CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 24 juni 2021 [1]

Zaak C-709/20

CG
tegen
The Department for Communities in Northern Ireland

[verzoek om een prejudiciële beslissing van de Appeal Tribunal for Northern Ireland (rechter in tweede aanleg Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk)]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van personen – Burgerschap van de Unie – Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk – Overgangsperiode – Artikel 18 VWEU – Verbod van discriminatie op grond van nationaliteit – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 24 – Nationaal verblijfsrecht – Sociale bijstand – Nationale bepaling die economisch inactieve burgers van de Unie met een nationaal verblijfsrecht uitsluit van een uitkering voor levensonderhoud – Gelijke behandeling”

I. Inleiding

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

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen CG, een Nederlands en Kroatisch onderdaan die sinds 2018 in Noord-Ierland (Verenigd Koninkrijk) woont, en het Department for Communities in Northern Ireland (ministerie voor publieke zaken in Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk) over de weigering van laatstgenoemde om CG een uitkering voor levensonderhoud genaamd „Universal Credit” (universeel krediet) te verlenen.

3. De aan het Hof voorgelegde vraag heeft in wezen betrekking op de bescherming die een burger van de Europese Unie op grond van het beginsel van gelijke behandeling geniet bij de toegang tot sociale bijstand, wanneer het gastland hem een op het nationale recht gebaseerd verblijfsrecht heeft toegekend onder gunstiger voorwaarden dan die van richtlijn 2004/38/EG [2].

4. Deze zaak biedt het Hof dus de gelegenheid te verduidelijken hoe artikel 18 VWEU en artikel 24 van deze richtlijn zich onderling verhouden en onder welke voorwaarden het beginsel van gelijke behandeling moet worden toegepast wanneer de nationale regeling bepaalde burgers

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35).

van de Unie op grond van de aard van hun verblijfsrecht uitsluit van de toegang tot sociale zekerheidsuitkeringen die tot doel hebben aan de rechthebbenden het bestaansminimum te verschaffen, terwijl deze uitkeringen wel worden toegekend aan onderdanen van de betrokken lidstaat die net zo behoeftig zijn.

5. In deze conclusie zal ik het Hof in overweging geven te oordelen dat de weigering van een lidstaat om sociale bijstand toe te kennen aan een economisch niet-actieve onderdaan van een andere lidstaat, louter op grond van de aard van zijn verblijfsrecht, dat op grond van een nationale bepaling zonder voorwaarden betreffende bestaansmiddelen is toegekend, een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit kan vormen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, en dat deze regeling in een dergelijk geval verder gaat dan noodzakelijk is om het evenwicht van het socialebijstandsstelsel van het gastland in stand te houden.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk

6. De zesde en de achtste alinea van de preambule van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie [3], goedgekeurd bij besluit (EU) 2020/135 [4], luiden als volgt:

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

[...]

Overwegend dat het in het belang van zowel de Unie als het Verenigd Koninkrijk is om een overgangs- of uitvoeringsperiode vast te stellen, tijdens welke [...] het recht van de Unie, met inbegrip van internationale overeenkomsten, van toepassing dient te zijn op en in het Verenigd Koninkrijk, en zulks, in de regel, met dezelfde gevolgen als voor de lidstaten, teneinde ontwrichting in de periode waarin over het akkoord of de akkoorden over de toekomstige betrekkingen wordt onderhandeld, te voorkomen".

[3] PB 2020, L 29, blz. 7; hierna: „Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk".

[4] Besluit van de Raad van 30 januari 2020 betreffende de sluiting van het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2020, L 29, blz. 1).

7. Artikel 2, onder a) en c), van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk luidt als volgt:

„Voor de toepassing van dit akkoord wordt verstaan onder:

a) ‚recht van de Unie':

i) het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna ‚VEU' genoemd), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna ‚VWEU' genoemd) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie [...], zoals deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld, alsook de Toetredingsverdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, hierna samen ‚de Verdragen' genoemd;

ii) de algemene beginselen van het recht van de Unie;

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

[...]

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

8. Deel twee van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk, met als opschrift „*Rechten van de burgers*" [5], bevat de artikelen 9 tot en met 39.

9. Artikel 13, lid 1, van dit akkoord preciseert:

„Burgers van de Unie en onderdanen van het Verenigd Koninkrijk hebben het recht in het gastland te verblijven onder de beperkingen en voorwaarden als vermeld in de artikelen 21, 45 of 49 VWEU en in artikel 6, lid 1, artikel 7, lid 1, onder a), b) of c), artikel 7, lid 3, artikel 14, artikel 16, lid 1, of artikel 17, lid 1, van richtlijn [2004/38]."

10. Artikel 86, leden 2 en 3, van dit akkoord bepaalt:

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

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

11. Artikel 89, lid 1, van het akkoord bepaalt:

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

[5] Cursivering van mij.

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

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

13. Artikel 127 van dit akkoord bepaalt in de leden 1 en 3:

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

[...]

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

14. Het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk is op 31 januari 2020 om middernacht in werking getreden. [6]

2. Richtlijn 2004/38

15. De overwegingen 10, 20 en 21 van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:

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

[...]

(20) In overeenstemming met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit moeten alle burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van deze richtlijn in een lidstaat verblijven, in de lidstaat op de gebieden waarop het Verdrag van toepassing is op gelijke wijze worden behandeld als de eigen onderdanen, onverminderd de specifieke bepalingen van het Verdrag en de secundaire wetgeving.

(21) Het gastland dient evenwel bevoegd te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden, of over de toekenning van uitkeringen voor levensonderhoud voor studies, beroepsopleiding inbegrepen, vóór de verwerving van het permanente verblijfsrecht."

[6] Zie het overzicht van de fasen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie op het volgende internetadres: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=nl.

16. Artikel 1 bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

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

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

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

17. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 luidt:

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

18. Artikel 7 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden", bepaalt in lid 1, onder b) en d):

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

[...]

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

[...]

d) indien hij een familielid [in de zin van artikel 2, punt 2,] is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden onder a), b) of c) en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt."

19. Artikel 24 van deze richtlijn, met als opschrift „Gelijke behandeling", luidt:

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

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief

beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

20. Artikel 37 van richtlijn 2004/38 bepaalt:

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

B. Recht van het Verenigd Koninkrijk

1. EU-bijlage

21. De EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU (EU-vestigingsregeling – EU-bijlage bij de immigratieregels; hierna: „EU-bijlage")[7] roept volgens de toelichting van de regering van het Verenigd Koninkrijk een nieuw stelsel in het leven, dat is opgezet ter voorbereiding en als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie. Op grond van deze regeling kunnen alle burgers van de Unie, de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland die vóór 31 december 2020 in het Verenigd Koninkrijk woonden, evenals hun familieleden, toestemming vragen om in het Verenigd Koninkrijk te mogen blijven. Deze EU-bijlage is op 30 maart 2019 in werking getreden en bepaalt dat verblijfsaanvragen uiterlijk op 30 juni 2021 moeten worden ingediend.[8]

22. De EU-bijlage voorziet in de toekenning van:

– de status van permanent ingezetene, die het recht verleent om voor onbepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk te blijven, aan verzoekers die gedurende vijf jaar ononderbroken in het Verenigd Koninkrijk hebben gewoond krachtens de artikelen 2, 2A en 11 tot en met 13, en

– de status van voorlopig ingezetene, die verzoekers het recht verleent om gedurende vijf jaar in het Verenigd Koninkrijk te blijven en aldus aan het einde van het verblijf de vereiste verblijfsduur te hebben om op grond van de artikelen 3, 3A en 14 de status van permanent ingezetene te kunnen aanvragen.

23. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk staat de EU-bijlage, anders dan artikel 7 van richtlijn 2004/38[9], economisch niet-actieve burgers die momenteel geen verblijfsrecht op grond van het Unierecht hebben, toe om in afwachting van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie op het grondgebied te blijven wonen. Deze personen kunnen na vijf jaar hun gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk te hebben gehad ook de status van permanent ingezetene verkrijgen. Na het verkrijgen van deze status hebben zij onvoorwaardelijk toegang tot het socialezekerheidsstelsel van het Verenigd Koninkrijk.

7 https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu

8 Dit is dezelfde termijn als die voor aanvragen die op grond van artikel 18, lid 1, onder b), van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk zijn ingediend, te rekenen vanaf 1 januari 2021. Zie eveneens voetnoot 29 van deze conclusie.

9 Het Verenigd Koninkrijk verwijst naar het arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja (C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866; hierna: „arrest Ziolkowski en Szeja").

2. Regeling van 2016 inzake het universele krediet

24. De Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [regeling van 2016 inzake het universele krediet (Noord-Ierland)], zoals gewijzigd bij de Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [regeling van 2019 inzake de sociale zekerheid (inkomensgerelateerde toelagen) (bijgewerkt en gewijzigd) (terugtrekking uit de Europese Unie) (Noord-Ierland) [10]] [11] bevat bepalingen tot vaststelling van degenen die recht hebben op universeel krediet en de berekening daarvan.

25. Het universele krediet is een stelsel van sociale bescherming dat wordt gefinancierd uit belastingen en dat onderworpen is aan inkomensvoorwaarden. Het krediet heeft tot doel verschillende andere sociale uitkeringen te vervangen die intussen zijn verdwenen (of nog van kracht zijn), zoals de uitkering voor werkzoekenden, de inkomensafhankelijke uitkering voor werk en steun, inkomenssteun, belastingkrediet voor werkzame personen, belastingkrediet voor kinderen en de uitkering voor huisvesting. [12]

26. Op grond van artikel 9, lid 1, onder c), van de Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 [besluit van 2015 inzake hervorming van de sociale zekerheid (Noord-Ierland)] moet een persoon zich voor het recht op universeel krediet in Noord-Ierland bevinden. [13]

27. Regulation 9 van de regeling van 2016 inzake het universele krediet bepaalt:

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

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

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

(a) regulation 13 van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [14] of artikel 6 van richtlijn [2004/38],

(b) regulation 14 van de EER-regeling [15], maar alleen in gevallen waarin een dergelijk recht krachtens de EER-regeling bestaat op grond van het feit dat de betrokkene:

[10] Hierna: „regeling van 2019 inzake de sociale zekerheid”.

