvat: bewegingsvrijheid binnen het grondgebied en vrije verblijfplaatskeuze.

8 — Arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 15 januari 2008, 1 C 17.07, punt 20.

9 — Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer, de verplaatsing en het verblijf van werknemers (PB L 257, blz. 2).

29. De Commissie meent dat, ofschoon de tekst van artikel 33 van richtlijn 2011/95 geen definitief uitsluitsel geeft, een uitlegging in overeenstemming met artikel 26 van het Verdrag van Genève er geen twijfel over laat bestaan dat genoemd artikel van de richtlijn ook de vrije verblijfplaatskeuze omvat.

30. De Duitse regering en de Kreis Warendorf daarentegen baseren zich in de eerste plaats op de letter van het artikel, en wijzen erop dat dit uitsluitend verwijst naar het vrije verkeer en op generlei wijze refereert aan een vrije verblijfplaatskeuze. Zij merken op dat dit laatste punt relevant is aangezien in andere bepalingen van Unierecht waarin is bedoeld de vrije verblijfplaatskeuze te verankeren, deze uitdrukkelijk wordt genoemd.[10] Volgens de Duitse regering vindt deze conclusie steun in andere bepalingen van dezelfde richtlijn, in het bijzonder in artikel 32, dat op het gebied van huisvesting uitdrukkelijk ruimte laat voor nationale spreiding. De bepalingen van het Verdrag van Genève leiden volgens haar niet tot een andere conclusie, aangezien artikel 26 ervan eveneens uitdrukkelijk verwijst naar de vrijheid van verblijf. De Duitse regering benadrukt tevens dat richtlijn 2011/95 de bepalingen van het Verdrag van Genève niet integraal heeft overgenomen. In dezelfde zin wijst de Kreis Warendorf erop dat artikel 20 van de richtlijn duidelijk aangeeft dat de bepalingen ervan onverminderd de in het Verdrag van Genève neergelegde rechten gelden, en dat daar waar de richtlijn minder bescherming biedt ten aanzien van de erkende vluchtelingen dan wordt gewaarborgd door het Verdrag van Genève, zoals in het geval van artikel 33, dit Verdrag de richtlijn alleen maar aanvult. Verder wijzen zowel de Kreis Warendorf als de Duitse regering erop dat de inhoud van artikel 33 van de richtlijn niet overeenkomt met artikel 26 van het Verdrag van Genève.

2. Beoordeling

31. Voor de beantwoording van de onderhavige prejudiciële vraag moet in de eerste plaats worden vastgesteld of het begrip „vrij verkeer” in deze bepaling volgens een grammaticale, systematische, teleologische en historische uitleg eveneens de vrije verblijfplaatskeuze omvat, en in de tweede plaats, of de maatregel bestaand in oplegging van een woonverplichting een beperking vormt van die vrijheid.

a) Uitleg van het begrip „vrij verkeer” van artikel 33 van richtlijn 2011/95

i) Letterlijke uitleg

32. Volgens zowel de verwijzende rechter als de Commissie volstaat de loutere verwijzing naar de letterlijke tekst niet om een definitieve uitlegging te geven van het aan de orde zijnde artikel.

10 — Deze conclusie zou steun vinden in artikel 45, lid 3 VWEU, onder b) en c), dat zowel verwijst naar het recht zich vrij te verplaatsen als naar het recht van verblijf, alsmede in andere bepalingen van Unierecht, zoals artikel 20, lid 2, onder a), en 21, lid 1, VWEU, alsook artikel 45 van het Handvest van de grondrechten, welke bepalingen alle onderscheid maken tussen de vrijheid van verkeer en het recht van verblijf. Ook in andere regels van afgeleid recht, zoals artikel 7 van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB L 180, blz. 96) en 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 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 L 158, blz. 77).

33. In de eerste plaats kan het feit dat in de Duitse taalversie het opschrift van artikel 33 van de richtlijn de term „Freizügigkeit" gebruikt en de tekst van het artikel „Bewegungsfreiheit" niet als relevant worden beschouwd in het licht van andere taalversies, die in meerderheid één term gebruiken, namelijk „vrij verkeer", wat dezelfde term is die algemeen gebruikelijk is in de context van de fundamentele vrijheden van de Unie. [11]

34. Daar waar de bepalingen van het Unierecht specifiek de rechten van de burgers van de Unie regelen, maken ze dikwijls uitdrukkelijk melding van het verblijfsrecht. [12] Het begrip „vrij verkeer" wordt echter, in het bijzonder in het Unierecht, zoals ook de Duitse regering erkent in haar schriftelijke opmerkingen, niet altijd op eenvormige wijze gebruikt. Zo gebruikt het Unierecht veelvuldig het begrip „vrij verkeer" in brede zin om in het algemeen te verwijzen naar een geheel van onderling nauw samenhangende rechten, waaronder de bewegingsvrijheid en de vrijheid van verblijf [13] alsook de vrijheid de eigen staat te verlaten. Zoals advocaat-generaal Mayras het zo welsprekend heeft verwoord in zijn conclusie in de zaak Rutili, hangen al deze rechten „onlosmakelijk met elkander samen". [14]

35. Artikel 202 VWEU biedt een goed voorbeeld van het gebruik van „vrij verkeer" als begrip dat zowel de verplaatsing als het verblijf omvat. Dit artikel, dat staat in het hoofdstuk over de associatie van de landen en gebieden overzee, verwijst naar de handelingen die het „vrije verkeer van werknemers uit de landen en gebieden binnen de lidstaten en van werknemers uit de lidstaten" regelen, zonder dat in twijfel wordt getrokken dat die regels voorzien in het recht van verblijf.

36. Verder wordt het begrip „vrij verkeer" dikwijls gebruikt als verzamelnaam voor de verschillende rechten van vrijheid van verplaatsing en van verblijf. [15] Eveneens komt het begrip „vrij verkeer" in ruime zin dikwijls voor in formuleringen als „persoon die het recht van vrij verkeer geniet". [16]

37. Voorts staat de ondubbelzinnige verwijzing in artikel 33 van richtlijn 2011/95 naar het concept „vrij verkeer", dat binnen het Unierecht van grote betekenis is, in contrast met de terminologie van de instrumenten die de status van onderdanen van een derde land regelen, waarin wordt gesproken van „vrije toegang" tot het gehele grondgebied van een lidstaat. [17]

11 — Bijvoorbeeld, in de Spaanse (libre circulación), de Franse (liberté de circulation), de Engelse (freedom of movement), de Italiaanse (libertà di circolazione), de Nederlandse (vrij verkeer), de Portugese (liberdade de circulação), de Roemeense (libertatea de circulație), de Deense (Fri bevægelighed), de Zweedse (fri rörlighet), de Bulgaarse (Свобода на придвижване), de Estse (Liikumisvabadus), de Griekse (Ελεύθερη κυκλοφορία), de Tsjechische (svoboda pohybu), de Slowaakse (sloboda pohybu), de Letse (pārvietošanās brīvība), en de Kroatische versie (sloboda kretanja). Bij uitzondering worden verschillende termen gehanteerd, bijvoorbeeld in het Pools (swobodny przepływ / swoboda przemieszczania).

12 — Met name de artikelen 45, lid 3, onder b) en c), 21, lid 1 en 79, lid 2, onder b), VWEU en artikel 45, lid 1 en 2, van het Handvest van de grondrechten en richtlijn 2004/38.

13 — Zie bijvoorbeeld Olesti Rayo, A., „La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia", in J. Mª Beneyto Pérez (Red.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea – Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, blz. 325-387.

14 — Conclusie van advocaat-generaal Mayras in de zaak Rutili (36/75, EU:C:1975:124), waarin hij verwijst naar zowel het recht van werknemers „‚in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling' als [...] hun recht daar met het oog op hun werk verblijf te houden".

15 — Voorbeelden zijn artikel 3, lid 2, VEU, het opschrift van titel IV van deel III van het VWEU, artikel 26, lid 2, VWEU, artikel 45, lid 1, VWEU, de artikelen 46 en 48 VWEU.

16 — Deze term komt veel voor in de bepalingen van het Schengenacquis.

