



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

1. marts 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 — artikel 23 og 26 — område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — direktiv 2011/95/EU — standarder for indholdet af international beskyttelse — subsidiær beskyttelsesstatus — artikel 29 — social bistand — kriterier — artikel 33 — fri bevægelighed inden for værtsmedlemsstaten — begreb — begrænsning — forpligtelse til at have bopæl et bestemt sted — forskellig behandling — situationernes sammenlignelighed — afbalanceret fordeling af de budgetmæssige byrder mellem administrative enheder — migrations- og integrationspolitiske hensyn«

I de forenede sager C-443/14 og C-444/14,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) ved afgørelser af 19. august 2014, indgået til Domstolen den 25. september 2014, i sagerne:

Kreis Warendorf

mod

Ibrahim Alo (sag C-443/14)

og

Amira Osso

mod

Region Hannover (sag C-444/14),

procesdeltager:

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

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene M. Ilešič, L. Bay Larsen (refererende dommer), T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen og C. Lycourgos samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal og K. Jürimäe,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

* Processprog: tysk.

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. juli 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Kreis Warendorf ved L. Tepe, som befuldmægtiget
- Ibrahim Alo ved Rechtsanwalt S. Bulut
- Amira Osso ved Rechtsanwältinnen S. Ziesemer og K.-S. Janutta
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede
- den græske regering ved M. Michelogiannaki, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og W. Bogensberger, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. oktober 2015,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 29 og 33 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337, s. 9).
- 2 Disse anmodninger er indgivet i forbindelse med to sager mellem, i sag C-443/14, Kreis Warendorf (distrikt Warendorf) og Ibrahim Alo og, i sag C-444/14, Amira Osso og Region Hannover (region Hannover) vedrørende et bopælskrav, som er knyttet til Ibrahim Alos og Amira Ossos opholdstilladelser.

Retsforskrifter

Genèvekonventionen

- 3 Konventionen om flygtnings retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), trådte i kraft den 22. april 1954. Konventionen er blevet suppleret ved protokollen vedrørende flygtnings retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967, der trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).
- 4 Denne konventions artikel 23, der har overskriften »Offentlig understøttelse«, bestemmer følgende:
»Med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal de kontraherende stater indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, samme behandling som deres egne statsborgere.«

5 Under overskriften »Bevægelsesfrihed« bestemmer nævnte konventions artikel 26:

»Hver kontraherende stat skal indrømme flygtninge, der lovligt befinder sig inden for dens område, ret til at vælge deres opholdssted og til frit at bevæge sig inden for dens område med forbehold af sådanne bestemmelser, som under samme forhold måtte finde anvendelse på udlændinge i almindelighed.«

EU-retten

6 3., 4., 6., 8., 9., 16., 23., 24., 33. og 39. betragtning til direktiv 2011/95 har følgende ordlyd:

»(3) Det Europæiske Råd nåede på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til enighed om at arbejde for oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen [...]

(4) Genèvekonventionen [...] udgør hovedhjørnестenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge.

[...]

(6) Det hedder endvidere i Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors, at bestemmelser om flygtningestatus bør suppleres med foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status.

[...]

(8) I den europæiske pagt om indvandring og asyl, der blev vedtaget den 15. og 16. oktober 2008, konstaterede Det Europæiske Råd, at der fortsat var store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til ydelse af beskyttelse og med hensyn til beskyttelsens former, og det fandt, at tiden var inde til at tage nye initiativer til at fuldføre gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem som omhandlet i Haagprogrammet og dermed yde et højere beskyttelsesniveau.

(9) I Stockholmprogrammet gentog Det Europæiske Råd sit engagement i målet om senest i 2012 at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status, jf. artikel 78 [TEUF], for personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse.

[...]

(16) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. [...]

[...]

(23) Der bør fastsættes standarder for definitionen og indholdet af flygtningestatus som en vejledning til medlemsstaternes kompetente nationale myndigheder i forbindelse med anvendelse af Genèvekonventionen.