[11] Hierna gezamenlijk: „regeling van 2016 inzake het universele krediet”.

[12] Zie het memorandum van toelichting van de regeling van 2016 inzake het universele krediet, te raadplegen via de volgende link: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] In wezen identieke bepalingen zijn van toepassing in de rest van het Verenigd Koninkrijk, met Groot-Brittannië als referentiegebied, op grond van section 4, lid 1, onder c), van de Welfare Reform Act 2012 (wet van 2012 op de sociale zekerheid) en de regeling van 2019 inzake de sociale zekerheid.

[14] Regeling van 2016 inzake immigratie (EER); hierna: „EER-regeling”. Deze regulation heeft betrekking op het aanvankelijke verblijfsrecht en behandelt het verblijf van minder dan drie maanden.

[15] Deze regulation verwijst naar het duurzame verblijfsrecht, dat overeenkomt met het verblijfsrecht bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2004/38.

(i) als werkzoekende in de zin van regulation 6, lid 1, van deze regeling in aanmerking komt, of

(ii) gezinslid (in de zin van regulation 7 van deze regeling) van een dergelijke werkzoekende is,

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

(d) het feit dat aan de betrokkene krachtens de Immigration Act 1971 [(immigratiewet van 1971)] beperkte toestemming is verleend om het Verenigd Koninkrijk te betreden of er te verblijven op grond van:

(i) [*de EU-bijlage*][17], of

(ii) zijn status als houder van een verblijfsrecht zoals erkend op grond van de Zambrano-rechtspraak [(arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124)] en gedefinieerd in bijlage 1 bij [de EU-bijlage], vastgesteld krachtens section 3, lid 2, van de immigratiewet van 1971.

(4) Een persoon valt onder dit lid als hij:

(a) voor de toepassing van regulation 6 van de EER-regeling in aanmerking komt als werknemer of zelfstandige,

(b) een gezinslid is van een persoon als bedoeld onder a) in de zin van regulation 7, lid 1, onder a), b) of c), van de EER-regeling[18],

(c) krachtens regulation 15, lid 1, onder c), d) of e), van de EER-regeling een duurzaam verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk heeft,

(d) vluchteling is in de zin van artikel 1 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 2, van het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te New York op 31 januari 1967,

(e) een vergunning heeft verkregen of geacht wordt te hebben verkregen buiten de regels om die zijn vastgesteld in section 3, lid 2, van de immigratiewet van 1971 wanneer die vergunning:

(i) een discretionaire toestemming behelst om het Verenigd Koninkrijk te betreden of er te blijven,

16 Dat wil zeggen een persoon die ten principale belast is met de zorg voor onderdanen van het Verenigd Koninkrijk.

17 Cursivering van mij. Het gaat om de wijziging die voortvloeit uit de regeling van 2019 inzake de sociale zekerheid, waarop het verzoek om een prejudiciële beslissing berust. In zijn schriftelijke opmerkingen preciseert het Department for Communities in Northern Ireland dat de verwijzing in de eerste en de tweede vraag van de verwijzende rechter naar regulation 9, lid 3, onder c), i), slaat op de in Groot-Brittannië toepasselijke bepaling. Met het oog op de onderhavige prejudiciële verwijzing, die afkomstig is uit Noord-Ierland, moeten de vragen derhalve aldus worden opgevat dat zij betrekking hebben op regulation 9, lid 3, onder d), i), van de regeling van 2016 inzake het universele krediet, die voor Noord-Ierland het equivalent daarvan is.

18 In de verwijzingsbeslissing wordt gepreciseerd dat volgens de dienst voor het universele krediet de definitie van het begrip „gezinslid dat het verblijfsrecht heeft behouden" identiek is aan die in regulation 10 van de EER-regeling, en dat CG zich daarop niet kan beroepen omdat zij niet aantoont dat zij gehuwd was of nog een duurzame relatie onderhield met haar partner, een burger van de Unie.

(ii) gebaseerd is op de uitzondering op grond van huiselijk geweld, of

(iii) geacht wordt te zijn verleend krachtens regulation 3 van de Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 ([regeling ontheemden van 2005 (tijdelijke bescherming)]),

(f) op grond van deze regels humanitaire bescherming geniet, of

(g) niet is onderworpen is aan immigratiecontrole in de zin van section 115, lid 9, van de Immigration and Asylum Act 1999 [(immigratie- en asielwet van 1999)] en zich niet in het Verenigd Koninkrijk bevindt wegens uitzetting, deportatie of een andere vorm van rechtmatige verwijdering uit een ander land naar het Verenigd Koninkrijk."

III. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

28. Verzoekster in het hoofdgeding, CG, heeft de Nederlandse en de Kroatische nationaliteit. Zij is ongehuwd en heeft twee kleine kinderen.[19] Naar eigen zeggen is zij in de loop van 2018 in Noord-Ierland aangekomen.[20] Verzoekster heeft in het Verenigd Koninkrijk nooit een economische activiteit uitgeoefend. Zij woonde samen met haar partner, een burger van de Unie met de Nederlandse nationaliteit en vader van haar kinderen, totdat zij na beschuldigingen van huiselijk geweld is verhuisd naar een opvangcentrum voor mishandelde vrouwen.[21] CG heeft geen middelen van bestaan en heeft geen toegang tot sociale uitkeringen voor haar eigen behoeften of die van haar kinderen.

29. Op 4 juni 2020 heeft CG op basis van de EU-bijlage een voorlopige verblijfsstatus in het Verenigd Koninkrijk gekregen. Deze status wordt door het Home Office (ministerie van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk) verleend aan burgers van de Unie die gedurende minder dan vijf jaar in het Verenigd Koninkrijk hebben verbleven, zonder dat zij aan een voorwaarde inzake voldoende bestaansmiddelen worden onderworpen. Deze status biedt de mogelijkheid om gedurende een periode van vijf jaar na het einde van de in het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk vastgestelde overgangsperiode[22] in het Verenigd Koninkrijk te blijven.

[19] Blijkens het dossier zijn de twee kinderen in het Verenigd Koninkrijk geboren, respectievelijk op 1 maart 2019 en in de loop van 2020. De oudste kan niet naar school. De Appeal Tribunal for Northern Ireland (rechter in tweede aanleg Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk), de verwijzende rechter, heeft in zijn antwoord op de vragen van het Hof over het verzoek om een versnelde procedure verduidelijkt dat beide kinderen volgens CG onder toezicht staan van de Social Services (sociale dienst, Verenigd Koninkrijk).

[20] CG geeft aan dat zij „eind 2018 of begin 2019" in het Verenigd Koninkrijk is aangekomen zodat haar partner een dienstbetrekking kon aanvaarden. De Europese Commissie gaat uit van 21 januari 2019.

[21] Volgens de opmerkingen van CG heeft zij zich daar begin 2020 definitief gevestigd, na verschillende malen tussen de plaats waar ze met haar gewelddadige partner woonde en dit opvangcentrum heen en weer te zijn gereisd. In zijn antwoord op de vragen van het Hof over het verzoek om een versnelde procedure heeft de verwijzende rechter het Hof erop gewezen dat het verblijf van CG in een opvangcentrum niet kan worden beschouwd als een vaste woning. In haar schriftelijke opmerkingen heeft CG gepreciseerd dat zij zich in januari 2021 heeft gevestigd in een onafhankelijke woning, die door de Social Services is toegewezen.

[22] Zie punt 12 van deze conclusie.

30. Wat het recht op verblijf van CG betreft [23] stelt de verwijzende rechter vast dat:

– CG zich niet kan beroepen op de hoedanigheid van „gezinslid", aangezien zij niet heeft aangetoond dat zij gehuwd is of nog een duurzame relatie onderhoudt met een burger van de Unie, en

– CG een tijdelijke verblijfsvergunning heeft verkregen (status van voorlopig ingezetene), die moet worden onderscheiden van een *residence permit* (verblijfskaart).

31. Op 8 juni 2020 heeft CG bij het Department for Communities in Northern Ireland sociale bijstand (universeel krediet) aangevraagd. Bij besluit van 17 juni 2020 heeft deze autoriteit haar verzoek afgewezen op grond van regulation 9, lid 3, onder d), i), van de regeling van 2016 inzake het universele krediet, die is ingevoegd bij de regeling van 2019 inzake de sociale zekerheid, om de reden dat burgers van de Unie die krachtens de EU-bijlage een verblijfsrecht voor bepaalde tijd in het Verenigd Koninkrijk hebben, ten gevolge van deze wijziging niet voldoen aan de in dat artikel gestelde voorwaarde van verblijf in Noord-Ierland voor het verkrijgen van sociale bijstand. Het bestuurlijk bezwaar van CG is op 30 juni 2020 verworpen.

32. CG heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en betwist daarmee de wettigheid van regulation 9, lid 3, onder d), i), van de regeling van 2016 inzake het universele krediet. Zij betoogt dat deze bepaling, die burgers van de Unie die volgens het Verenigd Koninkrijk legaal op zijn grondgebied verblijven uitsluit van sociale bijstand, onverenigbaar is met de verplichtingen van het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van de European Communities Act 1972 (wet van 1972 betreffende de Europese Gemeenschappen) [24] en in strijd is met artikel 18 VWEU.

33. CG betoogt in dit verband dat de weigering om haar sociale bijstand toe te kennen terwijl haar krachtens het nationale recht een verblijfsrecht voor bepaalde tijd is toegekend, ook al heeft zij geen Unierechtelijk verblijfsrecht, een verschil in behandeling ten opzichte van Britse burgers en daarmee discriminatie op grond van nationaliteit vormt.

34. Het Department for Communities in Northern Ireland stelt daarentegen dat krachtens het recht van het Verenigd Koninkrijk de status van voorlopig ingezetene op zich geen recht op sociale bijstand inhoudt. Op die bijstand blijven de eigen toekenningscriteria van toepassing.