17 — Zie artikel 11, lid 1, onder h), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44); artikel 14, lid 1, onder h), van richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PB L 155, blz. 17); artikel 22, onder b), van richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PB L 94, blz. 375), en artikel 17, onder b), van richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (PB L 157, blz. 1).

38. Daarnaast valt niet te ontkennen dat in de literatuur over zowel het Unierecht als het internationale recht het begrip „verkeer" in het algemeen wordt gebruikt als complex juridisch begrip dat bestaat uit diverse aspecten die niet uitsluitend de vrijheid van reizen of verplaatsing omvatten. [18]

39. Op grond van bovenstaande ben ik van mening dat de loutere vermelding van de uitdrukking „vrij verkeer" zonder expliciete verwijzing naar het recht van verblijf in de tekst van artikel 33 van richtlijn 2011/95 niet volstaat om ervan uit te kunnen gaan dat dit laatste recht is uitgesloten van de werkingssfeer van deze bepaling.

ii) Systematische en teleologische uitleg

40. Het voorgaande vindt bevestiging in een systematische en teleologische uitleg, in het kader waarvan zowel het Verdrag van Genève als de grondrechten van bijzonder belang zijn.

41. In zoverre is met name van belang dat, zoals blijkt uit de overwegingen 4, 23 en 24 van richtlijn 2011/95 – evenals uit de desbetreffende overwegingen van haar voorgangster, richtlijn 2004/83 – richtlijn 2011/95 is vastgesteld om de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten richtsnoeren te geven bij de toepassing van het Verdrag van Genève op basis van gemeenschappelijke criteria en begrippen, en dat dit Verdrag de hoeksteen vormt van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen. [19] Bijgevolg moeten, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, „de bepalingen van die richtlijn [...] worden uitgelegd in het licht van de algehele systematiek en de doelstelling ervan, met inachtneming van dat Verdrag en de andere toepasselijke verdragen bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU". [20]

42. Het is juist dat in richtlijn 2011/95 niet alle in het Verdrag van Genève neergelegde rechten zijn overgenomen [21] en dat deze richtlijn onverminderd die rechten geldt [22], maar ofschoon de door dit Verdrag geboden bescherming niet volledig geldt voor personen die subsidiaire bescherming genieten, moet het Verdrag van Genève worden beschouwd als dwingend referentie-instrument voor de uitlegging van die bepalingen van de richtlijn waarin rechten zijn opgenomen die overeenstemmen met de in dit Verdrag neergelegde rechten. Het vereiste van uitleg in overeenstemming met het Verdrag van Genève, dat niet alleen blijkt uit andere bepalingen van richtlijn 2011/95 [23] maar ook uit de rechtsgrondslag en de ontstaansgeschiedenis ervan, vervalt niet reeds omdat de bepalingen van de richtlijn – zoals het geval is met het aan de orde zijnde artikel – de rechten van vluchtelingen en van personen die subsidiaire bescherming genieten, zonder onderscheid regelen zoals aangegeven in artikel 20, lid 2, van de richtlijn.

43. In deze context wijs ik op het bijzondere belang van artikel 26 van het Verdrag van Genève, dat onder het opschrift „Bewegingsvrijheid" het recht erkent om verblijf te kiezen en zich vrij op het grondgebied van de gaststaat te bewegen. [24]

18 — Om enkele voorbeelden te noemen: Schermers, H., *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer 1993; Spaventa, E., *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*, Kluwer Law International, 2007; Flory, M., en Higgins, R., *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988; Beyani, C., *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000; Goodwin-Gill, G., *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press 2008.

19 — Zie bijvoorbeeld, in verband met richtlijn 2004/83, arrest X e.a. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, punt 39) en aldaar aangehaalde rechtspraak.

20 — Arrest H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 28) en aldaar aangehaalde rechtspraak.

21 — Arrest Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, punten 24 en 26).

22 — Zoals uitdrukkelijk aangegeven in artikel 20, lid 1, van richtlijn 2011/95.

23 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de gevoegde zaken B (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:302, punt 42).

24 — Illustratief is in dit verband de opmerking van de UNHCR over artikel 32 van richtlijn 2004/83: „UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement", UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005.

44. Daarnaast verklaart overweging 16 van de richtlijn dat deze „de grondrechten [eerbiedigt] en [...] de beginselen in acht [neemt] die met name erkend zijn in het Handvest van de grondrechten" en dat deze in het bijzonder tracht „de menselijke waardigheid [...] ten volle te eerbiedigen".

45. Het lijdt geen twijfel dat de richtlijn moet worden uitgelegd overeenkomstig de grondrechten. Deze verplichting betreft, zoals is uitgemaakt in het arrest Kamberaj [25], de vaststelling van de draagwijdte en de inhoud van de bepalingen van een richtlijn waarin rechten zijn neergelegd voor onderdanen van derde landen. In dit arrest heeft het Hof geoordeeld dat bij de bepaling welke maatregelen van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zijn onderworpen aan het beginsel van gelijke behandeling van richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen [26], de rechten van artikel 34 van het Handvest van de grondrechten moeten worden geëerbiedigd.

46. Er zij op gewezen dat, ofschoon artikel 45 van het Handvest van de grondrechten uitsluitend het recht betreft van vrij verkeer binnen de lidstaten zonder specifiek melding te maken van de vrijheid van verkeer en verblijf binnen het grondgebied van een staat [27], de interne dimensie van het vrije verkeer volgens artikel 6, lid 3, VEU een algemeen beginsel van Unierecht vormt, dat blijkt uit zowel de constitutionele tradities van de lidstaten als artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM [28]. Deze bepaling biedt samen met artikel 12 IVBPR steun voor een uitleg van het concept „vrij verkeer" als een ondeelbaar geheel van verschillende, onlosmakelijk met elkaar verbonden bestanddelen die samenhangen met de menselijke mobiliteit, zodat „ontkenning van een van deze bestanddelen betekent dat bevestiging van de rest eerder een hersenschim dan werkelijkheid is". [29]

47. Al deze overwegingen zijn nauw verwant met de algemene perceptie van vrijheid van verkeer als een recht dat de bestanddelen verplaatsing en verblijf omvat, want anders zou het nuttig effect van artikel 33 van de richtlijn moeilijk kunnen worden gewaarborgd. Kortom, het recht om zich te verplaatsen binnen een bepaalde territoriale ruimte heeft, zoals blijkt uit de „premoderne" voorlopers ervan, een sterke instrumentele component, in die zin dat het gaat om een bevoegdheid die in grote mate is gericht op de vrije woonplaatskeuze. [30]

48. Het feit dat artikel 32, lid 2, van richtlijn 2011/95 op het gebied van toegang tot huisvesting uitdrukkelijk ruimte laat voor nationale spreiding van personen die internationale bescherming genieten, leidt uiteindelijk niet tot een andere conclusie. Mijns inziens rechtvaardigt deze verklaring een eventuele spreiding van personen die internationale bescherming genieten uitsluitend in het kader van de nakoming van de verplichtingen van de lidstaat tot invoering van beleid om discriminatie bij de

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, punten 79 e.v.

26 — Richtlijn van de Raad van 25 november 2003 (PB 2004, L 16, blz. 44), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad, van 11 mei 2011 (PB L 132, blz. 1).