(24) Det er nødvendigt at indføre fælles kriterier for anerkendelse af asylansøgere som flygtninge i overensstemmelse med Genèvekonventionens artikel 1.

[...]

(33) Der bør også fastsættes standarder for definition og indhold af subsidiær beskyttelsesstatus. Subsidiær beskyttelse bør være et supplement og en tilføjelse til beskyttelsen af flygtninge i henhold til Genèvekonventionen.

[...]

(39) Samtidig med at der følges op på opfordringen i Stockholmprogrammet til at indføre en ensartet status for flygtninge og for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, bør personer med subsidiær beskyttelsesstatus gives de samme rettigheder og fordele som dem, flygtninge har i henhold til dette direktiv, og de samme betingelser for berettigelse bør gælde for dem, dog med de undtagelser, der er nødvendige og objektivt begrundede.«

7 Dette direktivs artikel 20, stk. 1 og 2, som er indeholdt i dets kapitel VII vedrørende indholdet af international beskyttelse, bestemmer:

»1. Dette kapitel berører ikke de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen.

2. Dette kapitel finder anvendelse på såvel flygtninge som personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, medmindre andet er anført.«

8 Nævnte direktivs artikel 29 med overskriften »Social bistand« er affattet således:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at personer med international beskyttelse i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, modtager den nødvendige sociale bistand, ligesom statsborgerne i denne medlemsstat.

2. Medlemsstaterne kan som en fravigelse af den almindelige regel i stk. 1 begrænse den sociale bistand, som personer med subsidiær beskyttelsesstatus får, til grundydelse, som i så fald ydes på samme niveau og efter samme kriterier som for egne statsborgere.«

9 Samme direktivs artikel 32 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at personer med international beskyttelse har adgang til en bolig på betingelser svarende til dem, der gælder for andre tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på deres område.

2. Under hensyntagen til national praksis med hensyn til spredning af personer med international beskyttelse bestræber medlemsstaterne sig på at gennemføre en politik med henblik på at forebygge forskelsbehandling af personer med international beskyttelse og sikre lige muligheder med hensyn til adgang til bolig.«

10 Artikel 33 i direktiv 2011/95 med overskriften »Fri bevægelighed inden for medlemsstaten« bestemmer:

»Medlemsstaterne skal give personer med international beskyttelse bevægelsesfrihed inden for deres område på samme betingelser og med samme begrænsninger som dem, der gælder for andre tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på medlemsstaternes område.«

Tysk ret

- 11 § 12 i lov om udlændinges ophold, erhvervmæssige beskæftigelse og integration på Forbundsrepublikkens område (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), i den affattelse, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagerne (herefter »AufenthG«), bestemmer:

»(1) Opholdstilladelsen udstedes med gyldighed for Forbundsrepublikkens område. Dens gyldighed i henhold til bestemmelserne i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen for ophold på de kontraherende parters område berøres ikke.

(2) Visum og opholdstilladelse kan udstedes og forlænges med vilkår. Der kan, også efterfølgende, knyttes pålæg til disse, herunder en geografisk begrænsning.«

- 12 De almindelige administrative forskrifter til AufenthG (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG) af 26. oktober 2009 fastsætter:

»12.2.5.2.1

Det bopælsbegrænsende pålæg udgør navnlig et hensigtsmæssigt middel til ved hjælp af en regional binding at forhindre, at enkelte delstater og kommuner pålægges en uforholdsmæssigt stor fiskal byrde på grund af udenlandske modtagere af sociale ydelser. Sådanne pålæg kan også bidrage til at forebygge en koncentration af udlændinge, der er afhængige af social bistand, i bestemte områder og den dermed forbundne opståen af sociale brændpunkter med deres negative indvirkning på integrationen af udlændinge. Sådanne foranstaltninger er også begrundede med henblik på at knytte udlændinge med et særligt integrationsbehov til et bestemt bopælsområde, således at de kan gøre brug af integrationstilbuddene dér.