35. Dat ministerie merkt op dat de omstandigheden van het onderhavige geval verschillen van die in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 7 september 2004, Trojani [25], en dat de nationale rechters steeds het arrest Patmalniece van 16 maart 2011 van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Verenigd Koninkrijk) hebben gevolgd, waarin is geoordeeld dat de toepassing van het criterium van de gewone verblijfplaats weliswaar indirect discriminerend, maar wel gerechtvaardigd is.

[23] In haar schriftelijke opmerkingen heeft CG gepreciseerd dat zij gedurende de eerste drie maanden van haar verblijf in het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 6 van richtlijn 2004/38 het recht had om daar zonder voorwaarden of formaliteiten te verblijven. Na afloop van deze termijn van drie maanden is haar door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk niet verzocht een duurzaam verblijfsrecht aan te tonen. Haar is niet gevraagd of gelast het Verenigd Koninkrijk te verlaten. CG en haar eerste kind hebben tussen oktober 2019 en januari 2020 tijdelijk het Verenigd Koninkrijk verlaten om bij haar ouders in Nederland te verblijven, en zijn vervolgens naar het Verenigd Koninkrijk teruggekeerd. Zij benadrukt dat zij haar volledige verblijf in Noord-Ierland heeft doorgebracht. Bovendien preciseert zij dat zij geen aanspraak kan maken op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als slachtoffer van huiselijk geweld. Haar aanvraag voor een dergelijke vergunning, die zij op 11 november 2020 had ingediend, is op 3 maart 2021 afgewezen. Zie voor de voorwaarden voor het verkrijgen van deze vergunning voetnoot 18 van deze conclusie.

[24] De wet van 1972 op de Europese Gemeenschappen is de wet inzake de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Unie.

[25] C-456/02, EU:C:2004:488; hierna: „arrest Trojani".

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

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

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

37. Op 11 februari 2021 heeft de president van het Hof het verzoek tot behandeling volgens de versnelde procedure overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering ingewilligd.

38. CG [26], het Department for Communities in Northern Ireland, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en pleidooi gehouden ter terechtzitting van 4 mei 2021.

IV. Analyse

39. De verwijzende rechter wenst te vernemen of er sprake is van directe of indirecte discriminatie in de zin van artikel 18 VWEU doordat bepaalde in het Verenigd Koninkrijk wonende burgers van de Unie worden uitgesloten van het recht op sociale uitkeringen wegens de aard van het verblijfsrecht dat hun op grond van het nationale recht is toegekend.

40. Gelet op de feitelijke omstandigheden van het hoofdgeding en de overvloedige rechtspraak van het Hof op het gebied van gelijke behandeling met betrekking tot het recht op sociale uitkeringen waarop aanspraak kan worden gemaakt door burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer, ben ik van mening dat het kader van het verzoek om een prejudiciële beslissing nader moet worden verduidelijkt.

[26] In haar schriftelijke opmerkingen heeft CG gepreciseerd dat in de zaak Fratila/Secretary of State for Work and Pensions [2020], EWCA Civ 1741, soortgelijke bepalingen als die waartegen in casu bezwaar is gemaakt en die van toepassing zijn op Groot-Brittannië, bij beslissing van 18 december 2020 van de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Verenigd Koninkrijk) onwettig zijn verklaard wegens met artikel 18 VWEU strijdige discriminatie op grond van nationaliteit. De Secretary of State for Work and Pensions (minister van Arbeid en Pensioenen, Verenigd Koninkrijk) heeft tegen deze beslissing hogere voorziening ingesteld bij de Supreme Court. De zaak is behandeld ter terechtzitting van 18 en 19 mei 2021. CG geeft aan dat deze procedure betrekking heeft op twee Roemeense onderdanen. De eerste is G. Fratila, die het Verenigd Koninkrijk is binnengekomen en iets minder dan een jaar heeft gewerkt, waarna haar status van werknemer is ingetrokken. Zij heeft verzocht om toekenning van universeel krediet, hetgeen haar is geweigerd. Kort daarvoor was haar de status van voorlopig ingezetene toegekend. Op dat moment bevond zij zich sinds bijna vijf jaar in het Verenigd Koninkrijk. Vervolgens heeft zij de status van permanent ingezetene verkregen en is haar wel universeel krediet verleend. De andere betrokkene, R. Tanase, heeft een permanente handicap en is rolstoelgebonden. Hij is naar het Verenigd Koninkrijk gekomen om te worden verzorgd door Fratila. Hij ontvangt in Roemenië diverse uitkeringen, waaronder een invaliditeitspensioen, een basispensioen en een uitkering voor zorgkosten. Ook hem is universeel krediet geweigerd, kort nadat hij de status van voorlopig ingezetene had verkregen. Hij verbleef sinds vijf maanden in het Verenigd Koninkrijk. Zie de punten 13 en 14 van de beslissing die is te vinden via de volgende link: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

A. Kader van het verzoek om een prejudiciële beslissing en herformulering ervan

41. In de eerste plaats moet mijns inziens worden gepreciseerd op welke grondslag het Hof bevoegd is, aangezien het geding een verzoek om een sociale uitkering betreft dat op 8 juni 2020 is ingediend door een burger van de Unie die in het Verenigd Koninkrijk verbleef en dat op 30 juni 2020 is afgewezen, dus in de loop van de volgens het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk vastgestelde overgangsperiode.[27] Wat dat betreft benadruk ik dat dit geding geen betrekking heeft op het verblijfsrecht – aangeduid als „status van voorlopig ingezetene" – dat op 4 juni 2020 aan CG is toegekend ingevolge de EU-bijlage[28], maar op de weigering, vanwege de aard van haar verblijfsrecht, om haar universeel krediet toe te kennen. Aangezien alle toepasselijke feiten en nationale bepalingen van vóór of tijdens de overgangsperiode dateren, en het verzoek van de verwijzende rechter op 30 december 2020 door de griffie is ingeschreven, is het Hof op grond van artikel 86, leden 2 en 3, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk bevoegd uitspraak te doen op het verzoek om een prejudiciële beslissing.[29]

42. Wat in de tweede plaats de kwalificatie betreft van de uitkering die CG op grond van artikel 18 VWEU heeft gevraagd, die bepalend is voor de vaststelling van de Unierechtelijke regel aan de hand waarvan de verenigbaarheid van de nationale bepalingen met het oog op de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling moet worden onderzocht[30], merk ik op dat vaststaat dat het verzoek om universeel krediet voor haarzelf en haar kinderen berust op het ontbreken van middelen[31] en dat deze prestatie wordt aangemerkt als „sociale bijstand" in de zin van richtlijn 2004/38. De ter terechtzitting gegeven verduidelijking dat de door CG gevraagde uitkering haar ziektekosten diende te dekken, doet niet aan deze kwalificatie af.

43. Volgens vaste rechtspraak van het Hof omvat het begrip „sociale bijstand" elke niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie die de uitdrukking vormt van nationale solidariteit en als zodanig wordt gefinancierd.[32] Aangezien de uitkering bestemd is om in het levensonderhoud te voorzien van degene die deze uitkering ontvangt, is zij onvoorwaardelijk. In dit verband heeft het Hof in herinnering gebracht dat uitkeringen voor levensonderhoud die bedoeld zijn om de

[27] Zie punt 12 van deze conclusie.

[28] Op die datum kon de nieuwe, bij artikel 18 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk ingevoerde status van ingezetene niet worden toegekend. Hoewel gedurende de overgangsperiode verzoeken om verlening van die status op grond van artikel 19 van dit akkoord vervroegd konden worden ingediend, zijn de beslissingen om deze status te verlenen of te weigeren pas van kracht geworden met ingang van 1 januari 2021. Bovendien moeten aanvragers voldoen aan voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die van richtlijn 2004/38.

[29] Dit zou volgens artikel 158, lid 1, tweede alinea, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk slechts anders zijn indien de procedure, die na 1 februari 2020 is ingeleid, dat wil zeggen tijdens de overgangsperiode, betrekking had op een beslissing op een verzoek dat was ingediend krachtens artikel 19 van dit akkoord, dat voorziet in de mogelijkheid om bij voorbaat een nieuwe status van ingezetene of een verblijfsvergunning aan te vragen als bedoeld in artikel 18 (leden 1 en 4) van dat akkoord.

[30] Zie met name arrest van 15 september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597; hierna: „arrest Alimanovic", punten 42-44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[31] Zie punt 25 van deze conclusie met betrekking tot hetgeen door de uitdrukking „universeel krediet" wordt gedekt. Deze term dekt een verscheidenheid aan uitkeringen, waarvan sommige zouden kunnen worden beheerst door bijzondere regels van het Unierecht. Zie bijvoorbeeld arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2016:436; hierna: „arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk", punten 27 en 55).

[32] Zie over het begrip „socialebijstandsstelsel" in artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 en over de uitlegging ervan volgens welke dat begrip ziet op alle bijstandsstelsels die van overheidswege zijn ingevoerd, ongeacht of dit op nationaal, regionaal of lokaal niveau is gebeurd, en waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over voldoende inkomsten om in zijn elementaire behoeften en die van zijn gezin te voorzien, arrest van 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565; hierna: „arrest Brey", punten 60 en 61).

rechthebbenden het bestaansminimum te bieden dat noodzakelijk is om een menswaardig bestaan te leiden, moeten worden beschouwd als „sociale bijstand" in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38. [33]

44. In de derde plaats zijn de verblijfsomstandigheden van CG anders dan die waarin richtlijn 2004/38 voorziet. Het staat immers vast dat CG op 4 juni 2020 krachtens de EU-bijlage een *verblijfsrecht*, „status van voorlopig ingezetene" genoemd, heeft verkregen, dat zonder enige voorwaarde inzake bestaansmiddelen of het afsluiten van een sociale verzekering wordt toegekend, zelfs indien de betrokkene geen beroepsactiviteit uitoefent. Deze status geeft haar de mogelijkheid om gedurende vijf jaar legaal in het Verenigd Koninkrijk te verblijven en na afloop van die termijn aanspraak te kunnen maken op de status van permanent ingezetene, die haar in de gelegenheid zal stellen sociale uitkeringen te ontvangen.