27 — Het belang van het fundamentele recht van vrij verkeer binnen een staat maakt dat dit recht in zekere mate wordt gerekend tot het recht van vrij verkeer binnen de Unie. Zo bepaalt artikel 22 van richtlijn 2004/83 dat de lidstaten geen territoriale beperkingen van het verblijfsrecht en het duurzaam verblijfsrecht kunnen toepassen, dan wanneer zij dezelfde bepalingen ten aanzien van hun eigen onderdanen toepassen. In het arrest Rutili (36/75, EU:C:1975:137) heeft het Hof geoordeeld dat „in geval van partiële, tot bepaalde gedeelten van het grondgebied beperkte verblijfsverboden de door het gemeenschapsrecht beschermde personen krachtens artikel 7 van het Verdrag – en binnen het toepassingsgebied van die bepaling – op voet van gelijkheid met de onderdanen van de betrokken lidstaat moeten worden behandeld" (punt 49). Deze verplichting tot gelijke behandeling is nader toegelicht in het arrest Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712), in verband met territoriale beperkingen wegens ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid als gevolg van individueel gedrag, waar anders ten aanzien van het gehele grondgebied een verblijfsverbod of een verwijderingsmaatregel zou gelden. Het vrije verkeer binnen een staat wordt ook indirect beschermd door het Unierecht, aangezien een nationale maatregel tot beperking daarvan gevolgen kan hebben voor het vrije verkeer tussen lidstaten en niet is gerechtvaardigd. Zie arrest Libert e.a. (C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Er zij op gewezen dat, zoals de verwijzende rechter stelt, de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM") inzake artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM de voorwaarden ten aanzien van de woonplaats soms brengt onder het begrip „vrij verkeer" (zie bijvoorbeeld arresten van 17 juli 2003, Luordo/Italië, nr. 32190/96, van 20 april 2010, Villa/Italië, nr. 19675/06, en van 22 februari 2007, Tatishvili/Rusland, nr. 1509/02).

29 — Zie Higgins, R., „The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country", *International Affairs*, Vol. 49, No. 31973, blz. 341-357, p. 342, betreffende de rechten van toegang, verblijf en vertrek.

30 — Voor een gedetailleerd historisch onderzoek naar de oorsprong van de vrijheid van verkeer in Duitsland, Ziekow, J., *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

toegang tot huisvesting te voorkomen. Anders gezegd, het tussen komma's geplaatste zinsdeel aan het begin van artikel 32, lid 2, van de richtlijn moet uitsluitend worden opgevat als manier om het belang te beschermen dat de lidstaten erbij hebben via hun eigen huisvestingbeleid een concentratie van personen die internationale bescherming genieten te voorkomen.

iii) Historische uitleg

49. Ofschoon een historische uitleg die uitsluitend betrekking heeft op de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2011/95 geen definitief uitsluitsel geeft [31], bevestigt de gezamenlijke beoordeling van de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2004/83 en die van richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten [32] dat het begrip „vrij verkeer" van artikel 33 van richtlijn 2011/95 tevens het recht op vrij verblijf omvat.

50. Het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, dat leidde tot richtlijn 2003/9 [33], is voorafgegaan door conclusies van de Raad die specifieke aanbevelingen bevatten ten aanzien van mogelijke beperkingen op het recht van vrij verblijf van de asielzoekers. [34] Het voorstel van de Commissie, dat uitdrukkelijk was gebaseerd op deze aanbevelingen, bevatte in artikel 7 reeds aanzienlijke beperkingen. Ofschoon, zoals blijkt uit de formulering van en de toelichting op dit artikel, deze beperkingen duidelijk betrekking hadden op het verblijf [35], werd in het voorstel algemeen gesproken van „vrij verkeer". Het een paar maanden later door de Commissie ingediende voorstel, dat leidde tot richtlijn 2004/83 [36], was in overeenstemming met deze formulering en verwees uitsluitend naar de vrijheid van verkeer, welke formulering zonder discussie is overgenomen in zowel artikel 32 van richtlijn 2004/83 als artikel 33 van richtlijn 2011/95.

51. De uitdrukkelijke verwijzing naar enerzijds het vrije verkeer en anderzijds de beperkingen op het verblijf in artikel 7 van richtlijn 2003/9, thans artikel 7 van richtlijn 2013/33/EU [37], is dus het resultaat van de complexe onderhandelingen waarin ernaar werd gestreefd de grenzen van de verschillende bestanddelen van het vrije verkeer die in het voorstel van de Commissie gezamenlijk waren beoordeeld nauwkeurig af te bakenen. [38] Daarentegen is een dergelijk debat niet gevoerd over het begrip „vrij verkeer" dat in de tekst van de aan de orde zijnde richtlijn is opgenomen. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, had zij anders uitdrukkelijk moeten toelichten waarom slechts één bestanddeel van het vrije verkeer was opgenomen in haar voorstel.

52. Aldus leidt de gezamenlijke beoordeling van de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2003/9 en die van richtlijn 2004/83, waarover de onderhandelingen overigens gedeeltelijk in dezelfde periode plaatsvonden en waren gebaseerd op voorstellen waarin de Commissie ten aanzien van het vrije verkeer een soortgelijke formulering hanteerde, tot de overweging dat het vrije verkeer van artikel 33 van richtlijn 2011/95, naast de vrijheid van verplaatsing, tevens de vrijheid van verblijf omvat. Het is

31 — In artikel 33 van richtlijn 2011/95 is bijna letterlijk de inhoud van artikel 32 van richtlijn 2004/83 overgenomen, die weer een afspiegeling is van de terminologie van het voorstel van de Commissie [COM(2001) 510 definitief]. In antwoord op een vraag ter terechtzitting heeft de Commissie toegelicht dat het haar bedoeling was dat de vrijheid van verblijf zou worden opgevat als onderdeel van het begrip vrijheid van verkeer. De bedoeling van de Uniewetgever ten aanzien van de hier aan de orde zijnde kwestie blijkt echter noch uit de toelichting bij dat voorstel, noch uit de latere voorbereidende stukken.

32 — Van de Raad van 27 januari 2003 (PB L 31, blz. 18).

33 — COM(2001) 181 definitief.

34 — Conclusies van de Raad van 30 november en 1 december 2000, document 13865/00, met in de bijlage „Richtlijnen voor het toekomstige gemeenschapsinstrument inzake voorwaarden voor de opvang van asielzoekers".

35 — In deze toelichting wordt ook melding gemaakt van de noodzaak tot eerbiediging van het recht zich vrijelijk te verplaatsen als neergelegd in het Vierde Protocol bij het EVRM. Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, COM(2001) 181 definitief (PB C 213E, blz. 286).

36 — COM(2001) 510 definitief.

37 — Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB L 180, blz. 96).

38 — Zie bijvoorbeeld de documenten van de Raad nrs. 11541/01, 6467/02 of 7307/02.

moeilijk voor te stellen dat de Uniewetgever in twee richtlijnen waarover in dezelfde periode is onderhandeld en die inhoudelijk met elkaar in verband staan, zonder enig overleg zou hebben besloten een van de wezenlijke bestanddelen van het vrije verkeer dat uitvoerig was besproken in verband met asielzoekers, uit te sluiten voor personen die internationale bescherming genieten.

53. Kortom, op grond van het vorenstaande kan men stellen dat het begrip „vrij verkeer" van artikel 33 van richtlijn 2011/95 zowel de vrijheid van verplaatsing als de vrije keuze van de verblijfplaats omvat.

b) Vormt de woonverplichting een beperking van het vrije verkeer?

54. Nu de draagwijdte van artikel 33 van richtlijn 2011/95 is vastgesteld, is het niet moeilijk de vraag te beantwoorden of het vereiste om te wonen in een bepaalde plaats op zich een beperking vormt van het in deze bepaling bedoelde vrije verkeer, zulks ongeacht de vraag of deze maatregel ook het vereiste van gelijke behandeling met andere legaal verblijvende onderdanen van een derde land respecteert. Dit laatste punt zal onderzocht worden in het kader van de bespreking van de derde prejudiciële vraag.

55. Hiertoe volstaat het om de aard van de maatregel alsook de gevolgen ervan te bezien. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing legt de betrokken maatregel een verplichting op verblijf te kiezen en te houden op een bepaalde plaats, zonder dat daardoor echter de mogelijkheid wordt beperkt zich vrijelijk op het gehele nationale grondgebied te bewegen en er te verblijven. Zoals de Duitse regering heeft toegelicht tijdens de mondeling behandeling, leidt niet-nakoming van die verplichting bovendien tot sancties, waaronder een geldboete.