12.2.5.2.2

På denne baggrund meddeles bopælsbegrænsende pålæg, og disse opretholdes over for indehavere af opholdstilladelse i henhold til AufenthG's kapitel 2, afsnit 5, eller tidsubegrænset opholdstilladelse i henhold til AufenthG's § 23, stk. 2, såfremt og så længe de modtager ydelser i henhold til lov om social sikring [(Sozialgesetzbuch)], bind II eller XII, eller lov om ydelser til asylansøgere [(Asylbewerberleistungsgesetz)].«

- 13 Ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen finder disse administrative forskrifter udelukkende anvendelse på udenlandske statsborgere, som er blevet tildelt en opholdstilladelse af humanitære, politiske eller folkeretlige grunde. Det fremgår ligeledes af forelæggelsesafgørelsen, at det ifølge den forelæggende rets praksis ikke er tilladt at pålægge tredjelandstatsborgere med flygtningestatus et bopælskrav alene med henblik på at sikre en hensigtsmæssig fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 14 Ibrahim Alo og Amira Osso er syriske statsborgere. De indrejste i henholdsvis 1998 og 2001 til Tyskland, hvor de indgav ansøgninger om asyl, som dog ikke blev imødekommet. De opholdt sig herefter i denne medlemsstat på grundlag af midlertidige tilladelser. Siden indledningen af deres asylsager har de modtaget social bistand.
- 15 Efter at have indgivet fornyede asylansøgninger blev de af forbundsstyrelsen for migration og flygtninge (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) tildelt subsidær beskyttelsesstatus.