45. Aangezien CG, burger van de Unie, haar vrijheid van verkeer heeft uitgeoefend en in die hoedanigheid verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat, is het Unierecht van toepassing op haar situatie [34], ook al is haar een verblijfsrecht toegekend op grond van het nationale recht onder soepeler voorwaarden dan de voorschriften van richtlijn 2004/38. Op dit punt moet worden gepreciseerd dat de toepassing van het Unierecht wordt gewaarborgd door artikel 127 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk, aangezien de betrokkene haar verblijfsrecht heeft gekregen en sociale bijstand heeft aangevraagd tijdens de overgangsperiode.

46. Bijgevolg, en in de vierde plaats, zij er wat de toepasselijkheid van artikel 18, eerste alinea, VWEU betreft, aan herinnerd dat deze bepaling volgens vaste rechtspraak slechts autonoom toepassing kan vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt, maar waarvoor het VWEU niet in een specifiek discriminatieverbod voorziet. [35] Op het gebied van het verblijfsrecht van burgers van de Unie op het grondgebied van een andere lidstaat is het beginsel van non-discriminatie evenwel nader bepaald in artikel 24 van richtlijn 2004/38. [36]

47. Op grond van het enkele feit dat de situatie in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 valt, hoeft de situatie mijns inziens dus niet te worden beoordeeld in het licht van artikel 18 VWEU, zoals de verwijzende rechter vraagt.

48. Bijgevolg kan geen argument worden ontleend aan de analogie tussen de feitelijke omstandigheden van het hoofdgeding en die welke hebben geleid tot de arresten van het Hof waarin de bepalingen van het EG-Verdrag die overeenkomen met het bepaalde in artikel 18 VWEU, vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38 [37] zijn uitgelegd in gevallen

[33] Zie arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794; hierna: „arrest Jobcenter Krefeld", punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[34] Zie arrest van 11 november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358; hierna: „arrest Dano", punt 59).

[35] Zie met name arrest Jobcenter Krefeld (punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[36] Zie met name arrest Dano (punten 59-61). Ik merk op dat in het in het tweede deel van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (zie punt 8 van deze conclusie) opgenomen artikel 12, artikel 18 VWEU is overgenomen, en in artikel 23 van het akkoord artikel 24 van richtlijn 2004/38, een nadere uitwerking van artikel 18 VWEU. Zie over de rechtspraak van vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn punt 54 van deze conclusie.
Zie ook de analyse van Robin-Olivier, S., „Les droits sociaux des ‚étrangers communautaires'", *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, Iliopoulos-Strangas, J. (red.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, blz. 217-246, in het bijzonder blz. 221 en 228. Zie in diezelfde zin Rondu, J., „Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration", *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Brussel, 2020, blz. 683-756, in het bijzonder blz. 711, punt 898. Deze auteur is van mening dat artikel 18 VWEU niet langer van toepassing is, aangezien de lex specialis van artikel 24 van richtlijn 2004/38 in de plaats komt van de lex generalis van het beginsel van gelijke behandeling in de Verdragen.

[37] In de schriftelijke opmerkingen van CG wordt in herinnering gebracht dat zij ter ondersteuning van haar verzoek het arrest Trojani heeft aangevoerd om zich te beroepen op de toepassing van artikel 18 VWEU.

waarin een verblijfsrecht was toegekend op grond van het nationale recht, ook al blijven bepaalde aspecten van deze rechtspraak relevant voor zover het Hof uitvoering heeft gegeven aan het beginsel van non-discriminatie, dat later is uitgewerkt in artikel 24 van deze richtlijn. [38]

49. Met andere woorden, aangezien als uitgangspunt is vastgesteld dat richtlijn 2004/38, en meer bepaald artikel 24 ervan, van toepassing is en de betrokken situatie binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, moet de kwestie van het recht op sociale bijstand niet meer in het licht van artikel 18 VWEU worden onderzocht, tenzij een tegengestelde redenering wordt gevolgd. [39]

50. In het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof is het de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Met het oog hierop staat het aan het Hof om de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren. [40]

51. Ik geef het Hof dan ook in overweging de twee vragen van de verwijzende rechter, die mijns inziens samen moeten worden onderzocht, te herformuleren en te oordelen dat deze rechter in wezen wenst te vernemen of artikel 24 van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die sociale bijstand weigert aan burgers van de Unie aan wie deze lidstaat een recht van legaal verblijf zonder voorwaarden van bestaansmiddelen heeft toegekend, terwijl die uitkeringen wel worden toegekend aan onderdanen van de betrokken lidstaat die zich in dezelfde situatie van behoeftigheid bevinden, en of een dergelijke discriminatie in voorkomend geval kan worden gerechtvaardigd.

52. In dit stadium van de discussie moet de balans worden opgemaakt van de stand van de rechtspraak van het Hof over de toepasselijkheid van artikel 24 van richtlijn 2004/38, alvorens te beoordelen of deze rechtspraak kan worden toegepast in geval van toekenning van een recht van legaal verblijf op grond van een nationale wettelijke regeling die gunstiger is dan de voorschriften van deze richtlijn.

B. Criterium van de toepasselijkheid van artikel 24 van richtlijn 2004/38, ontleend aan het verblijfsrecht „op basis van deze richtlijn", op het gebied van het recht op sociale bijstand

53. Het Hof heeft zich sinds de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38 niet uitgesproken over de gevolgen, op het gebied van sociale bijstand, van een *wettelijk verblijfsrecht* dat wordt verleend onder voorwaarden waarin niet is voorzien in het Unierecht dat de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van de lidstaten die gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid van verkeer regelt.

54. Vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38 heeft het Hof daarentegen geoordeeld dat *burgers van de Unie die legaal verblijven* op het grondgebied van het gastland, zich op het thans in artikel 18 VWEU neergelegde non-discriminatiebeginsel kunnen beroepen om in aanmerking te komen voor sociale bijstand. [41]

[38] Zie met name arrest Brey, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[39] In dit verband merk ik op dat de Commissie ter terechtzitting in eerste instantie deze – uit haar schriftelijke opmerkingen afwezige – redeneerwijze heeft gevolgd, maar zonder zich te baseren op de aldaar aangehaalde arresten, en in tweede instantie, in antwoord op een vraag van het Hof over de toepasselijkheid van het Handvest, deze redeneerwijze heeft geherformuleerd. Zie dienaangaande punt 81 van deze conclusie.

[40] Zie arrest Brey, punt 31.

[41] Zie arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; hierna: „arrest Grzelczyk", punten 32, 33 en 35), en arrest Trojani (punten 37 en 40).

55. Sinds de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38 heeft het Hof artikel 24 van die richtlijn uitgelegd naar aanleiding van situaties waarin de betrokkenen niet voldeden aan de voorwaarden voor een verblijfsrecht volgens de richtlijn, en slechts beschikten over een verblijfsverklaring met een onbeperkte geldigheidsduur, die uitsluitend declaratoire waarde heeft.[42] Ik wijs er in dat verband nogmaals op dat artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 bepaalt dat iedere burger van de Unie het recht heeft om gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven indien hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste komt van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en indien hij over een ziektekostenverzekering beschikt. Indien hij aan deze voorwaarden voldoet, kan het verblijf hem niet worden geweigerd. A contrario betekent dit dat de lidstaten niet verplicht zijn het verblijf toe te staan van onderdanen van andere lidstaten die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

56. Het Hof heeft geoordeeld dat artikel 24 van richtlijn 2004/38 zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij onderdanen van andere lidstaten die niet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder b), van deze richtlijn voldoen en die zich dus niet kunnen beroepen op een verblijfsrecht op grond van deze bepaling, worden uitgesloten van het recht op bepaalde „niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” die eveneens „sociale bijstand” vormen in de zin van artikel 24, lid 2.[43] In het arrest Brey heeft het Hof een voorwaarde gesteld, namelijk dat deze uitsluiting niet in alle gevallen automatisch is.[44]

57. Het lijkt mij dat moet worden gewezen op een belangrijk gevolg van deze uitlegging door het Hof van het in artikel 24 van richtlijn 2004/38 bedoelde beginsel van gelijke behandeling.

58. In het arrest Dano heeft het Hof, na te hebben opgemerkt dat de betrokken situatie buiten de werkingssfeer van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 viel[45] en dat deze bepaling een afwijking vormt van het non-discriminatiebeginsel uit artikel 18 VWEU[46], niettemin op basis van artikel 24, lid 1, van deze richtlijn onderzocht onder welke voorwaarden een burger die over een verblijfsverklaring beschikt de toekenning van sociale uitkeringen kan worden *geweigerd*, terwijl de enige uitsluitingen van het beginsel van gelijke behandeling zijn opgesomd in lid 2 van dat artikel.

[42] Zie arresten Brey (punt 18), Dano (punt 36) en Alimanovic (punt 27). Volgens vaste rechtspraak kunnen aan de verlening van een verblijfstitel geen rechten worden ontleend, maar heeft deze slechts een declaratoir karakter. De titel doet dus geen verblijfsrecht ontstaan (zie met name arrest van 14 september 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, punten 32 en 33). Deze kwalificatie sluit daarentegen geen burgers van de Unie uit die *vóór* de inwerkingtreding van de richtlijn, maar wettelijk gezien op grond van een ander instrument van het Unierecht in het gastland woonden (arrest van 7 oktober 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592).

[43] Zie arrest Dano (punten 65 en 66).

[44] Zie punt 80 van dat arrest.

[45] Zie arrest Dano (punt 66).

[46] Zie arrest Dano (punten 61 en 64).