56. Gelet op het feit dat de wezenlijke inhoud van de vrijheid van verblijf juist bestaat in de vrijheid om vrij verblijf te kiezen, blijkt in deze omstandigheden duidelijk dat de verplichting om in een bepaalde plaats te wonen inhoudelijk gezien een beperking vormt van het vrije verkeer, los van het feit dat de betrokken maatregel niet de mogelijkheid uitsluit om te reizen of gedurende bepaalde tijd op andere plaatsen te verblijven en dat bepaalde vereisten zijn voorzien voor wijziging van deze verplichting.[39]

57. Dientengevolge geef ik in overweging de eerste vraag van de verwijzende rechter aldus te beantwoorden dat een door een lidstaat opgelegde verplichting om te wonen binnen een bepaald geografisch gebied een beperking van het vrije verkeer van personen in de zin van artikel 33 van richtlijn 2011/95 vormt, geheel los van het feit dat de persoon die internationale bescherming geniet zich vrij op het grondgebied van de lidstaat mag verplaatsen en daar vrij mag verblijven.

B – *De tweede en de derde prejudiciële vraag*

58. Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, vraagt het Bundesverwaltungsgericht het Hof of de woonverplichting voor personen met subsidiairebeschermingsstatus verenigbaar is 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 instanties binnen het grondgebied (tweede prejudiciële vraag) of op redenen van immigratie- of integratiebeleid, bijvoorbeeld het voorkomen van het ontstaan van sociale spanningen door de massale vestiging van vreemdelingen in bepaalde gemeenten of districten (derde prejudiciële vraag). Wat dit laatste punt betreft wenst de verwijzende rechter eveneens te vernemen of het volstaat om abstracte immigratie- of integratiepolitieke redenen aan te voeren, of dat dergelijke redenen juist concreet moeten worden vastgesteld.

39 — De Beleidsregels van 2009 voorzien in intrekking of herziening van de woonverplichting ingeval er sprake is van een arbeidsovereenkomst met bepaalde kenmerken – met name moeten de bestaansmiddelen voor het hele gezin zijn gewaarborgd zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op sociale bijstand – en indien dat bevorderlijk is voor de totstandbrenging van een gezinsleven met de echtgenoot, ongehuwd samenwonende partner of minderjarige kinderen, de verzorging van familieleden die hulpbehoevend zijn door leeftijd, ziekte of handicap, of de voorkoming van huiselijk geweld.

59. Voor een beter inzicht in de betekenis en de implicaties van deze twee prejudiciële vragen wijs ik op de uitspraak van de verwijzende rechter, het Bundesverwaltungsgericht, van 15 januari 2008[40], waarin deze heeft beslist dat een woonverplichting zoals in deze zaken aan de orde, niet kan worden opgelegd in het geval van erkende vluchtelingen, aangezien deze verplichting in strijd is met artikel 23 van het Verdrag van Genève als ze alleen wordt gerechtvaardigd door de noodzaak een redelijke spreiding van de socialeuitkeringslasten te waarborgen. De verwijzende rechter vraagt zich echter af of dezelfde redenering kan worden toegepast op personen met subsidiairebeschermingsstatus, aangezien artikel 29 van de richtlijn – dat verwijst naar de ontvangst van „de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand [...], zoals de onderdanen van die lidstaat" – niet dezelfde strekking heeft als artikel 23 van het Verdrag van Genève, – dat spreekt van „op dezelfde wijze behandelen". Ingevolge de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht zou deze woonverplichting echter haar rechtvaardiging kunnen vinden in redenen van migratie- of integratiebeleid, ook voor erkende vluchtelingen. Een louter abstracte verwijzing naar die redenen zou echter niet volstaan; de bevoegde autoriteiten dienen de redenen te specificeren op grond waarvan die beperking concreet wordt opgelegd.

1. Bij het Hof ingediende opmerkingen

60. Zowel Alo als Osso als de Commissie menen dat de artikelen 29 en 33 van richtlijn 2011/95 in de weg staan aan de beperking van de verblijfplaats.

61. Volgens Alo vormt de in casu aan de orde zijnde woonverplichting een beperking van het vrije verkeer op grond van het ontvangen van een sociale uitkering, hetgeen in strijd is met artikel 29 van richtlijn 2011/95. Hij is tevens van mening dat de litigieuze maatregel in strijd is met artikel 12, lid 1, van het IVBPR, aangezien het gaat om een beperking die niet is voorzien in de wet, noch kan worden gerechtvaardigd op basis van de criteria van lid 3 van die bepaling. Volgens Osso ziet artikel 33 van de richtlijn op de gelijke behandeling van vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten. Het feit dat het ingevolge de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht in Duitsland volgens het Verdrag van Genève niet is toegestaan beperkingen op te leggen aan vluchtelingen, brengt dan ook met zich dat personen die subsidiaire bescherming genieten dezelfde behandeling moeten krijgen. Gelet op het feit dat het Duitse recht niet toestaat dat sociale bijstand aan nationale onderdanen wordt gekoppeld aan een bepaalde verblijfplaats, is de aan personen met subsidiairebeschermingsstatus opgelegde woonverplichting ook in strijd met artikel 29 van de richtlijn. Uit het feit dat deze bepaling spreekt over „de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand" mag niet worden afgeleid dat territoriale beperkingen zijn toegestaan. Osso merkt op dat de redenen van immigratie en integratie die worden genoemd in de Beleidsregels van 2009 uitsluitend betrekking hebben op vreemdelingen die zijn toegelaten op humanitaire, politieke of volkenrechtelijke gronden, maar niet op alle legaal verblijvende vreemdelingen, zodat er sprake is van een verschil in behandeling dat schending van artikel 33 van de richtlijn oplevert. Daarnaast meent zij dat de bevoegde autoriteiten niet hebben vastgesteld dat er in haar geval sprake is van redenen van algemeen belang: er is niet aangetoond dat haar vrije verblijfplaatskeuze een onevenredige last zou kunnen betekenen voor bepaalde regio's, noch dat deze kan bijdragen aan het ontstaan van sociale spanningen. Tot slot wijst Osso erop dat de toewijzing van een verblijfplaats in bepaalde gebieden kan leiden tot problemen bij het vinden van een baan en de betrokkenen kan „stigmatiseren".

62. De Commissie is van mening dat een beperking van het vrije verkeer van personen met subsidiairebeschermingsstatus moet voldoen aan twee cumulatieve voorwaarden. Ten eerste mag deze, op grond van de collectieve aanduiding „personen die internationale bescherming genieten", niet leiden tot een verschil in behandeling tussen vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten. Overeenkomstig het in artikel 20, lid 2, van richtlijn 2011/95 geformuleerde beginsel is een onderscheiding alleen toegestaan in samenhang met artikel 29, lid 2. In de tweede plaats kunnen de lidstaten het vrije verkeer niet verder beperken dan zij in dezelfde omstandigheden zouden mogen

40 — BVerwG (1 C 17.07).

doen bij andere legaal verblijvende personen. Hoewel de Commissie van mening is dat het aan de nationale rechter staat de nationale wetgeving aan deze twee voorwaarden te toetsen, meent zij dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de nationale regels leiden tot een dubbele discriminatie, waartegen artikel 33 van de richtlijn zich verzet. Verder meent zij dat artikel 29 niet relevant is voor de rechtvaardiging van een beperking van het vrije verkeer. Gesteld dat een beperking niet discriminerend zou zijn, meent de Commissie dat de aangevoerde gronden legitieme doelstellingen zouden kunnen vormen en toelaatbaar zouden kunnen zijn mits ze het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen en in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de richtlijn.

63. Volgens de Griekse regering heeft de lidstaat de discretionaire bevoegdheid om te bepalen op welke gronden het vrije verkeer mag worden beperkt. Deze beperkingen moeten echter worden toegepast binnen de grenzen en de doelstellingen van de richtlijn, en ook overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen en het evenredigheidsbeginsel. De woonverplichting zou een passend middel zijn om onredelijke lasten voor bepaalde territoriale lichamen te vermijden en de integratie te bevorderen, en aldus gerechtvaardigd zijn.

