



Volgens advocaat-generaal Pedro Cruz Villalón moet de verplichting voor personen die subsidiaire bescherming genieten om hun woonplaats te vestigen op een bepaalde plaats, worden beschouwd als beperking van het vrije verkeer binnen een lidstaat

Een dergelijke beperking is slechts mogelijk in concrete situaties waarin er sprake is van gewichtige redenen van immigratie- en integratiebeleid, en kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op de spreiding van de lasten van de sociale voorzieningen

Volgens een richtlijn van de Unie¹ dienen de lidstaten op hun grondgebied het vrije verkeer toe te staan van personen die internationale bescherming genieten (personen aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus² is verleend) onder dezelfde voorwaarden en beperkingen als gelden voor de andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven.

Een Duitse regeling bepaalt dat wanneer personen die internationale bescherming genieten bijstand ontvangen, de op volkenrechtelijke, humanitaire of politieke gronden verleende verblijfsvergunning gepaard gaat met de verplichting om op een bepaalde plaats te wonen. Volgens deze regeling vormt die verplichting een passende maatregel om te voorkomen dat bepaalde deelstaten en gemeenten onevenredig worden belast als gevolg van de sociale uitkeringen die worden verstrekt aan vreemdelingen. Ook wordt ter bevordering van de integratie getracht te voorkomen dat er in bepaalde gebieden een concentratie ontstaat van vreemdelingen die afhankelijk zijn van sociale voorzieningen, wat zou leiden tot segregatie en integratieproblemen.

Ibrahim Alo en Amira Osso zijn Syrische onderdanen die naar Duitsland zijn gegaan en daar asiel hebben aangevraagd. Hoewel hun aanvragen werden afgewezen, ontvangen zij bijstand sinds zij asiel hebben aangevraagd. Nadien is hun de status toegekend van personen die subsidiaire bescherming genieten en is aan beiden een verblijfsvergunning verleend waaraan een woonplaatsverplichting is verbonden. Zowel Alo als Osso heeft zich tegen die beperking verzet. De zaak is uiteindelijk beland bij de hoogste Duitse bestuursrechter (Bundesverwaltungsgericht), die twijfels heeft over de vraag of die woonplaatsverplichting verenigbaar is met de richtlijn.

De Duitse regeling in kwestie legt de genoemde beperking op aan onderdanen van derde landen aan wie verblijf is toegestaan op volkenrechtelijke, humanitaire of politieke gronden en die sociale uitkeringen ontvangen. Het gaat daarbij zowel om personen die subsidiaire bescherming genieten als om vluchtelingen. De hoogste Duitse bestuursrechter heeft in 2008 echter overwogen dat een woonplaatsverplichting als de aan de orde zijnde niet kan worden opgelegd aan personen die de vluchtelingenstatus hebben gekregen, als die

¹ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB L 337, blz. 9).

² Onder „persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt” wordt verstaan een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst of – in het geval van een staatloze – naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef terugkeert, hij een reëel risico zou lopen op ernstige schade, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.

verplichting alleen wordt gerechtvaardigd door de noodzaak tot waarborging van een evenwichtige spreiding van de sociale uitkeringslasten. De Duitse rechter vraagt zich af of dit ook geldt voor personen die subsidiaire bescherming genieten en voegt daaraan toe dat de woonplaatsverplichting wel rechtvaardiging kan vinden in redenen van migratie- en integratiebeleid, zelfs in het geval van vluchtelingen, maar dat de bevoegde autoriteiten dan de concrete redenen voor het opleggen van die beperking moeten vermelden en niet kunnen volstaan met een louter abstracte verwijzing naar die redenen.