59. Het Hof heeft uit deze motivering met betrekking tot de toepassingsvoorwaarden van artikel 24 van richtlijn 2004/38[47] afgeleid dat een nationale regeling die de toegang tot sociale uitkeringen beperkt tot burgers van de Unie wier verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat in overeenstemming is met de voorwaarden van artikel 7 van richtlijn 2004/38, geen ongelijke behandeling oplevert.[48]

60. Het Hof heeft zich voor dit oordeel gebaseerd op de uitdrukking „die op basis van deze richtlijn [...] verblijft" in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38. Het heeft uit deze bewoordingen afgeleid dat het beginsel van gelijke behandeling uitsluitend kan gelden voor burgers van de Unie die rechtmatig op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven, omdat zij voldoen aan de voorwaarden in artikel 7 van die richtlijn. Daarmee sluit het burgers van de Unie van de bescherming van artikel 24, lid 1, van deze richtlijn uit wanneer deze, zoals CG, in een lidstaat een verblijfsrecht van vijf jaar hebben verkregen zonder voorwaarden op het gebied van bestaansmiddelen en zij niet kunnen aantonen daarover te beschikken in de zin van artikel 7, lid 1, onder b), van de richtlijn. Deze personen kunnen zich om de in punt 47 van deze conclusie uiteengezette redenen evenmin beroepen op de bescherming van artikel 18 VWEU.

61. Dit heeft tot gevolg dat een burger van de Unie die regelmatig en legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft terwijl hij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, anders kan worden behandeld dan de onderdanen van die staat, op de enkele grond dat het gastland hem zonder voorwaarden inzake bestaansmiddelen een verblijfsrecht heeft verleend.

62. Dit criterium dat is ontleend aan het recht van verblijf „op basis van deze richtlijn", in de bewoordingen van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, vormt mijns inziens dus de basis van de vraag die aan het Hof is voorgelegd en die nog niet eerder is gerezen, voor zover zij geen betrekking heeft op een andere Unierechtelijke bepaling waaruit het verblijfsrecht zou voortvloeien.[49]

63. De rechtvaardiging van dit criterium, dat ertoe strekt de toekenning van uitkeringen te beperken om het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel van de lidstaten tegen een onredelijke belasting te beschermen[50], houdt verband met de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2004/38 – nog genoemd in het arrest Ziolkowski en Szeja[51] – waarnaar het Hof heeft verwezen in de punten 70 tot en met 72 van het arrest Dano en in punt 63 van het arrest Jobcenter Krefeld, dat dateert van 6 oktober 2020.

47 Zie in dit verband Martin, D., „Article 24 – Égalité de traitement", *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Brussel, 2020, blz. 373-396, in het bijzonder blz. 380, punt 16: „Aangezien de Europese wetgever in artikel 24 van de richtlijn geen andere beperkingen aan het in lid 1 neergelegde recht op non-discriminatie heeft willen aanbrengen dan de in lid 2 genoemde voorwaarden, had het Hof dan wel het recht om lid 1 aldus uit te leggen dat het impliciet een integratievoorwaarde bevat?"

48 In zijn arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk heeft het Hof de betekenis van zijn rechtspraak bevestigd (punten 66-69). Zie ook punt 77 van deze conclusie met betrekking tot het arrest Alimanovic en het arrest van 25 februari 2016, García-Nieto e.a. (C-299/14, EU:C:2016:114; hierna: „arrest García-Nieto e.a."), die daarvóór zijn gewezen, betreffende de voorwaarden in respectievelijk artikel 14, lid 4, onder b), en artikel 6, lid 1, van deze richtlijn. Wat betreft het belang van deze arresten in de context van het hoofdgeding, wijs ik overigens op de opmerking van Iliopoulou-Penot, A., in „Chapitre 11 – Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil", *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Clément-Wilz, L. (red.), Bruylant, Brussel, 2018, blz. 315-334, in het bijzonder blz. 318, dat „het politieke akkoord dat de Europese Raad op 19 februari 2016 [had] bereikt in een vergeefse poging om de Brexit te vermijden, woordelijk de oplossingen in de arresten Dano en Alimanovic [herhaalde], en daarmee het belang van die arresten voor het debat over de ‚nieuwe plaats' van het Verenigd Koninkrijk in de Unie onderstreepte". Zie ook voetnoot 55 van deze conclusie met betrekking tot de standpunten van deze lidstaat in 2017.

49 Zie dienaangaande arrest Jobcenter Krefeld (punt 62).

50 Zie arrest Jobcenter Krefeld (punt 66).

51 Zie de punten 36 en 37 van dat arrest.

64. In dat laatste arrest heeft het Hof evenwel geoordeeld dat deze afwijking niet kan worden aangevoerd tegen personen die binnen de werkingssfeer van artikel 24 van richtlijn 2004/38 vallen, daaronder begrepen de in lid 2 daarvan vastgestelde afwijking, op grond dat zij een verblijfsrecht hebben dat is gebaseerd op artikel 14, lid 4, onder b), van deze richtlijn, maar zich eveneens kunnen beroepen op een autonoom verblijfsrecht op grond van artikel 10 van verordening (EU) nr. 492/2011 [52]. [53]

65. Bijgevolg is het recht op de gelijke behandeling in het kader van richtlijn 2004/38 bij de huidige stand van de rechtspraak van het Hof, die voortvloeit uit het arrest Jobcenter Krefeld, niet meer beperkt tot de situaties waarop deze richtlijn ziet, maar is dit recht ook van toepassing op situaties waarin het verblijfsrecht is gebaseerd op een andere bepaling van afgeleid recht. [54]

66. Zoals in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Jobcenter Krefeld, gaat het er dus om te bepalen wat voor de uitlegging van artikel 24 van richtlijn 2004/38 de gevolgen zijn van de toekenning door een lidstaat van een legaal verblijf aan burgers van de Unie onder gunstigere voorwaarden dan die welke in die richtlijn zijn vastgesteld, met betrekking tot het besluit om die burgers enkel op grond van hun status van voorlopig ingezetene uit te sluiten van sociale bijstand. [55]

C. Toepasselijkheid van artikel 24 van richtlijn 2004/38 in geval van toekenning van een „nationaal” recht op „legaal” verblijf

67. Uit de antwoorden van partijen ter terechtzitting blijkt dat het Verenigd Koninkrijk, door in de EU-bijlage een verblijfsrecht in te voeren zonder bijzondere eisen, met name wat de bestaansmiddelen van de burger van de Unie betreft, een gunstiger maatregel in de zin van artikel 37 van richtlijn 2004/38 heeft vastgesteld. [56]

68. Het is niet de eerste keer dat het Hof zich moet uitspreken over de gevolgen van deze bepaling uit richtlijn 2004/38.

[52] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB 2011, L 141, blz. 1). Zie betreffende de autonome toepassing van artikel 10 van deze verordening ten opzichte van de bepalingen van het Unierecht zoals die van richtlijn 2004/38, op grond waarvan de kinderen van een onderdaan van een lidstaat die in de ontvangende lidstaat werkt of heeft gewerkt, evenals de ouder die daadwerkelijk voor hen zorgt, een beroep kunnen doen op deze bepaling zonder dat zij hoeven te voldoen aan de voorwaarden van voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering, het arrest Jobcenter Krefeld (punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[53] Zie arrest Jobcenter Krefeld (punt 69).

[54] Zie arrest Jobcenter Krefeld (punt 87).

[55] Zie dienaangaande arrest Jobcenter Krefeld (punt 62). Wat betreft het besluit van het Verenigd Koninkrijk om geen nieuwe uitkeringsrechten te verlenen aan personen met een tijdelijke verblijfsstatus, heeft deze staat in zijn schriftelijke stukken verklaard dat dit in overeenstemming is met de standpunten die het steeds naar buiten brengt en die in juni 2017 zijn gepubliceerd onder de titel „Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU” (bescherming van de status van burgers van de Unie die in het Verenigd Koninkrijk wonen en van Britse onderdanen die in de Unie wonen, zie meer bepaald punt 41).

[56] Zie O’Brien, C., „Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit”, *Common Market Law Review*, deel 58, Kluwer Law International, Alphen aan de Rijn, 2021, blz. 431-470, in het bijzonder blz. 456 en 457. De keuze van het Verenigd Koninkrijk om in de context van zijn vertrek uit de EU een onvoorwaardelijk verblijfsrecht voor Unieburgers te scheppen, dat wil zeggen een voorlopige status van ingezetene, in plaats van het verblijfsrecht gewoon te verbinden aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38, of slechts een declaratoire (en niet rechtscheppende) status te creëren, werd in 2019 gekoppeld aan een uitdrukkelijke uitsluiting van dat specifieke verblijfsrecht van het recht op sociale uitkeringen, tenzij burgers aantonen dat zij krachtens de regeling van 2016 inzake het universele krediet onder de voorwaarden van richtlijn 2004/38 vallen. Volgens dezelfde auteur is deze keuze van het Verenigd Koninkrijk ingegeven door de te zware administratieve last voor de autoriteiten om het verblijfsrecht voor de burgers van de Unie na de Brexit aan de criteria van artikel 7 van richtlijn 2004/38 te onderwerpen.

69. In het arrest Ziolkowski en Szeja heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat er geen afbreuk wordt gedaan aan nationale bepalingen die gunstiger zijn dan die van richtlijn 2004/38, niet betekent dat deze bepalingen in het door deze richtlijn ingevoerde stelsel moeten worden opgenomen.[57] Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat elke lidstaat niet alleen dient uit te maken of hij een dergelijke regeling invoert, maar ook welke voorwaarden deze regeling zullen beheersen en wat de werking ervan zal zijn, en met name welke rechtsgevolgen een uitsluitend op grond van het nationale recht verleend verblijfsrecht zal sorteren.[58] Wat betekent dit nu voor de sociale bijstand?

1. Draagwijdte van het arrest Ziolkowski en Szeja

70. Ik merk op dat het Hof zich in het arrest Ziolkowski en Szeja heeft uitgesproken over een vraagstuk betreffende de verkrijging van een permanente verblijfstitel op grond van een nieuwe bepaling in artikel 16 van richtlijn 2004/38.[59] Deze beslissing had dus geen betrekking op de toekenning van sociale bijstand aan een burger van de Unie die in een lidstaat verbleef en hoefde geen rekening te houden met de noodzaak tot bescherming van de betrokkenen of van de belangen in verband met de onredelijke belasting voor de financiën van die staat die veroorzaakt kon worden door de toekenning van dergelijke uitkeringen aan personen met een verblijfsvergunning op humanitaire gronden zoals die welke in de betreffende zaak waren verleend.[60] Bovendien hoefde het Hof geen uitlegging te geven van artikel 24 van richtlijn 2004/38 en evenmin een beoordeling te maken van een eventueel verschil in behandeling tussen de burger van de Unie die op het grondgebied van een lidstaat verbleef en de onderdanen van die staat.