64. De Duitse regering en de Kreis Warendorf stellen subsidiair, voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, dat de verblijfplaatsbeperkende maatregel niet in strijd is met de artikelen 29 en 33 van de richtlijn. Beiden benadrukken het verschil tussen de formulering van artikel 29 van de richtlijn en artikel 23 van het Verdrag van Genève, waaruit blijkt dat de Uniewetgever een onderscheid heeft willen maken. De Duitse regering wijst er in verband met artikel 33 van de richtlijn ook op dat § 12, lid 2, AufenthG in verblijfplaatsbeperkingen voor alle vreemdelingen voorziet en dat het feit dat deze niet aan vluchtelingen worden opgelegd niet in strijd is met de richtlijn, aangezien deze geen meestbegunstigingsregel bevat. In elk geval zouden budgettaire redenen en overwegingen van migratie- en integratiebeleid een woonverplichting kunnen rechtvaardigen, aangezien ze een legitiem doel nastreven en in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. De Duitse regering wijst er ook op dat, indien een van de twee aspecten op zich niet volstaat om een woonverplichting te rechtvaardigen, moet worden nagegaan of de gelijktijdige aanwezigheid van beide aspecten een dergelijke maatregel niet toch zou kunnen rechtvaardigen. De Kreis Warendorf gaat in zijn schriftelijke opmerkingen niet in op de derde vraag, aangezien zijn beslissing niet was gebaseerd op overwegingen inzake migratie of integratie.

2. Beoordeling

65. In de tweede en de derde prejudiciële vraag wordt aan de orde gesteld of de woonverplichting verenigbaar is met de artikelen 29 en 33 van de richtlijn, voor zover deze verplichting rechtvaardiging kan vinden in een van de volgende twee redenen: territoriale spreiding van de lasten van de sociale uitkeringen, en overwegingen van migratie- en integratiebeleid.

66. Alvorens een antwoord op elk van deze vragen in overweging te geven, moet ik erop wijzen dat, ofschoon de verwijzende rechter in zijn vragen twee verschillende artikelen van richtlijn 2011/95 noemt, namelijk de artikelen 29 en 33, ik het zwaartepunt van mijn beoordeling zal leggen op deze laatste bepaling. Hoewel het denkbaar is dat de woonverplichting kan leiden tot een beperking van het recht om sociale bijstand te ontvangen „zoals" de eigen onderdanen, blijkt uit geen van de stukken waarover het Hof beschikt dat de woonverplichting een beperking tot de toegang tot sociale uitkeringen impliceert, bijvoorbeeld in het geval van eventuele niet-nakoming hiervan door personen die subsidiaire bescherming genieten. Gelet op het feit dat lid 2 van dit artikel wat betreft de niet als meest fundamenteel beschouwde prestaties een verschillende behandeling van personen met subsidiairebeschermingsstatus toestaat, is het duidelijk dat deze dimensie van de bepaling buiten mijn beoordeling moet vallen, aangezien niet is vastgesteld of de lidstaat gebruik heeft gemaakt van deze uitzondering en of de voorzieningen die ten grondslag liggen aan de woonverplichting al dan niet onder de meest fundamentele prestaties vallen.

67. Anderzijds brengt artikel 29 ons niet verder bij de beoordeling van de verenigbaarheid met het Unierecht van de op grond van de aangevoerde argumenten ingestelde maatregel, want hoewel deze bepaling ten aanzien van de toegang tot de niet als meest fundamenteel beschouwde prestaties een verschillende behandeling van personen met de subsidiairebeschermingsstatus toestaat, betekent dit niet dat een soortgelijke verschillende behandeling kan worden toegepast ten aanzien van de voorwaarden voor het uitoefenen van het recht van vrij verkeer als neergelegd in artikel 33 van de richtlijn.

68. In de context van artikel 33 van de richtlijn zij eraan herinnerd dat de prejudiciële vragen bovendien zijn voorgelegd in het kader van een relatief recht, dat wordt gekenmerkt door een verwijzing naar de rechten die andere groepen personen genieten. Dit betekent dat de aangevoerde redenen niet alleen in materieel opzicht als mogelijke rechtvaardigingsgronden voor een beperking van het vrije verkeer binnen een staat moeten worden getoetst, maar dat ook moet worden onderzocht of ze een verschil in behandeling rechtvaardigen.

69. Alvorens over te gaan tot de bespreking van de genoemde rechtvaardigingsgronden vanuit dit dubbele perspectief, acht ik het noodzakelijk een aantal opmerkingen te maken over het recht van vrij verkeer binnen een staat in relatie tot het non-discriminatiebeginsel.

70. In deze context mag niet uit het oog worden verloren dat het fundamentele recht van vrij verkeer in de huidige tijd, waarin mobiliteit een van de basisvoorwaarden is voor de verwezenlijking van de professionele en persoonlijke doelstellingen van degenen die in de dynamische samenlevingen van de lidstaten van de Unie leven, duidelijk verband houdt met de vrije ontwikkeling van de persoonlijkheid.[41] Verder behoeft nauwelijks te worden gewezen op de enorme waarde van de persoonlijke mobiliteit temidden van de grondbeginselen van het Unierecht. Voor personen die internationale bescherming genieten, die bovendien hun eigen staat hebben moeten verlaten en die, zoals blijkt uit overweging 41 van richtlijn 2011/95, worden geconfronteerd met specifieke integratieproblemen, krijgt het vrije verkeer binnen de gaststaat een specifiek belang waarvan de betekenis niet moet worden onderschat.

a) Het recht om niet te worden gediscrimineerd in relatie tot het vrije verkeer binnen een staat

71. Los van de complexe wisselwerking tussen het vluchtelingenrecht en de mensenrechten in het internationale recht lijdt het geen twijfel dat in het Unierecht, zoals wordt erkend in overweging 16 van richtlijn 2011/95, de grondrechten het basisreferentiekader vormen van de internationale beschermingsstatus. De bepalingen van hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95 definiëren de internationale beschermingsstatus aan de hand van het beginsel van gelijke behandeling, met verschillende formuleringen. Dit beginsel is bovendien een algemeen rechtsbeginsel van de Unie, dat thans in artikel 20 van het Handvest is vastgelegd en waarvan het non-discriminatiebeginsel, neergelegd in artikel 21, lid 1, van het Handvest, een bijzondere uitdrukking vormt.[42] Volgens vaste rechtspraak van het Hof „vereist dit beginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is”.[43]

41 — Daarop wordt in het bijzonder gewezen door het VN-comité voor de rechten van de mens in Algemene Opmerking nr. 27, betreffende de vrijheid van verplaatsing (art. 12 IVBPR), van 2 november 1999. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB, welke tekst aldus begint: „de vrijheid van verplaatsing is een onmisbare voorwaarde voor de vrije ontwikkeling van de mens”.

42 — Arrest Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punt 43) en aldaar aangehaalde rechtspraak.

43 — Arrest Akzo Nobel Chemicals en Akcros Chemicals/Commissie (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punt 55) en aldaar aangehaalde rechtspraak.

72. In dit verband is het duidelijk dat de onderhavige zaken twee verschillende mogelijke situaties van ongelijke behandeling aan de orde stellen, afhankelijk van de juridische status van de migrant: enerzijds die van de personen die subsidiaire bescherming genieten ten opzichte van vluchtelingen, en anderzijds die van alle personen die internationale bescherming genieten ten opzichte van andere legaal verblijvende onderdanen uit derde landen.

73. Het verschil in behandeling ten opzichte van vluchtelingen die sociale uitkeringen ontvangen en zich derhalve in een vergelijkbare situatie bevinden, zou in feite alleen kunnen zijn gebaseerd op de verschillende juridische status.