- 16 Til de opholdstilladelser, som blev udstedt til Ibrahim Alo og Amira Osso af henholdsvis distrikt Warendorf den 12. oktober 2012 og region Hannover den 5. april 2012, var knyttet pålæg om at tage bopæl henholdsvis i byen Ahlen (Tyskland), og i region Hannover, med undtagelse af delstaten Niedersachsens hovedstad. Disse myndigheder henviste i deres afgørelser til punkt 12.2.5.2.1 og 12.2.5.2.2 i de administrative forskrifter til AufenthG.
- 17 Ibrahim Alo og Amira Osso har i de to hovedsager rejst indsigelse mod det bopælskrav, som de er blevet pålagt. I de søgsmål, som de har anlagt, er myndighederne blevet frifundet i første instans.
- 18 Ibrahim Alos appel for Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (appeldomstol i forvaltningsretlige sager i delstaten Nordrhein-Westfalen) blev taget til følge. Denne domstol ophævede bopælskravet, idet den i det væsentlige fandt, at distrikt Warendorfs afgørelse var i strid med artikel 28, stk. 1, sammenholdt med artikel 32 i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12), hvilke bestemmelser svarer til artikel 29, stk. 1, og artikel 33 i direktiv 2011/95.
- 19 Derimod tog Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager i delstaten Niedersachsen) ikke Amira Ossos appel til følge. Denne domstol fandt navnlig, at den anfægtede afgørelse var i overensstemmelse med den lovgivning, som fandt anvendelse, fordi Amira Osso modtog forskellige sociale ydelser. Den fandt endvidere, at denne afgørelse hverken var i strid med folkeretten eller med EU-retten.
- 20 Herefter iværksatte henholdsvis distrikt Warendorf og Amira Osso revisionsappel for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) til prøvelse af de af Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (appeldomstol i forvaltningsretlige sager i delstaten Nordrhein-Westfalen) og Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (appeldomstol i forvaltningsretlige sager i delstaten Niedersachsen) afsagte domme.
- 21 På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er affattet enslydende i de to sager C-443/14 og C-444/14:
- »1) Udgør et pålæg om at tage bopæl inden for et geografisk begrænset område (kommune, distrikt, region) i medlemsstaten en begrænsning af bevægelsesfriheden som omhandlet i artikel 33 i direktiv 2011/95, når den pågældende udlænding i øvrigt kan færdes og opholde sig frit på medlemsstatens område?
 - 2) Er et pålæg om bopæl over for personer med subsidiær beskyttelsesstatus foreneligt med artikel 33 og/eller artikel 29 i direktiv 2011/95, når det begrundes med ønsket om at opnå en rimelig fordeling af de offentlige byrder med hensyn til social bistand på de enkelte administrative enheder inden for statens område?
 - 3) Er et pålæg om bopæl over for personer med subsidiær beskyttelsesstatus foreneligt med artikel 33 og/eller artikel 29 i direktiv 2011/95, når det begrundes med migrations- eller integrationspolitiske hensyn, f.eks. at undgå, at der opstår sociale brændpunkter som følge af udlændinges koncentrerede bosættelse i visse kommuner eller distrikter? Er abstrakte migrations- eller integrationspolitiske hensyn i så henseende tilstrækkelige, eller skal sådanne omstændigheder konstateres konkret?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 22 Med det første spørgsmål i begge præjudicielle sager ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 33 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at et bopælskrav, der pålægges en person med subsidiaer beskyttelsesstatus, som de i hovedsagerne omhandlede, udgør en begrænsning af den frie bevægelighed, som er sikret ved denne artikel, selv når denne foranstaltning ikke forbyder den pågældende at færdes frit på området for den medlemsstat, som har tildelt denne beskyttelse, og midlertidigt opholde sig på dette område uden for det ved bopælskravet fastsatte sted.
- 23 I henhold til artikel 33 i direktiv 2011/95 skal medlemsstaterne give personer med international beskyttelse bevægelsesfrihed inden for deres område på samme betingelser og med samme begrænsninger som dem, der gælder for andre tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på medlemsstaternes område.
- 24 Det kan ikke alene på grundlag af ordlyden af denne artikel afgøres, om den udelukkende indebærer, at personer med international beskyttelse skal kunne færdes frit på området for den medlemsstat, som har tildelt dem denne beskyttelse, eller om den også betyder, at sådanne personer skal kunne vælge, hvor de har bopæl på dette område.
- 25 Den omstændighed, at artikel 33 i direktiv 2011/95 har overskriften »Fri bevægelighed«, er ikke tilstrækkelig til at fjerne den tvetydighed, som følger af dens ordlyd. Som generaladvokaten har anført i punkt 34 i forslaget til afgørelse, anvendes begrebet »fri bevægelighed« nemlig ikke på en ensartet måde i EU-retten, for så vidt som visse EU-retlige bestemmelser udtrykkeligt sonder mellem fri bevægelighed og frihed til at vælge sin bopæl, mens andre anvender udtrykket »fri bevægelighed« i en betydning, som også dækker retten til at vælge sin bopæl.
- 26 Hertil kommer, at selv om overskriften til artikel 33 i den tyske version af direktiv 2011/95, »Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats«, kunne forstås således, at den frie bevægelighed, som denne artikel omhandler, omfatter retten til at vælge sin bopæl, understøtter andre sprogversioner, særlig den spanske, danske, engelske, franske og italienske, ikke en sådan fortolkning.
- 27 Det følger af Domstolens faste praksis, at den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-retlige bestemmelser skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en EU-retlig tekst skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Det bemærkes, at det fremgår af 4., 23. og 24. betragtning til direktiv 2011/95, at Genèvekonventionen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, og at dette direktivs bestemmelser om betingelserne for tildeling af flygtningestatus og om indholdet heraf blev vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af denne konvention på grundlag af fælles begreber og kriterier (jf. analogt dom Abed El Karem El Kott m.fl., C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 42).
- 29 Fortolkningen af dette direktivs bestemmelser skal derfor ske i lyset af dets generelle opbygning og formål samt under iagttagelse af Genèvekonventionen og andre relevante traktater som omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF. Denne fortolkning skal endvidere, således som det følger af 16. betragtning til