71. Het komt mij dan ook voor dat de conclusie van het Hof in het arrest Ziolkowski en Szeja bij de uitlegging van artikel 37 van richtlijn 2004/38 in het licht van het duurzaam verblijfsrecht als bedoeld in artikel 16 van deze richtlijn, niet met succes kan worden toegepast op het gebied van de gelijke behandeling van burgers van de Unie wat betreft de voorwaarden voor toekenning van sociale bijstand.

72. In dit verband moet mijns inziens in de eerste plaats worden benadrukt dat artikel 24 van richtlijn 2004/38, anders dan artikel 16, dat een duurzaam verblijfsrecht in het leven heeft geroepen, slechts de concretisering is van het in artikel 18 VWEU neergelegde beginsel van non-discriminatie tussen burgers van de Unie op het gebied van het verblijfsrecht van burgers van de Unie. Bijgevolg kunnen er geen situaties bestaan waarin een burger van de Unie legaal en rechtmatig op het grondgebied van een andere lidstaat kan verblijven zonder aanspraak te kunnen maken op het aan zijn status verbonden recht op non-discriminatie onder de voorwaarden van dat artikel 24.

73. In de tweede plaats komt een dergelijke oplossing in mijn ogen overeen met de doelstelling in artikel 37 van richtlijn 2004/38. De bevoegdheid van de lidstaten om gunstigere bepalingen vast te stellen dan die waarin deze richtlijn inzake het verblijfsrecht voorziet, heeft slechts zin indien zij wordt aangewend om zich aan te passen aan bijzondere omstandigheden.

[57] Arrest Ziolkowski en Szeja (punt 49).

[58] Arrest Ziolkowski en Szeja (punt 50).

[59] Zie punt 51 van dat arrest. Zo heeft het Hof geoordeeld dat een verblijf op grond van een recht dat in overeenstemming is met het recht van een lidstaat, maar niet voldoet aan de door het Unierecht gestelde voorwaarden, niet kan worden beschouwd als legaal verblijf in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 met het oog op de verkrijging van een recht op duurzaam verblijf. Zie ook arrest van 2 mei 2018, K. en H. F. (Verblijfsrecht en vermeende oorlogsmisdrijven) (C-331/16 en C-366/16, EU:C:2018:296, punt 74).

[60] Arrest Ziolkowski en Szeja, punten 18 en 19.

74. Bijgevolg ben ik van mening dat de uitlegging die het Hof aan het begrip „legaal verblijf" geeft, moet worden aangepast wanneer het erom gaat de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling van burgers van de Unie op het gebied van sociale bijstand binnen het strikte kader van artikel 24 van richtlijn 2004/38 te waarborgen.

2. Uitlegging van het begrip „legaal verblijf"

75. Ten eerste ben ik van mening dat de enkele vaststelling dat de persoon die legaal in een andere lidstaat verblijft de hoedanigheid heeft van burger van de Unie [61], zou moeten leiden tot de conclusie dat onder het begrip „legaal verblijf" ook „rechtmatig verblijf" moet worden verstaan [62], a fortiori wanneer het nationale recht van die lidstaat op grond van die hoedanigheid van burger van de Unie bevordert dat economisch niet-actieve burgers zonder voorwaarden inzake bestaansmiddelen of sociale zekerheid op zijn grondgebied kunnen blijven.

76. Ten tweede voldoet een dergelijke uitlegging, die tot gevolg heeft dat de werkingssfeer van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet wordt uitgebreid, aan het vereiste dat dit artikel strikt en in overeenstemming met de bepalingen van het VWEU moet worden uitgelegd, daaronder begrepen die betreffende het burgerschap van de Unie en het vrije verkeer van werknemers, zoals in het arrest Jobcenter Krefeld in herinnering is gebracht. [63]

77. In dit verband berust deze uitlegging op de in het arrest Jobcenter Krefeld [64] vastgestelde noodzaak om een onderscheid te maken tussen bepaalde situaties en de eerdere zaken die hebben geleid tot de arresten Alimanovic en García-Nieto e.a. betreffende de uitsluitingen waarin uitdrukkelijk is voorzien in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 [65], alsook tot het arrest Dano [66].

78. Ten derde is deze uitlegging van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, dat waarborgt dat „iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft" dezelfde behandeling geniet, ook in overeenstemming met het doel van deze richtlijn. Hoewel uiteraard bijzondere aandacht moet worden besteed aan de vrijheid van de lidstaten om gunstiger bepalingen toe te passen voor burgers van de Unie die hun vrijheid van verkeer en verblijf langer dan drie maanden hebben uitgeoefend in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan

[61] In dit verband herinner ik eraan dat het Hof in punt 31 van het arrest Grzelczyk voor recht heeft verklaard dat „[d]e hoedanigheid van burger van de Unie [...] immers de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn en [...] degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak [verleent] op een gelijke behandeling rechtens." Zie ook arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 83).

[62] De uitdrukking „rechtmatig verblijf" ontleen ik aan het arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk. De uitdrukking wordt in bepaalde gevallen gebruikt op basis van bepalingen ter omzetting van artikel 7 van richtlijn 2004/38, maar ook om meer in het algemeen de voorwaarde van rechtmatigheid van het verblijf tot uitdrukking te brengen (zie de punten 72, 80 en 81). Verschueren, H., „The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?", Damay, L., e.a. (red.), *La libre circulation sous pression*, 1e uitgave, Bruylant, Brussel, 2018, blz. 33-51, in het bijzonder blz. 45, leidt uit de constatering dat de uitdrukking „rechtmatig verblijf" wordt gebruikt zonder te verwijzen naar richtlijn 2004/38 af dat een dergelijk verblijf mogelijk wordt gebaseerd op een andere bepaling van het Unierecht, zoals bevestigd in het arrest Jobcenter Krefeld, maar ook op een gunstiger bepaling van nationaal recht, zoals met name in het arrest Trojani.

[63] Zie punt 60 van dat arrest.

[64] Zie de punten 67, 68 en 87 van dat arrest.

[65] In de punten 67 en 87 van dat arrest wordt eraan herinnerd dat deze zaken betrekking hadden op burgers die respectievelijk beschikten over een verblijfsrecht dat uitsluitend was gebaseerd op artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38, uit hoofde van het zoeken naar werk, of over een verblijfsrecht gedurende maximaal drie maanden krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn.

[66] In punt 68 van dat arrest wordt gepreciseerd dat deze zaak economisch niet-actieve onderdanen van een lidstaat betrof die hun recht van vrij verkeer uitsluitend hadden uitgeoefend om sociale bijstand van een andere lidstaat te verkrijgen en die in het gastland geen verblijfsrecht hadden op grond van richtlijn 2004/38 of een andere bepaling van het Unierecht.

zijn, mogen dergelijke bepalingen toch niet tot gevolg hebben dat de door artikel 18 VWEU gewaarborgde bescherming, waarvan voornoemd artikel 24, lid 1, slechts een specifieke uitdrukking vormt, wordt beperkt.

79. In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan het doel van richtlijn 2004/38, dat er met name in bestaat de uitoefening van het fundamenteel recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie te vergemakkelijken en te versterken. [67]

80. Ten vierde is een dergelijke uitlegging niet in strijd met de door de Uniewetgever met artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 nagestreefde doelstelling, die voortvloeit uit overweging 10 van deze richtlijn. In casu kan redelijkerwijs worden aangenomen dat het Verenigd Koninkrijk het risico dat het financiële evenwicht van zijn socialebijstandsstelsel wordt aangetast door economisch niet-actieve personen in wier behoeften van levensonderhoud moet worden voorzien, heeft beoordeeld alvorens een verblijfsrecht van vijf jaar in te stellen waarop zonder voorwaarde inzake bestaansmiddelen aanspraak kan worden gemaakt, en dat het zeker rekening heeft gehouden met tijdelijke karakter van dit verblijfsrecht.

81. Ten vijfde vindt deze uitlegging steun in de vaststelling dat een lidstaat, door een verblijfsrecht toe te kennen aan een burger van de Unie onder gunstiger voorwaarden dan die van richtlijn 2004/38, het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. In dit verband ben ik van mening dat de beslissing van het Hof in het arrest Dano betreffende de mogelijkheid zich te beroepen op de artikelen 1 en 20 van het Handvest een beperkte draagwijdte heeft, aangezien die beslissing betrekking heeft op de voorwaarden waaronder bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden toegekend aan personen die geen rechtmatig verblijf hebben. [68]

82. Gelet op al deze argumenten ben ik van mening dat een burger van de Unie, wat de toegang tot sociale bijstand betreft, aanspraak kan maken op dezelfde behandeling als de onderdanen van het gastland, zoals gepreciseerd in artikel 24 van richtlijn 2004/38, wanneer zijn recht om op het grondgebied van die staat te verblijven voortvloeit uit een maatregel die deze lidstaat heeft genomen onder de voorwaarden van artikel 37 van deze richtlijn.

83. Thans moet worden onderzocht onder welke voorwaarden de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling kan worden gewaarborgd.

[67] Zie arrest Brey (punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook, met betrekking tot de gevolgen voor de bescherming tegen verwijdering die in aanmerking zouden moeten worden genomen, arresten Grzelczyk (punt 43) en Trojani (punt 45), alsmede de analyse van Rondu, J., op. cit., in het bijzonder blz. 714, punt 902, waarin wordt verwezen naar het arrest van 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punt 42). Zie met name blz. 717, punt 907, voetnoten 157 en 158.