74. Anderzijds, zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, bepaalt het AufenthG in § 12, lid 2, weliswaar dat territoriale beperkingen kunnen worden opgelegd aan onderdanen van derde landen in het algemeen, maar bepalen de Beleidsregels van 2009 alleen dat de verblijfplaatsbeperking moet worden opgelegd aan onderdanen van derde landen aan wie het verblijf is toegestaan op volkenrechtelijke, humanitaire of politieke gronden en die sociale uitkeringen ontvangen. Het verschil in behandeling ten opzichte van andere vreemdelingen die zich voor het overige in een vergelijkbare situatie bevinden met betrekking tot de toekenning van sociale uitkeringen, is dan ook uitsluitend gebaseerd op de migratiestatus. De mogelijkheid een vergelijking te trekken tussen personen die internationale bescherming genieten en andere vreemdelingen wordt niet uitgesloten doordat de toelating van deze laatsten in het AufenthG afhankelijk is gesteld van het beschikken over voldoende bestaansmiddelen, en evenmin doordat de gronden die hun verblijf rechtvaardigen verschillen.[44] In zoverre volstaat de opmerking dat artikel 33 van de richtlijn, in overeenstemming met artikel 26 van het Verdrag van Genève, bepaalt dat andere legaal verblijvende onderdanen uit derde landen het referentiepunt voor de vergelijking vormen.[45]

75. Dat de juridische status van migrant een van de verboden discriminatiegronden is, lijkt niet betwistbaar. Ofschoon artikel 21 van het Handvest niet verwijst naar deze grond als een van de „met name" uitdrukkelijk verboden kenmerken, staat vast dat de opsomming in deze bepaling niet uitputtend is. Daarnaast volgt de erkenning van de juridische status van migrant als verboden discriminatiegrond uit een uitlegging van artikel 21 van het Handvest in verbinding met artikel 14 EVRM, welke uitlegging vereist is voor zover beide bepalingen overeenkomen.[46] Feit is dat het EHRM heeft erkend dat de status van migrant een van de categorieën is die vallen onder het begrip „andere status" van artikel 14 EVRM.[47]

76. De omstandigheid dat de situatie van personen met internationale beschermingsstatus het element van vrije persoonlijke keuze mist dat wel aanwezig is bij andere typen migrantenstatus, leidt ertoe dat uitsluitend zeer zwaarwegende redenen kunnen worden aangevoerd om een verschil in behandeling te rechtvaardigen, zodat bij de evenredigheidstoetsing een streng criterium moet worden gehanteerd.[48]

44 — Zie over deze kwestie: Bank, R., „Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie", in Hofmann, R., en Löhr, T., (red.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, blz. 169-181, p. 174. Volgens artikel 6 van het Verdrag van Genève „houdt de term ‚onder dezelfde omstandigheden' in, dat een vluchteling voor de uitoefening van een recht moet voldoen aan alle eisen (waaronder begrepen die betreffende de duur van en de voorwaarden voor tijdelijk verblijf of vestiging) waaraan hij zou moeten voldoen indien hij geen vluchteling was, met uitzondering van de eisen waaraan, wegens hun aard, een vluchteling niet kan voldoen".

45 — Dit begrip, dat niet is omschreven in de richtlijn, ziet op alle personen die geen Unieburger zijn in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en wel voldoen aan de voorwaarden om in een lidstaat te verblijven. De generieke verwijzing naar andere legaal verblijvenden kan worden opgevat als een verwijzing naar vreemdelingen die onder het algemene regime vallen zonder dat hun verblijf berust op uitzonderlijke gronden, of die internationale bescherming genieten.

46 — Volgens de toelichting op het Handvest, artikel 21.

47 — Zie het arrest van het EHRM van 21 juni 2011, Ponomaryovi/Bulgarije, nr. 5335/05, en in het bijzonder het arrest van 27 september 2011, Bah/Verenigd Koninkrijk, nr. 56328/07.

48 — Zie voornoemd arrest van het EHRM Bah/Verenigd Koninkrijk, punt 48.

77. Uitlegging van artikel 21 van het Handvest gelezen in samenhang met artikel 14 EVRM is vereist vanaf het moment dat het verschil in behandeling dat hier aan de orde is, zich specifiek voordoet binnen de werkingssfeer van een van de in het Verdrag van Genève erkende grondrechten, in het bijzonder het recht zich vrijelijk te verplaatsen binnen een staat, neergelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Zoals ik reeds in punt 46 van deze conclusie heb opgemerkt, maakt dit recht, als algemeen rechtsbeginsel, volledig deel uit van de grondrechten van de Unie.

78. Het is juist dat het EHRM het recht zich vrij te verplaatsen binnen een staat aldus heeft uitgelegd dat, aangezien het alleen geldt voor legaal verblijvende personen, het niet van toepassing is op vreemdelingen die handelen in strijd met de inreisbepalingen van de betrokken staat, waartoe ook een vereiste betreffende de territoriale geldigheid van een voorlopige verblijfsvergunning kan behoren.[49] Een juist inzicht in deze rechtspraak is echter essentieel voor het bepalen van de inhoud van het grondrecht van vrije verplaatsing binnen een staat als algemeen beginsel van Unierecht.

79. De aangehaalde rechtspraak betreft steeds zaken waarin het gaat om situaties waarin vreemdelingen uitsluitend voorlopig waren toegelaten, in afwachting van de beschikking op hun asielverzoek, of omdat zij niet konden worden verwijderd. In de onderhavige zaken betreft het zeker geen voorlopige situatie, aangezien zowel Alo als Osso de subsidiairebeschermingsstatus hebben en in het bezit zijn van een verblijfstitel verleend op grond van artikel 24 van richtlijn 2011/95, die sinds een aantal jaren regelmatig is verlengd.

80. Het bewijs ten slotte dat de subsidiairebeschermingsstatus geen voorlopig karakter heeft, levert het feit dat de werkingssfeer van richtlijn 2003/109 is uitgebreid teneinde de status van langdurig verblijfsgerechtigde open te stellen voor alle personen die internationale bescherming genieten.[50]

81. Na deze opmerkingen wil ik in navolging van de vaste rechtspraak van het Hof en in overeenstemming met artikel 52, lid 1, van het Handvest onmiddellijk erop wijzen dat een verschil in behandeling uitsluitend is gerechtvaardigd indien het berust „op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel”.[51]

82. De woonverplichting vindt in de eerste plaats een wettelijke basis in § 12, lid 2, tweede zin, AufenthG. De desbetreffende discretionaire bevoegdheid is afgebakend in de Beleidsregels van 2009.[52]

83. Wat de beoordelingsruimte betreft die in dit opzicht kan worden toegekend aan de lidstaten bij de beoordeling van de noodzakelijke maatregelen ter verwezenlijking van doelstellingen van verschillende aard, vormen de twee uitdrukkelijk in de Beleidsregels van 2009 geformuleerde doelen – namelijk het voorkomen dat bepaalde deelstaten en gemeenten budgettair onevenredig worden belast, en het voorkomen van sociale uitsluiting met de negatieve gevolgen hiervan voor de integratie – op zich beide legitieme doelstellingen. Met name de bevordering van de integratie is bovendien een doel dat

49 — Beslissing van het EHRM van 20 november 2007, Omwenyeke/Duitsland, nr. 44294/04. Zie tevens de beslissingen van de Europese Commissie voor Mensenrechten in de zaken P./Duitsland, nr. 12068/86; U. en S./Duitsland, nr. 11825/85, en Aygün/Zweden, nr. 14102/88.

50 — Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (PB L 132, blz. 1)

51 — Arrest Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punt 43).

52 — Over de wisselwerking tussen de beleidsregels waarin de bestuursrechtelijke bevoegdheid wordt afgebakend, en de vereisten in verband met de „Kwaliteit van de wet”, indien juist deze de vaagheid moeten corrigeren van de wet waarop zij zijn gegrond, zie onder meer arrest EHRM van 25 maart 1983, Silver/Verenigd Koninkrijk, nr. 5947/72, punt 88. De Beleidsregels van 2009 zijn door het publiek te raadplegen. Het EHRM heeft vastgesteld dat het EVRM de wijze van publicatie niet specificeert (arrest EHRM van 9 november 1999, Spacek s.r.o./Tsjechische Republiek, nr. 26449/95, punt 57). Over de kwestie van de wettelijke beperkingen heb ik mij uitvoerig uitgesproken in mijn conclusie in de zaak Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, punten 88 e.v.).

uitdrukkelijk is erkend in de richtlijn, die in overweging 41 verklaart: „om ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming genieten beter daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de in deze richtlijn beschreven rechten en voordelen, moet rekening worden gehouden met hun speciale behoeften en met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd".