direktiv 2011/95, ske under iagttagelse af de rettigheder, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. analogt dom *Abed El Karem El Kott m.fl.*, C-364/11, EU:C:2012:826, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 30 Det fremgår desuden af tredje betragtning til direktiv 2011/95, at EU-lovgiver på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors tilsigtede, at det fælles europæiske asylsystem, som dette direktiv bidrager til at fastlægge, bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen.
- 31 Disse betragtninger er, for så vidt som de henviser til Genèvekonventionen, i princippet kun relevante med hensyn til betingelserne for tildeling af flygtningestatus og indholdet heraf, eftersom det system, som er fastlagt i denne konvention, kun finder anvendelse på flygtninge og ikke på personer med subsidiær beskyttelsesstatus, der, som det fremgår af 6. og 33. betragtning til direktiv 2011/95, tilsigtes at være et supplement og en tilføjelse til beskyttelsen af flygtninge i henhold til nævnte konvention (jf. i denne retning domme *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, præmis 33, og *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 31).
- 32 Ikke desto mindre er det i 8., 9. og 39. betragtning til direktiv 2011/95 anført, at EU-lovgiver med opfølgningen på opfordringen i Stockholmprogrammet ønskede at indføre en ensartet status for alle personer med international beskyttelse og derfor valgte at give personer med subsidiær beskyttelsesstatus de samme rettigheder og fordele som dem, flygtninge har, med de undtagelser, der er nødvendige og objektivt begrundede.
- 33 Dette direktivs kapitel VII om indholdet af international beskyttelse finder således i henhold til dets artikel 20, stk. 2, anvendelse på såvel flygtninge som personer med subsidiær beskyttelsesstatus, medmindre andet er anført.
- 34 Visse artikler i dette kapitel indeholder ganske vist et sådant forbehold, men det må konstateres, at dette ikke er tilfældet for så vidt angår artikel 33 i direktiv 2011/95. Denne artikel præciserer derimod, at den »frie bevægelighed«, som den fastslår, sikres »personer med international beskyttelse«, hvilket indebærer, at flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus i denne henseende er undergivet samme ordning.
- 35 Genèvekonventionens artikel 26, som sikrer flygtnings bevægelsesfrihed, bestemmer udtrykkeligt, at denne frihed ikke blot omfatter retten til frit at bevæge sig inden for området for den stat, som har tildelt dem flygtningestatus, men også retten til at vælge deres opholdssted på dette område. Der er intet, der tyder på, at EU-lovgiver skulle have valgt kun at overtage den førstnævnte af disse rettigheder, og ikke den anden, i direktiv 2011/95.
- 36 På denne baggrund ville en fortolkning af dette direktivs artikel 33, hvorefter den ikke giver personer med subsidiær beskyttelsesstatus ret til at vælge deres opholdssted på området for den medlemsstat, som har tildelt dem denne beskyttelse, indebære, at denne ret kun ville blive sikret flygtninge, og dermed, på trods af fraværet af en udtrykkelig angivelse herom i nævnte direktiv, skabe en sontring mellem indholdet af beskyttelsen i denne henseende af henholdsvis flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, i strid med det mål, som er nævnt i denne doms præmis 32 og 33.
- 37 Samme direktivs artikel 33 skal derfor fortolkes således, at den forpligter medlemsstaterne til at tillade personer med international beskyttelse såvel at kunne færdes frit på området for den medlemsstat, der har tildelt dem denne beskyttelse, som at kunne vælge deres opholdssted på dette område.
- 38 Præciseringen i artikel 32, stk. 2, i direktiv 2011/95, hvorefter der tages hensyn til national praksis med hensyn til spredning af personer med international beskyttelse, rejser ikke tvivl om denne konklusion.

- 39 Denne præcisering skal nemlig, i lyset af målet med denne artikel, forstås således, at den alene sigter mod at tillade medlemsstaterne at integrere en sådan praksis i deres politik på området for adgang til boliger.
- 40 På ovenstående baggrund skal det første spørgsmål i begge hovedsager besvares med, at artikel 33 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at et bopælskrav, der pålægges en person med subsidiær beskyttelsesstatus, som de i hovedsagerne omhandlede udgør en begrænsning af den frie bevægelighed, som er sikret ved denne artikel, selv når denne foranstaltning ikke forbyder den pågældende at færdes frit på området for den medlemsstat, som har tildelt denne beskyttelse, og midlertidigt opholde sig på dette område uden for det ved bopælskravet fastsatte sted.