[68] Zie arrest Dano (punten 87, 90 en 91). Het Hof heeft geoordeeld dat, voor zover de voorwaarden voor de toekenning van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties niet voortvloeien uit verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1), noch uit richtlijn 2004/38 of uit andere handelingen van afgeleid Unierecht, de lidstaten bevoegd zijn om de voorwaarden voor toekenning en de omvang ervan vast te stellen, zodat zij het recht van de Unie niet ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest en het Handvest dan ook niet van toepassing is.

3. Toepassing van het nader in artikel 24 van richtlijn 2004/38 uitgewerkte beginsel van gelijke behandeling

84. Het beginsel van gelijke behandeling, zoals nader uitgewerkt in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, met de in lid 2 van dat artikel genoemde uitzonderingen, zou mijns inziens kunnen leiden tot een uitlegging van artikel 24 die in het verlengde ligt van de beslissing van het Hof in het arrest Jobcenter Krefeld [69], in die zin dat het zich in beginsel verzet tegen een regeling van een lidstaat volgens welke onderdanen van andere lidstaten die op zijn grondgebied verblijven niet in aanmerking kunnen komen voor sociale bijstand die de onderdanen van het gastland wel genieten, voor zover eerstgenoemde onderdanen een verblijfsrecht hebben dat hun door deze staat is toegekend uit hoofde van de in artikel 37 van deze richtlijn geboden mogelijkheid.

85. Concreet zou, zoals in de rechtspraak van het Hof is bevestigd, het genot van een dergelijk recht tot gevolg hebben dat aan elke burger van de Unie die zijn verblijfsrecht ontleent aan met name artikel 7 van richtlijn 2004/38, onbeperkt toegang wordt verleend tot de sociale bijstand waarop onderdanen van het gastland recht hebben. [70]

86. Het erkennen van een dergelijk automatisme lijkt mij echter verder te gaan dan het door de Uniewetgever in richtlijn 2004/38 beoogde evenwicht – dat duidelijk wordt uitgedrukt in artikel 24, lid 2, van deze richtlijn –, in het bijzonder wanneer, zoals in casu, het verblijfsrecht aan de burger van de Unie is verleend zonder voorwaarden inzake bestaansmiddelen of sociale verzekering. Met andere woorden en zoals de Commissie mondeling heeft benadrukt, het ontbreken van voorwaarden voor de toekenning van een verblijfsrecht mag niet tot gevolg hebben dat de lidstaten het recht op sociale uitkeringen niet mogen verifiëren.

87. Bovendien merk ik op dat het Hof bij zijn uitspraken over de verenigbaarheid met het Unierecht van nationale regelingen waarbij sociale bijstand wordt geweigerd aan economisch niet-actieve burgers, artikel 24 van deze richtlijn aldus heeft uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat die burgers *in alle gevallen en automatisch* worden uitgesloten. [71]

88. Volgens mij kan derhalve binnen de groep burgers van de Unie met een verblijfsrecht dat zonder voorwaarden inzake bestaansmiddelen is toegekend, onderscheid worden gemaakt tussen personen die economisch inactief zijn en anderen. Bovendien bevestigt in casu de aan het Hof ter kennis gebrachte informatie over de diversiteit van individuele situaties waarin aanvragen voor universeel krediet kunnen worden ingediend, de noodzaak om elk mechanisme van stelselmatige weigering van sociale bijstand uit te sluiten. [72]

89. Daarom ben ik van mening dat richtlijn 2004/38 in het geval van een verblijfsrecht dat is toegekend onder gunstiger voorwaarden dan die welke zijn vastgesteld in de richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat zij het gastland de mogelijkheid biedt legitieme beperkingen op te leggen aan de toekenning van sociale bijstand [73], teneinde te waarborgen dat personen die hun recht van verblijf uitoefenen „geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland” in de zin van overweging 10 van deze richtlijn.

[69] Zie punt 65.

[70] Zie arrest Dano (punt 69).

[71] Zie arresten Brey (punten 77 en 80) en Jobcenter Krefeld (punt 79).

[72] Zie in dit verband de door CG beschreven feitelijke omstandigheden van de in het Verenigd Koninkrijk aanhangige zaak in voetnoot 26 van deze conclusie.

[73] Zie arrest Brey (punten 72 en 77).

90. Derhalve moet worden erkend dat het niet in strijd is met het in artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 tot uitdrukking gebrachte beginsel van gelijke behandeling dat, onder burgers van de Unie die verblijven op grond van een nationaal verblijfsrecht, economisch niet-actieven en anderen verschillend kunnen worden behandeld, aangezien dit verschil niet op nationaliteit is gebaseerd. Het beginsel van gelijke behandeling, neergelegd in artikel 18 VWEU en herhaald in artikel 24 van richtlijn 2004/38, houdt immers in dat het verschil in behandeling niet op louter de nationaliteit mag berusten, maar beoogt niet te verbieden dat een dergelijk verschil wordt gebaseerd op objectieve criteria, zoals in casu de economische activiteit van de burger van de Unie.

91. Niettemin moet worden nagegaan of dit verschil in behandeling, voor zover het enkel is gebaseerd op de economische activiteit van de burger, uiteindelijk uitsluitend of vooral invloed heeft op burgers van de Unie die zonder voorwaarden inzake bestaansmiddelen legaal op het grondgebied van het gastland verblijven, in vergelijking met de onderdanen van dat land. In dat geval zou dit verschil in behandeling worden aangemerkt als indirecte discriminatie op grond van nationaliteit.[74]

92. Wat in casu de voorwaarden betreft die in regulation 9 van de regeling van 2016 betreffende de sociale zekerheid zijn bepaald om in aanmerking te komen voor universeel krediet[75], stel ik vast dat de status van voorlopig ingezetene van economisch actieve burgers van de Unie in bepaalde omstandigheden niet in de weg staat aan het verkrijgen van universeel krediet, en dat sommige onderdanen van het Verenigd Koninkrijk hun woonplaats moeten aantonen in de zin van deze regulation 9 om die uitkering te verkrijgen.[76] Een verschil in behandeling dat rechtstreeks op nationaliteit is gebaseerd, kan mijns inziens dus worden uitgesloten. Maar door de aard van het gekozen criterium lijkt het mij dat de regeling eerder onderdanen van andere lidstaten dan eigen onderdanen treft en bijgevolg met name de eerstgenoemden dreigt te benadelen. Deze regeling roept daarmee in mijn ogen indirecte discriminatie op grond van nationaliteit in het leven.[77] Deze conclusie kan echter pas definitief worden getrokken na een grondig onderzoek van de nationale regeling, waartoe alleen de verwijzende rechter in staat is.

93. Voor het geval wordt geconcludeerd dat er sprake is van indirecte discriminatie, herinner ik eraan dat deze volgens vaste rechtspraak van het Hof slechts gerechtvaardigd is wanneer zij geschikt is om de verwezenlijking van een legitieme doelstelling te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken.[78]

94. Wat de door de lidstaten aan te dragen rechtvaardigingen betreft die zijn ontleend aan de doelstelling van bescherming tegen het risico van onredelijke belasting van de algemene middelen, wijs ik er enkel op dat dergelijke rechtvaardigingen volgens de stand van de rechtspraak weliswaar in beginsel zijn toegestaan[79], maar dat de lidstaten hun beweringen moeten onderbouwen[80].

74 Zie met name arrest van 13 april 2010, Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punt 41).

75 Zie punt 27 van deze conclusie.

76 Aan deze voorwaarde kan niet worden voldaan door bepaalde onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die bijvoorbeeld in het buitenland hebben verbleven. Zie met betrekking tot een nationale regeling die niet een dergelijk voorbehoud inhoudt, arrest van 4 mei 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, punten 102 en 104).

77 Zie naar analogie arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Zie arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 Zie arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (punt 80).

80 Zie arrest Brey (punt 78).

95. In casu heeft het Verenigd Koninkrijk ervoor gekozen om bepaalde burgers van de Unie van de toegang tot sociale bijstand uit te sluiten, uitsluitend vanwege de aard van het verblijfsrecht dat deze staat hun heeft toegekend, namelijk de status van voorlopig ingezetene.

96. Nu kan zeker worden aangevoerd dat de lidstaten bij gebreke van harmonisatie op het gebied van niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties de vrijheid hebben om de voorwaarden voor de toekenning van sociale bijstand en de modaliteiten daarvan te bepalen. [81]

97. Het stelselmatige karakter van de weigering om toegang te verlenen tot sociale bijstand, zonder rekening te houden met de individuele situaties van de verzoekers [82], die bij gebreke van een vereiste inzake hun financiële autonomie overigens niet zijn onderzocht bij de toekenning van deze status van voorlopig ingezetene, lijkt mij echter niet evenredig met het nagestreefde doel.

98. In deze omstandigheden ben ik van mening dat het antwoord van het Hof betreffende het onderzoek van de gevolgen van de rechtmatigheid van het verblijf in het licht van artikel 24 van richtlijn 2004/38, net als in het arrest Brey, aanwijzingen moet bevatten over de verschillende elementen die in aanmerking kunnen worden genomen om aan het evenredigheidsvereiste te voldoen. [83]

4. Individualisering van beslissingen inzake sociale prestaties

99. Net als CG ben ik van mening dat haar situatie de grenzen aantoont van het ontbreken van een individueel onderzoek voorafgaand aan de beslissing om een burger van de Unie al dan niet van sociale bijstand uit te sluiten. Ook al stemmen de feitelijke omstandigheden in het hoofdgeding op enkele punten overeen met die in het arrest Dano, zij vertonen ook kenmerken – die meer in het bijzonder ter terechtzitting naar voren zijn gebracht – die rechtvaardigen dat de rechtspraak van het Hof evolueert, ongeacht overigens de oplossing waarvoor is gekozen met betrekking tot het begrip „legaal verblijf". [84] Deze kenmerken zorgen er namelijk voor dat andere grondrechten een rol gaan spelen, waarover ik mijn standpunt hieronder nader zal toelichten.

100. Het is mijns inziens van belang dat de bevoegde autoriteiten van het gastland bij de behandeling van de aanvraag van een economisch niet-actieve burger van de Unie niet alleen rekening kunnen houden met het feit dat die autoriteiten hem een verblijfsrecht hebben verleend zonder verificatie van zijn financiële autonomie, maar ook met zijn gezinssituatie die verband houdt met de omstandigheden van zijn verplaatsing en de duur van zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat, omdat hieruit een zekere mate van integratie blijkt [85], alsmede met de periode waarin hem de aangevraagde uitkering zou worden uitgekeerd, met name wanneer de problemen van de begunstigde van het verblijfsrecht van tijdelijke aard zijn [86].

101. In casu staat het aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten te beoordelen, om met name gelet op deze elementen te bepalen of de toekenning van een uitkering voor levensonderhoud aan een persoon in de situatie van CG een onredelijke belasting voor het

[81] Zie arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[82] Zie arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (punt 81). Zie ook arrest Brey (punt 77).

[83] Zie punt 78 van dat arrest. Zie ook arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punten 91 en 92).

[84] Ik herinner eraan dat uit punt 81 van het arrest Dano blijkt dat het Hof het niet noodzakelijk heeft geacht dat een voorbehoud wordt gemaakt voor situaties waarin een individueel onderzoek noodzakelijk is.

[85] Ik deel in dit verband het standpunt van de Commissie dat automatische uitsluiting van sociale bijstand bijzonder ongeschikt is voor verblijven van langere duur. Zie ter illustratie de situatie van Fratila, die in voetnoot 26 van deze conclusie in herinnering is gebracht.

[86] Zie arrest Brey (punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

nationale socialebijstandsstelsel kan vormen. In dit verband wil ik benadrukken dat, volgens CG, individuele situaties worden onderzocht in het kader van beroepen die door derdelanders worden ingesteld om in bepaalde omstandigheden een uitkering uit publieke middelen te verkrijgen. [87]

102. Dit feitelijke onderzoek moet noodzakelijkerwijs worden verricht aan de hand van andere grondrechten die op de betrokken individuele situatie van toepassing zijn, aangezien deze situatie binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 valt. [88]

5. Rechtvaardiging vanuit grondrechtelijk oogpunt van de verplichting om te voorzien in een onderzoek van individuele situaties

103. De situatie van CG brengt mijns inziens een analyse mee van de kwestie van de beperking van de toegang tot sociale bijstand in het licht van de uitspraken van het Hof met betrekking tot andere grondrechten dan het recht op gelijke behandeling, die verder gaat dan de algemene constatering dat uitkeringen voor levensonderhoud ertoe strekken de rechthebbenden het bestaansminimum te verschaffen dat noodzakelijk is om een menswaardig bestaan te leiden. [89]

104. In dit verband merk ik op dat CG naar het Verenigd Koninkrijk is verhuisd om haar partner, een Nederlands onderdaan, te volgen terwijl zij zwanger was van hun eerste kind en financieel van hem afhankelijk was. In het Verenigd Koninkrijk heeft zij een tweede kind gekregen, dat thans te haren laste komt. [90] Uit de situatie van CG kan worden afgeleid dat de vader niet bijdraagt aan het onderhoud van de kinderen.

105. Deze vaststellingen lijken mij een rechtvaardiging voor een vergelijking met het oordeel van het Hof in het arrest Chavez-Vílchez e.a., ook al had die zaak betrekking op het verblijfsrecht van onderdanen van derde landen in de lidstaat waarvan hun kinderen onderdaan waren, en wel om drie redenen.

106. Om te beginnen worden deze situaties beheerst door regelingen die a priori tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Vervolgens houden zij echter intrinsiek verband met de vrijheid van verkeer en verblijf van een burger van de Unie. [91]

[87] Volgens de vertegenwoordiger van CG gaat het om onderdanen van een derde land wier verblijfsrecht was onderworpen aan de voorwaarde van artikel 3, lid 1, onder c), ii), van de immigratiewet van 1971 dat zij geen beroep zouden doen op publieke middelen, die verzoeken om opschorting van deze voorwaarde wanneer zij zonder toevlucht tot publieke middelen een onmiddellijk risico op uiterste armoede lopen. In de schriftelijke opmerkingen zijn de volgende twee verwijzingen opgenomen: „Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances" van het ministerie van Binnenlandse Zaken (versie 13.0, 1 februari 2021), blz. 88, en „Appendix FM: family members", GEN.1.11A., voor wat betreft de immigratiewetgeving van het Verenigd Koninkrijk.

[88] Zie punt 81 van deze conclusie.

[89] Zie arrest Jobcenter Krefeld (punt 57). In dit verband verdient naast artikel 1 van het Handvest artikel 34, lid 2, ervan bijzondere aandacht, aangezien dit een verband legt tussen de beginselen van vrij verkeer en gelijke behandeling op het gebied van sociale bijstand en het met name is gebaseerd op artikel 13 van het Europees Sociaal Handvest, ondertekend op 18 oktober 1961, dat het Verenigd Koninkrijk heeft aanvaard. Ik sluit dus niet uit dat deze bepaling nuttig effect kan hebben als onderdeel van de toetsing van de rechtmatigheid van de nationale maatregelen die tot uitvoering ervan leiden, of ten minste om een kader te scheppen voor de beoordelingsmarge van de nationale rechter bij de beoordeling van de gelijke behandeling. Zie in die zin arrest van 24 april 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punten 80 en 92).

[90] In haar schriftelijke opmerkingen heeft CG gepreciseerd dat de kinderen de Nederlandse nationaliteit hebben. De gezinssituatie van CG lijkt met name op die van H. C. Chavez-Vílchez zoals beschreven in het arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vílchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354; hierna: „arrest Chavez-Vílchez e.a.", punten 21 en 22).

[91] Zie arrest Chavez-Vílchez e.a. (punt 64).

107. Ten slotte werd het aan het Hof voorgelegde verzoek om uitlegging van artikel 20 VWEU gerechtvaardigd door het feit dat het niet was uitgesloten dat de ouder, die tevens onderdaan was van dezelfde lidstaat van ontvangst, de daadwerkelijke dagelijkse zorg voor zijn kind had. [92]

108. Bij die gelegenheid heeft het Hof erop gewezen dat het de afhankelijkheidsverhouding is tussen de jonge burger van de Unie en de onderdaan van het derde land aan wie een verblijfsrecht wordt geweigerd, die het nuttig effect van het burgerschap van de Unie in het geding kan brengen, aangezien deze afhankelijkheid ertoe zal leiden dat de burger van de Unie als gevolg van een dergelijke weigering gedwongen zal zijn niet enkel het grondgebied van de lidstaat waarvan hij de onderdaan is, maar eveneens het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten. [93] Het Hof heeft gepreciseerd dat de bevoegde autoriteiten bij de beoordeling van het risico dat het betrokken kind, dat burger van de Unie is, het effectieve genot van de essentie van de hem bij artikel 20 VWEU verleende rechten zal worden ontzegd indien aan zijn ouder, die derdelander is, een verblijfsrecht in de betrokken lidstaat wordt geweigerd terwijl deze de daadwerkelijke zorg over het kind heeft, rekening moeten houden met het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven zoals neergelegd in artikel 7 van het Handvest, waarbij dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de verplichting van artikel 24, lid 2, van het Handvest. [94] Het Hof heeft geoordeeld dat de afhankelijkheidsverhouding tussen de ouder die derdelander is en het kind moet worden beoordeeld door in het hogere belang van het betrokken kind alle betrokken omstandigheden in de beschouwing te betrekken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, alsmede het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden. [95]

109. Bijgevolg kan de toepassing van deze beginselen mijns inziens a fortiori worden overgezet naar het gebied van sociale bijstand, in het bijzonder wanneer zij dienen om burgers van de Unie een normaal gezinsleven te waarborgen. Het gaat er dus om de alleenstaande ouder in staat te stellen te voldoen aan zijn verplichtingen ten aanzien van zijn jonge kinderen, zowel wat hun gezondheid en veiligheid als wat hun relatie met hun andere ouder, die burger is van de Unie, betreft. Mijns inziens rechtvaardigen deze beginselen ruimschoots dat de situatie van de burger van de Unie die om sociale bijstand verzoekt en legaal in het gastland verblijft, individueel wordt onderzocht.

110. Om al deze redenen ben ik van mening dat de nationale regeling, door niet te bepalen dat de bevoegde autoriteiten een beoordeling moeten maken van alle individuele omstandigheden die de behoeftigheid van de betrokkene kenmerken en van de gevolgen van een afwijzing van zijn verzoek, daarbij naargelang van diens situatie rekening houdend met het recht op eerbiediging van het gezinsleven en met het belang van het kind, verder gaat dan noodzakelijk is om het evenwicht van het socialebijstandsstelsel van het gastland in stand te houden.

92 Zie arrest Chavez-Vílchez e.a. (punt 59).

93 Zie arrest Chavez-Vílchez e.a. (punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94 Zie arrest Chavez-Vílchez e.a. (punt 70).

95 Zie arrest Chavez-Vílchez e.a. (punt 71).

V. Conclusie

111. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Appeal Tribunal for Northern Ireland te beantwoorden als volgt:

„Artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moet aldus worden uitgelegd dat een wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan een onderdaan van een andere lidstaat die niet economisch actief is en die een verblijfsrecht heeft dat zonder voorwaarden inzake bestaansmiddelen is toegekend op grond van een nationale bepaling, uitsluitend op grond van de aard van zijn verblijfsrecht niet in aanmerking kan komen voor sociale bijstand en de weigering om deze uitkering te verlenen onderdanen van andere lidstaten meer of in meerderheid treft in vergelijking met die van het gastland – hetgeen de nationale rechter dient na te gaan – indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt en verder gaat dan noodzakelijk is om het evenwicht van het socialebijstandsstelsel van het gastland in stand te houden wanneer deze regeling niet bepaalt dat onderzoek wordt gedaan naar de individuele omstandigheden die de situatie van de betrokkene kenmerken, noch dat er met name rekening wordt gehouden met zijn behoeftige situatie, zijn recht op eerbiediging van het gezinsleven en het belang van zijn kind."