84. Tegen deze achtergrond wil ik ten aanzien van de toetsing of het verschil in behandeling bovendien evenredig is in verhouding tot deze legitieme doelstellingen, een aantal specifieke kanttekeningen maken bij elk van de in de tweede en de derde prejudiciële vraag aangevoerde rechtvaardigingsgronden.

b) De woonverplichting voor personen met subsidiairebeschermingsstatus is gerechtvaardigd op grond van territoriale spreiding van de lasten van sociale uitkeringen (tweede prejudiciële vraag)

85. Het is moeilijk te verdedigen dat een op de doelstelling van een evenwichtige territoriale spreiding van de lasten van sociale uitkeringen gebaseerd verschil in behandeling tussen enerzijds personen met subsidiairebeschermingsstatus en anderzijds vluchtelingen, die overigens alle sociale uitkeringen ontvangen, in het geval van een woonverplichting voldoet aan het evenredigheidsbeginsel.

86. Om te beginnen kan men heel goed van mening zijn dat deze grond niet lijkt te voldoen aan de eisen van het evenredigheidsbeginsel, dat wil zeggen vanuit het perspectief van de materiële inhoud van het recht van vrij verkeer. Want het is niet erg gewaagd te stellen dat er minder beperkende maatregelen bestaan binnen een federale staat, waar territoriale herverdeling en compensatie van begrotingsonevenwichtigheden mogelijk moeten zijn. Alleen al op grond van deze overweging zou kunnen worden uitgesloten dat een maatregel als de hier onderzochte woonverplichting in overeenstemming kan zijn met de eisen van het evenredigheidsbeginsel.

87. Daarnaast kan een dergelijke maatregel, die in beginsel uitsluitend geldt voor personen met subsidiairebeschermingsstatus en niet voor vluchtelingen die hetzelfde type sociale uitkering ontvangen, moeilijk voldoen aan het criterium van geschiktheid in verhouding tot het nagestreefde doel. Er is niet aangetoond in hoeverre een correct evenwicht bij de territoriale spreiding van de lasten van sociale uitkeringen kan worden bereikt wanneer de daarop gerichte woonverplichting slechts wordt opgelegd aan personen met subsidiairebeschermingsstatus en niet aan vluchtelingen.

88. Bovendien zou een verschil in behandeling dat berust op een ten opzichte van erkende vluchtelingen niet aanvaardbare rechtvaardigingsgrond onverenigbaar zijn met de specifieke regels van richtlijn 2011/95, die de beoordelingsvrijheid van de lidstaten waar het de invoering van verschillen in behandeling tussen vluchtelingen en personen met de subsidiairebeschermingsstatus betreft aanzienlijk beperken.

89. Het Hof heeft zich bij diverse gelegenheden uitgesproken over de subsidiairebeschermingsstatus in richtlijn 2004/38, de voorgangster van richtlijn 2011/95, en geoordeeld dat „de richtlijn [2004/38] in het kader van het begrip ‚internationale bescherming' regels stelt voor twee verschillende beschermingsregimes, namelijk de vluchtelingenstatus en de status die wordt verleend door de subsidiaire bescherming, waar artikel 2, sub e, van de richtlijn bepaalt dat de persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt diegene is ‚die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt'".[53] In dit verband heeft het Hof overwogen dat „de in richtlijn 2004/83 opgenomen subsidiaire bescherming een aanvulling vormt op de in het Verdrag van Genève neergelegde

53 — Arrest Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 78)..

bescherming van vluchtelingen”[54] en dat „de vluchtelingenstatus [...] ruimere bescherming biedt dan de subsidiaire bescherming”[55]. Dat blijkt overigens ook uit artikel 20, lid 1, van de richtlijn, in die zin dat de bepalingen van hoofdstuk VII gelden onverminderd de in het Verdrag van Genève neergelegde rechten.

90. Gelet op het bovenstaande, en aangezien de subsidiaire bescherming als specifieke rechtsfiguur een zekere autonomie behoudt, is de uitdrukkelijke wens van de wetgever van de Unie te komen tot unificatie van beide statussen van bijzonder belang. Artikel 20, lid 2, van richtlijn 2011/95 bepaalt specifiek dat alle in hoofdstuk VII van de richtlijn neergelegde rechten zonder onderscheid gelden voor vluchtelingen en voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, tenzij anders is bepaald, en legt hiermee de gelijke behandeling als grondregel vast.[56] Op deze wijze geeft de richtlijn uitdrukking aan de duidelijke wil van de wetgever om een uniforme status in te voeren voor personen die internationale bescherming genieten, door te bepalen dat aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus „dezelfde rechten en voordelen [dienen] te worden toegekend als de rechten die vluchtelingen krachtens deze richtlijn genieten, en [...] voor hen dezelfde voorwaarden [dienen] te gelden”, „behalve in noodzakelijke en objectief gerechtvaardigde gevallen”.[57]

91. Deze uitzonderingsgevallen zijn uitdrukkelijk geregeld door de Uniewetgever, die in de desbetreffende artikelen van hoofdstuk VII van de richtlijn de bijzondere gevallen specificeert waarin een verschil in behandeling is toegestaan.

92. Bovendien mag ook niet worden vergeten dat, zoals advocaat-generaal Bot[58] heeft opgemerkt, richtlijn 2011/95 in tegenstelling tot haar voorgangster de bestaande verschillen tussen de rechten van vluchtelingen en van personen met subsidiairebeschermingsstatus in hoge mate heeft weggenomen. Verschillen bestaan er bij uitzondering alleen nog met betrekking tot verblijfstitels, reisdocumenten en op het gebied van de sociale bescherming.

93. Bijgevolg kan de inhoud van de bepalingen van de richtlijn waarin zonder onderscheid geldende rechten zijn neergelegd niet weer worden gesplitst naargelang de personen die internationale bescherming genieten al dan niet vallen onder het Verdrag van Genève. De uniforme uitlegging van het Unierecht en het beginsel van rechtszekerheid vereisen dat daar waar de desbetreffende bepalingen niet voorzien in differentiatie, de aan een artikel gegeven uitlegging voor hen die de in hoofdstuk VII van de richtlijn geformuleerde rechten genieten dezelfde is. Tot slot mag niet worden vergeten dat artikel 78 VWEU bepaalt dat de Unie een „gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming” ontwikkelt, dat „in overeenstemming” moet zijn met het Verdrag van Genève, waarmee het dit aldus als gemeenschappelijk referentiestandaard erkent.[59]

54 — Arrest H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 32).

55 — Arrest H. N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 34).

56 — Battjes, H., „Commentary to article 20- Directive 2011/95/UE”, in Hailbronner, K., en Thym, D. (red.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, 2e druk, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016, ter perse, punt 20. Zie ook Moreno Lax, V., en Garlick, M., „Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection” in Peers, S. e.a. (red.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2e druk Brill, 2014, blz. 65-210, p. 158.

57 — Overweging 39 van richtlijn 2011/95.

58 — Conclusies van advocaat-generaal Bot in de zaak Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167), voetnoot 11, en in de zaak M’Bdoj (C-542/13, EU:C:2014:2113), voetnoot 9. Deze tendens om de verschillen tussen beide statussen op te heffen blijkt ook uit richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180, blz. 60). Zie punt 46 van de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak H. N., C-604/12, EU:C:2013:714.

59 — Over deze kwestie Hailbronner, K., en Thym, D., „Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy”, in Hailbronner, K., en Thym, D., op. cit., punt 9.

94. Dit gezegd hebbende, moet er alleen nog op worden gewezen dat artikel 33 van richtlijn 2011/95, in tegenstelling tot artikel 29, niet voorziet in een verschil in behandeling van vluchtelingen en personen met subsidiairebeschermingsstatus, aangezien het spreekt van „personen die internationale bescherming genieten" als het verwijst naar degenen die het daarin neergelegde recht genieten.