Det andet spørgsmål

- 41 Med det andet spørgsmål i begge hovedsager ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 29 og 33 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en person med subsidiær beskyttelsesstatus, der modtager visse specifikke sociale ydelser, pålægges et bopælskrav som de i hovedsagerne omhandlede med henblik på at opnå en hensigtsmæssig fordeling af de byrder, som er forbundet med udbetalingen af disse ydelser, mellem de forskellige kompetente institutioner på området.
- 42 Hvad angår dette direktivs artikel 33 bemærkes, at selv om det fremgår af svaret på det første spørgsmål, at pålæggelse af et bopælskrav som de i hovedsagerne omhandlede udgør en begrænsning af den frie bevægelighed, som er sikret ved denne artikel, tillader nævnte artikel ikke desto mindre visse begrænsninger af denne frihed.
- 43 Artikel 33 i direktiv 2011/95 præciserer imidlertid, at retten for personer med international beskyttelse til bevægelsesfrihed skal udøves på samme betingelser og med samme begrænsninger som dem, der gælder for andre tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på området for den medlemsstat, som har tildelt denne beskyttelse.
- 44 Genèvekonventionens artikel 26, der, henset til betragtningerne i denne doms præmis 28-37, er relevant ved afgrænsningen af rækkevidden af den frie bevægelighed for personer med subsidiær beskyttelsesstatus, bestemmer, at flygtninge indrømmes bevægelsesfrihed med forbehold af sådanne bestemmelser, som under samme forhold måtte finde anvendelse på udlændinge i almindelighed.
- 45 Heraf følger, at personer med subsidiær beskyttelsesstatus i medfør af artikel 33 i direktiv 2011/95 principielt ikke, for så vidt angår deres valg af bopæl, kan undergives en ordning, som er mere restriktiv end den, der finder anvendelse på andre tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på området for den medlemsstat, som har tildelt denne beskyttelse.
- 46 Ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen pålægges et bopælskrav, med henblik på at opnå en hensigtsmæssig fordeling af de byrder, som er forbundet med udbetalingen af visse specifikke sociale ydelser (herefter »social bistand«), mellem de forskellige kompetente institutioner på området, tredjelandstatsborgere, som for det første har opholdsret af humanitære, politiske eller folkeretlige grunde, bortset fra flygtninge, og for det andet modtager social bistand.
- 47 Den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning undergiver dermed i denne henseende personer med subsidiær beskyttelsesstatus en mere restriktiv ordning end den, der generelt finder anvendelse på flygtninge og på tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på tysk område af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde.