In zijn conclusie van vandaag stelt advocaat-generaal P. Cruz Villalón zich op het standpunt dat het in de richtlijn gebruikte begrip „vrij verkeer” zowel vrijheid van verplaatsing als vrije woonplaatskeuze omvat. Hij komt tot deze conclusie aan de hand van een grammaticale, systematische, teleologische en historische uitleg van dat begrip. Aangezien de wezenlijke inhoud van vrij verblijf bestaat in de vrijheid om vrijelijk de woonplaats te kiezen, vormt een door een lidstaat opgelegde verplichting om zich in een bepaald gebied te vestigen duidelijk een beperking van het vrije verkeer, ongeacht of de persoon die internationale bescherming geniet zich vrij op het grondgebied van de lidstaat mag verplaatsen en daar vrij mag verblijven.

Met betrekking tot de twee doelen die uitdrukkelijk in de Duitse regeling worden geformuleerd om de woonplaatsverplichting te rechtvaardigen, namelijk het voorkomen dat bepaalde deelstaten en gemeenten budgettair onevenredig worden belast en het voorkomen van segregatie en de negatieve gevolgen hiervan voor de integratie, wijst de advocaat-generaal erop dat deze doelen op zich legitiem zijn. Nagegaan moet echter worden of het uit de woonplaatsverplichting voortvloeiende verschil in behandeling enerzijds tussen vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten onderling, en anderzijds tussen deze personen – die internationale bescherming genieten – en andere onderdanen van derde landen, evenredig is in verhouding tot die doelen.

Allereerst meent hij dat **het verschillend behandelen van vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten – beide groepen hebben recht op sociale voorzieningen – door aan personen die subsidiaire bescherming genieten een woonplaatsverplichting op te leggen die is ingegeven door het doel om de sociale uitkeringslasten evenwichtig te spreiden, zich niet verdraagt met het evenredigheidsbeginsel**. De advocaat-generaal wijst erop dat geografische herverdeling en compensatie van begrotingsonevenwichtigheden mogelijk is, zodat het alleszins redelijk is om te stellen dat er maatregelen bestaan die het recht om zich vrij te verplaatsen minder beperken. Bovendien is niet aangetoond in hoeverre een evenwichtige spreiding van de sociale uitkeringslasten kan worden bewerkstelligd door de daarop gerichte woonplaatsverplichting wel op te leggen aan personen die subsidiaire bescherming genieten maar niet aan vluchtelingen. Verder is er nog de uitdrukkelijke wens van de Uniewetgever om te werken aan de samenvoeging van beide groepen personen. **De op die rechtvaardigingsgrond gebaseerde woonplaatsverplichting is dus strijdig met de richtlijn**.

Ten aanzien van de rechtvaardiging op grond van redenen van immigratie- en integratiebeleid, is de advocaat-generaal van mening dat **een woonplaatsverplichting slechts verenigbaar is met de richtlijn indien die redenen ernstig genoeg zijn en samenhangen met concrete situaties**. Hoewel een dergelijke verplichting zinvol kan zijn in het kader van het immigratie- en integratiebeleid omdat het wellicht moeilijk is om een concentratie van personen die internationale bescherming genieten te voorkomen met minder beperkende maatregelen, moet de Duitse rechter de haalbaarheid van andere maatregelen, zoals een spreidingsbeleid bij de toegang tot huisvesting, beoordelen. **Abstracte redenen in verband met overwegingen met betrekking tot migratie en integratie volstaan** in elk geval **niet**; de beperking moet gebaseerd zijn op gewichtige redenen die samenhangen met concrete migratie- en integratie-overwegingen (bijvoorbeeld in het geval van duidelijke sociale spanningen waarbij de openbare orde wordt verstoord als gevolg van de concentratie van een groot aantal personen die internationale bescherming genieten en sociale uitkeringen ontvangen). Ook moet rekening worden gehouden met de duur en de geografische omvang van de woonplaatsverplichting. **Daarnaast mag het**

nationale recht, in zijn geheel beschouwd, het bereik van die verplichting niet uitsluitend beperken tot personen die internationale bescherming genieten.

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van de conclusie is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106