95. Samengevat ben ik van mening dat de tweede prejudiciële vraag aldus moet worden beantwoord dat een woonverplichting voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus zoals voorzien in de wetgeving die aan de orde is in het hoofdgeding, die berust op de doelstelling een redelijke territoriale spreiding van socialeuitkeringslasten te waarborgen, niet verenigbaar is met artikel 33 van richtlijn 2011/95.

c) Rechtvaardiging van de woonverplichting voor personen met subsidiairebeschermingsstatus om redenen van immigratie- of integratiebeleid (derde prejudiciële vraag)

96. Bij de beoordeling, vanuit materieel perspectief, of een beperking als de onderhavige evenredig is met het recht op vrij verkeer binnen een staat, vanuit het oogpunt van een eventuele rechtvaardiging om redenen van immigratie- en integratiebeleid, kan zonder moeite worden aanvaard dat de woonverplichting geschikt is ter bereiking van het beoogde doel en dat het moeilijk is een concentratie van personen die internationale bescherming genieten te voorkomen met minder beperkende maatregelen. Wat dit laatste betreft is het aan de nationale rechter, die ongetwijfeld beter in staat is de specifieke sociale context te beoordelen, te onderzoeken of maatregelen zoals het stimuleren van mensen om zich in het kader van het eerder genoemde spreidingsbeleid door middel van publiek huisvestingsaanbod op verschillende plaatsen te vestigen beschikbaar en geschikt zijn.

97. In het kader van de toetsing van de evenredigheid in strikte zin van een dergelijke maatregel met de materiële inhoud van het recht van vrij verkeer, zal de verwijzende rechter bij de beoordeling van de litigieuze maatregel en zijn afweging van de belangen in elk geval het onmiskenbare belang moeten betrekken, dat het recht van vrij verkeer binnen een staat heeft voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus, zoals ik reeds heb aangegeven in punt 70 van deze conclusie.

98. Gelet op het gewicht van het individuele belang en de noodzaak een strikte maatstaf toe te passen bij de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel, volstaan abstracte redenen verband houdend met overwegingen van migratie- en integratiebeleid niet om een maatregel als de woonverplichting te rechtvaardigen. Alleen zwaarwegende redenen verband houdend met concrete overwegingen op het gebied van migratie en integratie kunnen eventueel de toepassing rechtvaardigen van een maatregel als hier aan de orde is op personen die subsidiaire bescherming genieten. Van redenen van deze aard kan in het bijzonder sprake zijn in specifieke omstandigheden van duidelijke sociale spanningen met consequenties voor de openbare orde, wellicht als gevolg van de concentratie van een groot aantal personen die internationale bescherming genieten en sociale uitkeringen ontvangen.

99. Bij de toetsing van de evenredigheid van een woonverplichting moeten niet alleen de duur maar ook de territoriale omvang ervan in aanmerking worden genomen, welke aspecten ook door de nationale rechter moeten worden onderzocht. Wat betreft de duur van de opgelegde woonverplichting zal een extreem langdurige maatregel moeilijk verenigbaar zijn met de eisen van het evenredigheidsbeginsel. Het lijdt ook geen twijfel dat de territoriale omvang van de plaats die eventueel als referentie dient voor een woonverplichting – een gemeente, een district of zelfs een deelstaat – relevant is.

100. Tot slot, en ongeacht het feit dat een beperking van het recht van vrij verkeer als de onderhavige toelaatbaar zou kunnen zijn onder de voorwaarden die ik heb genoemd, moeten rechtvaardigingsgronden met betrekking tot het immigratie- en integratiebeleid ook worden onderzocht vanuit het perspectief van de verenigbaarheid ervan met het non-discriminatiebeginsel.

101. Artikel 33 van richtlijn 2011/95 bevat in dit kader een specifieke concretisering van het beginsel van gelijke behandeling in relatie tot het vrije verkeer binnen een staat, waar het bepaalt dat dit vrije verkeer moet worden toegestaan „onder dezelfde voorwaarden en beperkingen als gelden voor de andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven", zonder te voorzien in de mogelijkheid van een uitzondering, in tegenstelling tot andere artikelen van de richtlijn.

102. Het verschil in behandeling dat in deze zaken aan de orde is komt voort uit het feit dat, ofschoon § 12 AufenthG in algemene zin voorziet in de mogelijkheid het verblijf van vreemdelingen te onderwerpen aan territoriale beperkingen, deze beperkingen voor personen die internationale bescherming genieten concreet uitsluitend zijn vastgesteld in de Beleidsregels van 2009.

103. Het staat derhalve aan de nationale rechter om te bepalen of in omstandigheden zoals beschreven en waarin een beperking van het recht van vrij verkeer zou kunnen zijn gerechtvaardigd, het nationale recht, in zijn geheel beschouwd, de werkingssfeer van de hier aan de orde zijnde beperking niet uitsluitend beperkt tot personen die internationale bescherming genieten.

104. Voorts, en in tegenstelling tot hetgeen in de verwijzingsbeslissing is vermeld, vinden om redenen van immigratie- en integratiebeleid opgelegde woonverplichtingen in het algemeen geen steun in een historische uitleg van artikel 26 van het Verdrag van Genève. Ofschoon vertegenwoordigers van diverse staten de noodzaak van het voorkomen van een concentratie van vluchtelingen in bepaalde gebieden, met name in grensstreken, hebben benadrukt, heeft het Comité dat belast was met het opstellen van het Verdrag deze mogelijkheid uiteindelijk niet opgenomen.[60] Hieruit blijkt het uitdrukkelijke streven om de voorwaarden van het vrije verkeer van vluchtelingen die legaal op het grondgebied van een staat verblijven aan te passen aan die welke gelden voor vreemdelingen in het algemeen. Artikel 33 van richtlijn 2011/95 weerspiegelt dit streven met betrekking tot personen die internationale bescherming genieten, waarbij echter niet uit het oog mag worden verloren dat de lidstaten beschikken over een ruimere beoordelingsmarge bij het vaststellen van beperkingen van het verkeer van personen die deze bescherming aanvragen.[61]

105. Samengevat ben ik van mening dat de derde prejudiciële vraag aldus moet worden beantwoord dat een op redenen van immigratie- en integratiebeleid berustende woonverplichting voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus, zoals die is bepaald in de regeling die aan de orde is in de hoofdgedingen, gelet op artikel 21 van het Handvest in verbinding met het fundamentele recht van vrij verkeer binnen een staat, uitsluitend verenigbaar is met artikel 33 van richtlijn 2011/95 indien die redenen voldoende zwaarwegend zijn, samenhangen met concrete feitelijke situaties en het nationale recht, in zijn geheel beschouwd, de vereisten van het evenredigheidsbeginsel in aanmerking genomen, de werkingssfeer van de hier aan de orde zijnde beperking niet uitsluitend beperkt tot personen die internationale bescherming genieten, hetgeen aan de nationale rechter is om vast te stellen.

60 — Hathaway, J. C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 711 en 719; Marx, R., „Article 26 – Freedom of Movement", in Zimmermann, A. (red.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, p. 1160; Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Dit is in overeenstemming met artikel 7 van richtlijn 2013/33, waarbij tevens in aanmerking moet worden genomen dat artikel 31, lid 2, van het Verdrag van Genève uitdrukkelijk de mogelijkheid erkent de noodzakelijke beperkingen aan het vrije verkeer te stellen tot de status van de asielzoeker is geregulariseerd.

IV – **Conclusie**

106. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Bundesverwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

„1) Een door een lidstaat opgelegde verplichting om te wonen binnen een bepaald geografisch gebied vormt een beperking van het vrije verkeer van personen in de zin van artikel 33 van richtlijn 2011/95, geheel los van het feit dat de persoon die internationale bescherming geniet zich vrij op het grondgebied van de lidstaat mag verplaatsen en daar vrij mag verblijven.

2) Een woonverplichting voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus als voorzien in de wetgeving die aan de orde is in de hoofdgedingen, die berust op de doelstelling een redelijke territoriale spreiding van socialeuitkeringslasten te waarborgen, is niet verenigbaar met artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU.

3) Een op redenen van immigratie- en integratiebeleid berustende woonverplichting voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus, zoals die is bepaald in de regeling die aan de orde is in de hoofdgedingen, is, gelet op artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in verbinding met het fundamentele recht van vrij verkeer binnen een staat, uitsluitend verenigbaar met artikel 33 van richtlijn 2011/95 indien die redenen voldoende zwaarwegend zijn, samenhangen met concrete feitelijke situaties en het nationale recht, in zijn geheel beschouwd, de vereisten van het evenredigheidsbeginsel in aanmerking genomen, de werkingssfeer van de hier aan de orde zijnde beperking niet uitsluitend beperkt tot personen die internationale bescherming genieten, hetgeen aan de nationale rechter is om vast te stellen.”