- 48 Hvad angår artikel 29 i direktiv 2011/95 bemærkes, at denne artikels stk. 1 fastsætter en almindelig regel, hvorefter personer med international beskyttelse i den medlemsstat, der har tildelt dem denne beskyttelse, modtager social bistand ligesom denne medlemsstats statsborgere. Denne regel indebærer bl.a., at disse personers adgang til social bistand ikke må forudsætte opfyldelse af betingelser, som ikke pålægges statsborgere i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse.
- 49 Samme direktivs artikel 29, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne kan fravige nævnte regel ved at begrænse den sociale bistand, som personer med subsidiær beskyttelsesstatus får, til grundydelse. Det fremgår imidlertid klart af denne bestemmelse, at disse grundydelse, såfremt en medlemsstat beslutter at fravige samme regel, skal ydes efter samme kriterier som for denne medlemsstats statsborgere.
- 50 Heraf følger, at i begge de situationer, som er omhandlet i artikel 29 i direktiv 2011/95, skal kriterierne for adgangen for personer med subsidiær beskyttelsesstatus til den sociale bistand, som de ydes i den medlemsstat, der har tildelt dem denne beskyttelse, være de samme som dem, der gælder for tildeling af denne bistand til denne medlemsstats egne statsborgere.
- 51 Genèvekonventionens artikel 23, der, henset til betragtningerne i denne doms præmis 28-37, er relevant for fortolkningen af artikel 29, stk. 1, i direktiv 2011/95, bekræfter denne analyse, for så vidt som den præciserer, at de kontraherende stater skal indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, samme behandling med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse som deres egne statsborgere.
- 52 Det fremgår imidlertid af det i denne doms præmis 46 anførte, at bopælskrav som de i hovedsagerne omhandlede pålægges personer med subsidiær beskyttelsesstatus, når de modtager social bistand.
- 53 I modsætning til tyske statsborgere, for hvem der ikke gælder et sådant bopælskrav, kan en person med subsidiær beskyttelsesstatus dermed kun få adgang til social bistand, hvis den pågældende er rede til at lade sig undergive et bopælskrav.
- 54 En national lovgivning kan imidlertid gyldigt bestemme, at personer med subsidiær beskyttelsesstatus pålægges et bopælskrav, uden at en sådan foranstaltning pålægges flygtninge, tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold på den berørte medlemsstats område af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde og denne medlemsstats statsborgere, hvis disse personkategorier ikke befinder sig i en situation, som er objektivt sammenlignelig henset til det mål, som forfølges med denne lovgivning.
- 55 I denne henseende bemærkes dog, at tildeling af sociale ydelser til en given person indebærer en byrde for den institution, som skal levere disse ydelser, uanset om den pågældende er en person med subsidiær beskyttelsesstatus, flygtning, tredjelandsstatsborger med lovligt ophold på tysk område af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde eller tysk statsborger. Ændringer af opholdssted eller uensartet koncentration på den berørte medlemsstats område for så vidt angår modtagere af nævnte ydelser vil derfor kunne indebære en u hensigtsmæssig fordeling af denne byrde mellem de forskellige kompetente institutioner på området, uden at disse modtages eventuelle egenskaber af personer med subsidiær beskyttelsesstatus har særlig relevans i denne henseende.
- 56 Det følger af det ovenstående, at det andet spørgsmål i begge hovedsager skal besvares med, at artikel 29 og 33 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en person med subsidiær beskyttelsesstatus, der modtager visse specifikke sociale ydelser, pålægges et bopælskrav som de i hovedsagerne omhandlede med henblik på at opnå en hensigtsmæssig fordeling af de byrder, som er forbundet med udbetalingen af disse ydelser, mellem de forskellige kompetente institutioner på området, når flygtninge, tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i den berørte medlemsstat af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde og statsborgere i denne medlemsstat, som modtager nævnte ydelser, ikke pålægges en sådan foranstaltning i medfør af den nationale lovgivning, som finder anvendelse.

Det tredje spørgsmål

- 57 Med det tredje spørgsmål i begge hovedsager ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 29 og/eller 33 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en person med subsidiær beskyttelsesstatus, der modtager visse specifikke sociale ydelser, pålægges et bopælskrav som de i hovedsagerne omhandlede med det mål at lette integrationen af tredjelandstatsborgere i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse.
- 58 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det bopælskrav, som er fastsat i tysk ret, under hensyn til det mål, som er anført i den foregående præmis, dels tilsigter at undgå, at der sker koncentration af tredjelandstatsborgere, der modtager social bistand, på bestemte områder, og at der opstår sociale brændpunkter med negative virkninger for deres integration, dels at knytte tredjelandstatsborgere med et særligt integrationsbehov til et bestemt opholdssted med henblik på, at de kan gøre brug af integrationstilbuddene dér.
- 59 I denne henseende skal det fastslås, at artikel 29 i direktiv 2011/95 ikke er relevant i forbindelse med behandlingen af det tredje spørgsmål, idet personer med subsidiær beskyttelsesstatus og tyske statsborgere ikke befinder sig i en situation, der er sammenlignelig henset til målet om at lette tredjelandstatsborgeres integration.
- 60 Hvad angår dette direktivs artikel 33 fremgår det af oplysningerne i denne doms præmis 12 og 13, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning undergiver personer med subsidiær beskyttelsesstatus, som modtager social bistand, en behandling, der er forskellig fra den, som generelt finder anvendelse på tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på tysk område af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde og på tyske statsborgere.
- 61 Det fremgår imidlertid af det i denne doms præmis 54 anførte, at artikel 33 i direktiv 2011/95 kun er til hinder for, at en person med subsidiær beskyttelsesstatus, der modtager social bistand, pålægges et bopælskrav i medfør af en sådan lovgivning, hvis personer med subsidiær beskyttelsesstatus befinder sig i en situation, som henset til det mål, der forfølges med denne lovgivning, er objektivt sammenlignelig med situationen for tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på tysk område af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde.
- 62 Det tilkommer derfor den forelæggende ret at efterprøve, om den omstændighed, at en tredjelandstatsborger, der modtager social bistand, har international – i det foreliggende tilfælde subsidiær – beskyttelsesstatus, indebærer, at den pågældende i højere grad vil møde integrationsvanskeligheder end en anden tredjelandstatsborger med lovligt ophold i Tyskland, der modtager social bistand.
- 63 Dette ville navnlig kunne være tilfældet, hvis tredjelandstatsborgere med lovligt ophold i Tyskland af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde på grund af den af den forelæggende ret anførte nationale regel, hvorefter disse tredjelandstatsborgeres ophold generelt er undergivet en betingelse om, at de er i stand til at sørge for deres eget underhold, kun kan modtage social bistand efter et uafbrudt lovligt ophold på værtsmedlemsstatens område af en bestemt varighed. Et sådant ophold kunne give grundlag for at antage, at de pågældende tredjelandstatsborgere er tilstrækkeligt integreret i denne medlemsstat, således at de henset til målet om at fremme tredjelandstatsborgeres integration ikke befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med situationen for personer med international beskyttelse.
- 64 Det følger af det ovenstående, at det tredje spørgsmål i begge hovedsager skal besvares med, at artikel 33 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en person med subsidiær beskyttelsesstatus, der modtager visse specifikke sociale ydelser, pålægges et bopælskrav som de i hovedsagerne omhandlede med det mål at lette integrationen af tredjelandstatsborgere i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, mens tredjelandstatsborgere med lovligt ophold i den

berørte medlemsstat af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde, som modtager nævnte ydelser, ikke pålægges en sådan foranstaltning i medfør af den nationale lovgivning, som finder anvendelse, hvis personer med subsidiær beskyttelsesstatus ikke befinder sig i en situation, der henset til dette mål er objektivt sammenlignelig med situationen for tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på den berørte medlemsstats område af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostningerne

- ⁶⁵ Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 33 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse skal fortolkes således, at et bopælskrav, der pålægges en person med subsidiær beskyttelsesstatus, som de i hovedsagerne omhandlede udgør en begrænsning af den frie bevægelighed, som er sikret ved denne artikel, selv når denne foranstaltning ikke forbyder den pågældende at færdes frit på området for den medlemsstat, som har tildelt denne beskyttelse, og midlertidigt opholde sig på dette område uden for det ved bopælskravet fastsatte sted.**
- 2) **Artikel 29 og 33 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en person med subsidiær beskyttelsesstatus, der modtager visse specifikke sociale ydelser, pålægges et bopælskrav som de i hovedsagerne omhandlede med henblik på at opnå en hensigtsmæssig fordeling af de byrder, som er forbundet med udbetalingen af disse ydelser, mellem de forskellige kompetente institutioner på området, når flygtninge, tredjelandstatsborgere med lovligt ophold i den berørte medlemsstat af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde og statsborgere i denne medlemsstat, som modtager nævnte ydelser, ikke pålægges en sådan foranstaltning i medfør af den nationale lovgivning, som finder anvendelse.**
- 3) **Artikel 33 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en person med subsidiær beskyttelsesstatus, der modtager visse specifikke sociale ydelser, pålægges et bopælskrav som de i hovedsagerne omhandlede med det mål at lette integrationen af tredjelandstatsborgere i den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse, mens tredjelandstatsborgere med lovligt ophold i den berørte medlemsstat af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde, som modtager nævnte ydelser, ikke pålægges en sådan foranstaltning i medfør af den nationale lovgivning, som finder anvendelse, hvis personer med subsidiær beskyttelsesstatus ikke befinder sig i en situation, der henset til dette mål er objektivt sammenlignelig med situationen for tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på den berørte medlemsstats område af andre end humanitære, politiske eller folkeretlige grunde, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter