



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 13 december 2011¹

Zaak C-571/10

Servet Kamberaj

tegen

Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),

Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,

Provincia Autonoma di Bolzano

[verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door het Tribunale di Bolzano (Italië)]

„Richtlijn 2000/43/EG — Toepassing van beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming — Richtlijn 2003/109/EG — Status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen — Recht op gelijke behandeling voor wat betreft sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in nationale wetgeving — Bevoegdheid van lidstaten om gelijke behandeling op gebied van sociale bijstand en sociale bescherming te beperken tot belangrijkste prestaties — Afwijzing van aanvraag huursubsidie — Reden voor afwijzing — Uitputting van middelen bestemd voor onderdanen van derde landen”

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2 VEU en 6 VEU, 18 VWEU, 45 VWEU en 49 VWEU, van de artikelen 1, 21 en 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie², alsmede van de bepalingen van de richtlijnen 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000, houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming³, en 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003, betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen⁴. Het Tribunale di Bolzano (Italië) stelt ook vragen aan de orde inzake artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 november 1950 te Rome⁵, en artikel 1 van het Aanvullend protocol nr. 12.

2. Dit verzoek werd ingediend in het kader van een geding dat werd ingeleid door S. Kamberaj, verzoeker in het hoofdgeding, tegen het Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (bureau voor sociale huisvesting van de autonome provincie Bolzano), de Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (bestuur van de autonome provincie Bolzano, hierna: „Giunta provinciale”) alsmede tegen de Provincia Autonoma di Bolzano (autonome provincie Bolzano) met betrekking tot de weigering door het IPES om hem over het jaar 2009 huursubsidie toe te kennen zoals bedoeld in artikel 2, lid 1, sub k, van de legge provinciale n. 13 (provinciale wet nr. 13) van 17 december 1998 in de versie zoals deze gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding (hierna: „legge provinciale”). Die maandelijkse uitkering, bedoeld als tegemoetkoming in de huurkosten, is bestemd voor de minst draagkrachtige huurders.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Hierna: „Handvest”.

3 — PB L 180, blz. 22.

4 — PB 2004, L 16, blz. 44.

5 — Hierna: „EVRM”.

I – Het juridisch kader

A – De regelgeving van de Unie

3. Ik beperk me hier tot een weergave van de relevante bepalingen van de richtlijn die centraal zal staan in het hiernavolgende betoog, te weten richtlijn 2003/109.

4. De punten 2 tot en met 4, 12 en 13 van de considerans van genoemde richtlijn luiden als volgt:

- „(2) Tijdens de buitengewone bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad verklaard dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, en dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen.
- (3) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het [EVRM] en in het Handvest [...] worden erkend.
- (4) De integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd is van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die is opgenomen in het Verdrag.

[...]

- (12) Om effect te sorteren als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen moet de status van langdurig ingezetene waarborgen dat de betrokkene op een groot aantal economische en sociale gebieden op dezelfde wijze wordt behandeld als burgers van de lidstaat, onder de relevante voorwaarden die in deze richtlijn worden gesteld.
- (13) Wat betreft sociale bijstand kunnen uitkeringen voor langdurig ingezetenen worden beperkt tot de meest fundamentele zaken; hieronder vallen ten minste inkomenssteun voor de minima en steun bij ziekte, bij zwangerschap, bij hulpverlening aan ouders en bij langdurige verzorging. De wijze van toekenning van deze uitkeringen wordt bij nationale wet vastgesteld.”

5. In overeenstemming met artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109 kennen de lidstaten de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaren onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.

6. Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt de voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene. De lidstaten kunnen conform lid 1 van deze bepaling van onderdanen uit een derde land het bewijs verlangen dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat, en over een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt.

7. Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van genoemde richtlijn mogen de lidstaten verlangen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht.

8. Artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/109 luidt als volgt:

„Langdurig ingezetenen genieten op de volgende gebieden dezelfde behandeling als de eigen onderdanen:

[...]

- d) sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving;

[...]

- f) toegang tot goederen en diensten en de levering van voor het publiek beschikbare goederen en diensten, alsmede tot procedures voor het verkrijgen van huisvesting;

[...]”

9. Artikel 11, lid 4, van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, de gelijke behandeling kunnen beperken tot de belangrijkste prestaties.

B – *De nationale regelgeving*

10. Krachtens artikel 117 van de Italiaanse grondwet heeft de Staat op het gebied van sociale bijstand slechts een exclusieve wetgevende bevoegdheid voor de vaststelling van de basisoniveaus van voorzieningen op basis van de burgerlijke en sociale rechten die gegarandeerd moeten worden op het gehele nationale grondgebied. Voor al hetgeen deze doelstelling overstijgt, zijn de regio's bevoegd.

11. Het decreto legislativo n.º3 (wetsbesluit nr. 3) van 8 januari 2007⁶ heeft richtlijn 2003/109 omgezet en de bepalingen van die richtlijn geïntegreerd in het kader van de bepalingen van het decreto legislativo nr. 286 van 25 juli 1998⁷.

12. Artikel 9, lid 1, van het decreto legislativo nr. 286/1998 bepaalt dat vreemdelingen die minimaal vijf jaar in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning, en die aantonen dat zij over een inkomen beschikken dat niet lager is dan het jaarbedrag van de sociale uitkering, en die — in geval van een aanvraag ten behoeve van hun gezinsleden — beschikken over een voldoende inkomen en geschikte huisvesting beantwoordend aan de in de relevante bepalingen van nationaal recht vastgestelde minimumeisen, de politieprefect om afgifte van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen voor henzelf en voor hun gezinsleden kunnen verzoeken.

13. Artikel 9, lid 12, sub c, van het decreto legislativo nr. 286/1998, zoals gewijzigd door het decreto legislativo nr. 3 van 8 januari 2007, bepaalt dat de vreemdeling die sedert ten minste vijf jaar in het bezit is van een verblijfsvergunning, naast de maatregelen die gelden voor een legaal in Italië op nationaal grondgebied verblijvende vreemdeling, in aanmerking kan komen voor verstrekkingen op het gebied van sociale bijstand, sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs en maatschappelijk werk, en voor toegang tot ter beschikking van het publiek gestelde goederen en diensten, daaronder begrepen toegang tot de procedure voor de toekenning van door de overheid beschikbaar gestelde huisvesting, behoudens andersluidende bepalingen en mits wordt aangetoond dat de vreemdeling daadwerkelijk op het nationale grondgebied verblijft.

14. Op grond van artikel 3, derde alinea, van het decreto del Presidente della Repubblica n. 670 (decreet van de president van de Republiek nr. 670) van 31 augustus 1972⁸, een besluit met constitutionele rang, geniet de Provincia Autonoma di Bolzano vanwege de bijzondere samenstelling van haar bevolking, die onder te verdelen is in drie taalgroepen (Italiaans, Duits en Ladinisch), een bijzondere, autonome status.

15. Op grond van artikel 8, punt 25, van decreto nr. 670/1972 omvat deze autonomie in het bijzonder de bevoegdheid om wetgevende bepalingen vast te stellen op het gebied van bijstand en overheidssteun.

6 — GURI nr. 24 van 30 januari 2007, blz. 4.

7 — Gewoon supplement bij GURI nr. 191 van 18 augustus 1998, hierna: „decreto legislativo nr. 286/1998”.

8 — GURI nr. 301 van 20 november 1972, hierna: „decreto nr. 670/1972”.

16. Artikel 15, tweede alinea, van het decreto nr. 670/1972 bepaalt dat de Provincia Autonoma di Bolzano de voor bijstand, voor sociale en voor culturele doeleinden beschikbare eigen middelen — behoudens uitzonderlijke gevallen — in rechtstreekse verhouding tot de dichtheid van elke taalgroep en rekening houdend met de behoeften van iedere groep besteedt.

17. De huursubsidie, zoals bedoeld in artikel 2, lid 1, sub k, van de legge provinciale, waarmee wordt beoogd om de minst draagkrachtige huurders een tegemoetkoming in de huurkosten te geven, wordt verdeeld over de drie taalgroepen van de Provincia Autonoma di Bolzano op basis van de criteria in artikel 15, tweede alinea, van het decreto nr. 670/1972.

18. Artikel 5, lid 1, van de legge provinciale bepaalt dat de middelen bestemd voor de steunmaatregelen in de zin van artikel 2, lid 1, sub k, van die wet evenredig moeten worden verdeeld over de aanvragers van de drie taalgroepen op basis van het gewogen gemiddelde van hun aantal — zoals dat blijkt uit de laatste algemene volkstelling — en van de behoeften van elke groep. Volgens lid 2 van die bepaling worden de behoeften van elke taalgroep jaarlijks bepaald op basis van de aanvragen die gedurende de laatste tien jaar zijn ingediend. De aanvragen voor huursubsidie dienen minimaal 25 urgentiepunten te hebben.

19. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de berekening van het numerieke aantal van elke taalgroep plaatsvindt op basis van de laatste algemene volkstelling en van de verklaringen van toebehoren bij een van de drie taalgroepen, die alle Italiaanse onderdanen ouder dan veertien jaar en wonende op het grondgebied van de Provincia Autonoma di Bolzano dienen af te leggen.

20. Burgers van de Europese Unie die op het grondgebied van de provincie wonen, beroepsmatig werkzaam zijn en voldoen aan de overige vereisten om in aanmerking te komen voor huisvestingsfaciliteiten, moeten conform artikel 5, lid 6, van de legge provinciale de verklaring van toebehoren of van aansluiting bij een van de drie taalgroepen overleggen.

21. Op grond van artikel 5, lid 7, van de legge provinciale stelt de Giunta provinciale jaarlijks het bedrag van de middelen vast dat zal worden toegewezen aan onderdanen van derde landen en aan staatlozen die op het moment van indiening van hun verzoek ononderbroken en legaal ten minste vijf jaar op het provinciale grondgebied wonen en er ten minste drie jaar beroepsmatig actief zijn geweest. Het aantal huurwoningen dat aan onderdanen van derde landen en aan staatlozen kan worden toegekend, wordt bepaald op basis van het gewogen gemiddelde van enerzijds het numerieke aantal onderdanen van derde landen en staatlozen die voldoen aan de bovenvermelde criteria en anderzijds hun behoeften. De hoogte van de middelen voor subsidiëring van de aankoop, de bouw of het herstel van woonruimte die bestemd is voor gebruik als hoofdverblijf en voor de huursubsidie wordt aan de hand van dezelfde criteria bepaald.

22. Uit de deliberazione n. 1885 (beslissing nr. 1885) van de Giunta provinciale van 20 juli 2009, inzake de hoogte van de voor het jaar 2009 ten behoeve van de onderdanen uit derde landen en staatlozen bestemde middelen, blijkt dat hun numerieke aantal in het gewogen gemiddelde een wegingsfactor 5 kreeg tegenover een wegingsfactor 1 voor hun behoeften.

23. Overeenkomstig die criteria werd het bedrag dat bestemd was voor de financiering van de huursubsidie en van de aankoop, de bouw en het herstel van woningen voor onderdanen van derde landen en staatlozen bepaald op 7,90 % van het totaalbedrag dat werd voorzien in het bijdrageprogramma voor het jaar 2009.

II – De feiten in het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

24. Kamberaj is een Albanees onderdaan, moslim, die sinds 1994 woont en vast werk heeft in de Provincia Autonoma di Bolzano. Hij heeft een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

25. Hij ontving tot en met 2008 huursubsidie zoals bedoeld in artikel 2, lid 1, sub k, van de legge provinciale.⁹

26. Bij brief van 22 maart 2010, informeerde het IPES verzoeker in het hoofdgeding over de afwijzing van zijn aanvraag voor huursubsidie over het jaar 2009 met als reden dat het voor onderdanen uit derde landen bestemde budget, vastgesteld bij deliberazione nr. 1885 van de Giunta provinciale van 20 juli 2009, was uitgeput.

27. Bij verzoekschrift van 8 oktober 2010 heeft verzoeker in het hoofdgeding aan het Tribunale di Bolzano gevraagd om vast te stellen dat verweersters zich jegens hem schuldig hebben gemaakt aan discriminatie. Hij is van mening dat een wet als de legge provinciale met name strijdig is met de richtlijnen 2000/43 en 2003/109 voor zover deze langdurig ingezetene onderdanen van derde landen bij de toekenning van huursubsidie ongunstiger behandelt dan burgers van de Europese Unie.

28. Voor de verwijzende rechter heeft de Provincia Autonoma di Bolzano staande gehouden dat het vaststellen van een evenredige verdeling van de bijdragen over de taalgroepen die op het grondgebied wonen, de enige manier is waarop de sociale vrede onder de aanvragers van sociale bijstand bewaard kan worden.

29. Volgens de verwijzende rechter is de bevolking van de Provincia Autonoma di Bolzano sedert de invoering van de legge provinciale onder te verdelen in twee groepen: burgers van de Unie (Italianen en niet-Italianen), die om in aanmerking te komen voor huursubsidie zonder onderscheid een verklaring van toebehoren of aansluiting bij een van de drie taalgroepen moeten overleggen, en onderdanen van derde landen voor wie die verklaring niet vereist is.

30. De rechter wijst erop dat — om in 2009 te voldoen aan alle behoeften aan faciliteiten voor huurwoningen of eigen woningen — aan de eerste groep middelen tot een totaalbedrag van 90 812 321,57 EUR zijn toegekend (waarvan 21 546 197,57 EUR als huursubsidie en 69 266 124 EUR als subsidie voor aankoop, bouw en herstel van woningen die bestemd zijn om als hoofdverblijf te dienen) en dat aan de tweede groep middelen zijn toegekend tot een totaalbedrag van 11 604 595 EUR (waarvan 10 200 000 EUR als huursubsidie en 1 404 595 EUR als subsidie voor aankoop, bouw en herstel van woningen die bestemd zijn om als hoofdverblijf te dienen).

31. Gelet op deze gegevens heeft het Tribunale di Bolzano besloten om de uitspraak op te schorten en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Gebiedt het beginsel van voorrang van het recht van de Unie dat de nationale rechter de voorschriften van de Unie met rechtstreekse werking volledig en onverwijld toepast en met het recht van de Unie strijdige interne bepalingen buiten toepassing laat, ook indien deze zijn vastgesteld om uitvoering te geven aan fundamentele constitutionele beginselen van de lidstaat?
- 2) Moet de nationale rechter, bij een conflict tussen interne bepalingen en het EVRM, op grond van de verwijzing in artikel 6 VEU naar het EVRM, artikel 14 EVRM en artikel 1 van Aanvullend protocol 12 daarbij rechtstreeks toepassen en strijdige bepalingen van intern recht buiten toepassing laten, zonder eerst het nationale grondwettelijk hof om een beslissing over de grondwettigheid te verzoeken?
- 3) Staat het recht van de Unie, meer in het bijzonder de artikelen 2 [VEU] en 6 VEU, de artikelen 21 en 34 van het Handvest en de richtlijnen 2000/43[...] en 2003/109[...], in de weg aan een nationale (meer bepaald een provinciale) regeling zoals die vervat is in de gezamenlijke bepalingen van artikel 15, [tweede alinea], van decreto nr. 670/1972 [...], de artikelen 1 en 5 van

9 — Uit de verwijzingsbeslissing en uit door Kamberaj ingediende schriftelijke opmerkingen blijkt dat laatstgenoemde op het laatst 550 EUR huursubsidie kreeg bij een huur van 1 200 EUR. De door Kamberaj tijdens de hoorzitting genoemde bedragen stemmen hier niet precies mee overeen. Hieruit blijkt evenwel dat de huursubsidie ongeveer de helft van de door Kamberaj betaalde huur dekte.

de legge provinciale [...] en beslissing nr. 18[8]5 [...], voor zover deze daarin voor de betrokken rechten, inzonderheid voor de zogenoemde huursubsidie, belang toekent aan de nationaliteit door op het grondgebied wonende werknemers die er voor lange duur verblijven en geen burger van de Unie zijn en staatlozen ongunstiger te behandelen dan op het grondgebied wonende burgers van de Unie (Italianen en niet-Italianen)?

- 4) Ingeval de vragen 1 tot en met 3 bevestigend moeten worden beantwoord, moet dan, in geval van schending van algemene beginselen van de Unie, zoals het verbod van discriminatie en het vereiste van rechtszekerheid, met betrekking tot een nationale uitvoeringsregeling op grond waarvan de rechter ,het staken van de schadeveroorzakende gedraging kan gelasten en iedere andere passende maatregel kan treffen, afhankelijk van de omstandigheden [om een einde te maken aan] de gevolgen van de discriminatie’, en op grond waarvan hij moet ,gelasten dat er een einde wordt gemaakt aan de discriminerende gedraging, handeling of daad, voor zover deze nog voortduurt, alsmede aan de gevolgen ervan’, en op grond waarvan hij ,ter voorkoming van herhaling binnen de vastgestelde termijn een plan voor de opheffing van de vastgestelde discriminaties kan gelasten’, artikel 15 van richtlijn 2000/43[...], voor zover het bepaalt dat alle sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn, aldus worden uitgelegd dat het zich bij de vastgestelde discriminaties en de op te heffen gevolgen — mede ter voorkoming van ongerechtvaardigde omgekeerde discriminaties — uitstrekt tot alle schendingen die gevolgen hebben voor de personen die worden gediscrimineerd, ook al zijn zij geen partij in het geschil?
- 5) Ingeval vraag 4 bevestigend moet worden beantwoord, verzet zich dan het recht van de Unie, meer in het bijzonder de artikelen 2 [VEU] en 6 VEU, de artikelen 21 en 34 van het Handvest en de richtlijnen 2000/43[...] en 2003/109[...], tegen een nationale (meer bepaald provinciale) bepaling op grond waarvan alleen burgers die geen onderdaan van een lidstaat van de Unie zijn aan de aanvullende voorwaarde moeten voldoen dat zij drie jaar hebben gewerkt om in aanmerking te komen voor huursubsidie, terwijl die voorwaarde niet wordt gesteld aan burgers van de Unie (Italianen en niet-Italianen), die enkel gelijk worden gesteld voor de verplichting dat zij meer dan vijf jaar op het grondgebied van de provincie moeten hebben gewoond?
- 6) Verzet het recht van de Unie, meer in het bijzonder de artikelen 2 [VEU] en 6 VEU en de artikelen 18 [VWEU], 45 [VWEU] en 49 VWEU, juncto de artikelen 1, 21 en 34 van het Handvest, zich tegen een nationale (meer bepaald provinciale) bepaling op grond waarvan burgers van de Unie (Italianen en niet-Italianen) om voor de huursubsidie in aanmerking te komen een verklaring dienen af te leggen inzake het etnisch toebehoren of aangesloten zijn bij een van de drie taalgroepen in Zuid-Tirol?
- 7) Verzet het gemeenschapsrecht, inzonderheid de artikelen 2 [VEU] en 6 VEU en de artikelen 18 [VWEU], 45 [VWEU] en 49 VWEU, juncto de artikelen 21 en 34 van het Handvest, zich tegen een nationale (meer bepaald provinciale) bepaling op grond waarvan burgers van de Unie (Italianen en niet-Italianen) minstens vijf jaar op het provinciale grondgebied moeten hebben gewoond of gewerkt om voor de huursubsidie in aanmerking te komen?”

III – Mijn analyse

32. Met de zeven vragen die ik zojuist heb weergegeven, verlangt de verwijzende rechter klaarblijkelijk van het Hof een uitspraak over de verenigbaarheid met het recht van de Unie van het bij de legge provinciale vastgestelde huursubsidiestelsel. Gezien de aard van de prejudiciële procedure en de daaruit voortvloeiende beperkingen voor de bevoegdheid van het Hof, staat het evenwel niet aan het Hof zich uit te spreken over aspecten van het stelsel die buiten het kader van het hoofdgeding vallen.

A – De ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

33. Om te beginnen dienen de beginselen inzake de bevoegdheid van het Hof op grond van artikel 267 VWEU kort in herinnering te worden gebracht.

34. Volgens vaste rechtspraak is de procedure van artikel 267 VWEU een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie verschaft die zij voor de beslissing van het hun voorgelegde geschil nodig hebben.¹⁰

35. In het kader van die samenwerking rust er een vermoeden van relevantie op de prejudiciële vragen betreffende het recht van de Unie. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter slechts afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of ook indien het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die het nodig heeft om een nuttig antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen.¹¹

36. In het licht van deze beginselen dienen de door het Tribunale di Bolzano gestelde vragen te worden onderzocht.

37. Naar mijn mening is in de onderhavige procedure alleen de derde vraag ontvankelijk.

38. De tweede vraag betreft, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, de beslissing die een nationale rechter moet nemen wanneer hij te maken krijgt met een interne regel die strijdig is met bepalingen van het EVRM met rechtstreekse werking. Volgens de verwijzende rechter heeft de Corte costituzionale geoordeeld dat de nationale bepaling niet vanwege een dergelijke strijdigheid buiten toepassing kon worden gelaten maar dat de rechter in een dergelijk geval een incidentele procedure omtrent de grondwettelijkheid moest starten indien hij niet in staat was om het EVRM te doen eerbiedigen overeenkomstig het principe van conforme uitlegging.¹²

39. Benadrukt moet worden dat het Hof, dat is aangezocht krachtens artikel 267 VWEU, bevoegd is om uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen, alsook over de geldigheid en de uitlegging van handelingen van de instellingen van de Unie. Het Hof is enkel bevoegd bepalingen van gemeenschapsrecht te onderzoeken.¹³ Het Hof is derhalve niet bevoegd om in een prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de consequenties die een nationale rechter moet verbinden aan een eventuele strijdigheid van een interne rechtsregel met de bepalingen van het EVRM.

40. Met de vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15 van richtlijn 2000/43, dat bepaalt dat de sancties tegen overtredingen van het discriminatieverbod op grond van ras of etnische afstamming doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn, de nationale rechter die een dergelijke overtreding constateert, verplicht om een einde te maken aan alle overtredingen die gevolgen hebben voor de personen die worden gediscrimineerd, ook indien deze geen partij zijn in het geding.

41. Volgens artikel 2, lid 1, van die richtlijn is deze van toepassing op iedere vorm van directe of indirecte discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Bovendien bepaalt artikel 3, lid 2, van genoemde richtlijn dat deze niet van toepassing is op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit en geen afbreuk doet aan voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen en staatlozen tot c.q. op het grondgebied van de lidstaten, noch aan enige behandeling die het gevolg is van de juridische status van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen.

10 — Zie met name het arrest van 24 maart 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, Jurispr. blz. I-2119, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

11 — Zie met name het arrest van 1 juni 2010 *Blanco Pérez en Chao Gómez* (C-570/07 en C-571/07, Jurispr. blz. I-4629, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

12 — Punt 62 van de verwijzingsbeslissing.

13 — Zie de arresten van 18 oktober 1990, *Dzodzi* (C-297/88 en C-197/89, Jurispr. blz. I-3763, punt 31), en 1 juni 2006, *innoventif* (C-453/04, Jurispr. blz. I-4929, punt 29), en de beschikking van 1 maart 2011, *Chartry* (C-457/09, Jurispr. blz. I-819, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter duidelijk dat Kamberaj geenszins direct of indirect werd gediscrimineerd op grond van zijn ras of etnische afkomst. Het vermeende verschil in behandeling ten opzichte van nationale burgers en burgers van de Unie overeenkomstig de legge provinciale is gebaseerd op zijn status van onderdaan van een derde land en dus van zijn nationaliteit.

43. Bijgevolg valt het hoofdgeding niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/43 en is er geen reden om uitspraken te doen over de uitlegging daarvan.

44. Voor het overige ben ik van oordeel dat de eerste, de zesde en de zevende vraag niet ontvankelijk zijn, daar deze betrekking hebben op de situatie van burgers van de Unie en van nationale burgers die tot een van de drie taalgroepen op het grondgebied van de Provincia Autonoma di Bolzano behoren.

45. Met de eerste vraag wil de verwijzende rechter in wezen vernemen of het primaat van het recht van de Unie de nationale rechter verplicht om het recht van de Unie volledig en onverwijld toe te passen door de met dat recht strijdige interne regels buiten toepassing te laten, zelfs indien deze zijn vastgesteld overeenkomstig fundamentele beginselen van het grondwettelijk bestel van die lidstaat.

46. Deze vraag heeft vanuit nationaal constitutioneelrechtelijke invalshoek betrekking op de reikwijdte van het beginsel van de bescherming van taalminderheden en op de toepassing van de taalverhouding. Deze aspecten zijn slechts relevant voor wat betreft de nationale Duits-, Italiaans- en Ladinischtalige burgers en de burgers van de Unie.

47. Met de zesde en de zevende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het recht van de Unie zich verzet tegen een nationale wet op grond waarvan burgers van de Unie enerzijds een verklaring van toebehoren of van aansluiting bij een van de drie aanwezige taalgroepen in de Provincia Autonoma di Bolzano moeten afleggen, en anderzijds sedert minimaal vijf jaar moeten wonen of werken op het grondgebied van de provincie om in aanmerking te kunnen komen voor huursubsidie.

48. Volgens mij zijn deze vragen voor de afdoening van het hoofdgeding niet van belang. Dat geding heeft geen betrekking op een burger van de Unie, hetzij onderdaan van Italië hetzij van een andere lidstaat, maar op een langdurig op het grondgebied van de Provincia Autonoma di Bolzano ingezetene onderdaan van een derde land.

49. Ik ben eveneens van mening dat er geen reden is om de vijfde vraag te beantwoorden, die betrekking heeft op de verenigbaarheid met het recht van de Unie van de voorwaarde dat onderdanen van derde landen sedert drie jaar beroepsmatig werkzaam moeten zijn geweest om in aanmerking te kunnen komen voor huursubsidie. Het staat immers vast dat Kamberaj sinds 1994 woont en vast werk heeft op het grondgebied van de Provincia Autonoma di Bolzano en dat de reden voor de afwijzing van zijn aanvraag voor huursubsidie niet gelegen was in het niet voldoen aan genoemde voorwaarde. Die vraag is dus niet relevant voor de afdoening van het hoofdgeding.

50. Uit het voorgaande vloeit voort dat alleen een antwoord op de derde vraag van belang is voor de beslissing in het hoofdgeding. Ik geef het Hof derhalve in overweging zich alleen met die vraag bezig te houden.

51. Alvorens over te gaan tot de bestudering van die vraag, wil ik benadrukken dat ik voor de volgende analyse het gegeven dat Kamberaj de status van langdurig ingezetene in de zin van de artikelen 4 tot en met 7 van richtlijn 2003/109 heeft, als vaststaand aanneem. Het is aan de verwijzende rechter om de juistheid van deze vaststelling na te gaan.

B – De derde vraag

52. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen wetgeving van een lidstaat die langdurig ingezetene onderdanen van derde landen op het gebied van huursubsidie ongunstiger behandelt dan nationale burgers en burgers van de Unie die in die lidstaat wonen.

53. Ik roep in herinnering dat langdurig ingezetenen van derde landen op grond van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/109 op de verschillende, sub a tot en met h opgesomde, gebieden dezelfde behandeling genieten als de eigen onderdanen. Naast de voorwaarden die in een aantal van die punten en in artikel 11, leden 2 en 3, van de richtlijn staan vermeld, geeft artikel 11, lid 4, van genoemde richtlijn aan de lidstaten de bevoegdheid om op het gebied van sociale bijstand en sociale bescherming de gelijke behandeling te beperken tot de belangrijkste prestaties.

54. De redactie van artikel 11 van richtlijn 2003/109 weerspiegelt de verschillende inzichten die mogelijk tijdens de beraadslagingen over de tekst naar voren werden gebracht over de reikwijdte die het beginsel van gelijke behandeling van langdurig ingezetenen van derde landen en eigen onderdanen moest krijgen.¹⁴ Die verschillende opvattingen blijken ook duidelijk wanneer men het voorstel van de Commissie¹⁵ vergelijkt met de uiteindelijke tekst. Zij hebben geresulteerd in een bevestiging van het beginsel van gelijke behandeling op een reeks gebieden maar dit wel met een aantal voorwaarden en beperkingen. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om een nadere uitwerking te geven van de reikwijdte van sommige van die voorwaarden en beperkingen alsmede van de manier waarop deze verenigbaar zijn met enerzijds de doelstellingen van richtlijn 2003/109 en anderzijds de fundamentele rechten zoals die met name worden gewaarborgd door artikel 34 van het Handvest.

55. Ik zal eerst de vraag onderzoeken of de langdurig ingezetenen van derde landen daadwerkelijk onder toepassing van de bestreden provinciale regeling op het gebied van de huursubsidie ongunstiger worden behandeld dan eigen onderdanen.

56. Als die premisse waar blijkt te zijn, dan dient onderzocht te worden of richtlijn 2003/109 zich verzet tegen een dergelijke ongelijke behandeling op het bewuste terrein.

1. Het bestaan van ongelijke behandeling van langdurig ingezetenen van derde landen en eigen onderdanen

57. De legge provinciale heeft een verdeelmechanisme voor huursubsidie ingevoerd op grond waarvan de hoogte van de budgetten die worden toegekend aan de groepen (aan de ene kant de eigen onderdanen en die van de Unie en aan de andere kant de onderdanen van derde landen) wordt bepaald op basis van het gewogen gemiddelde van enerzijds het numerieke aantal van die onderdanen en anderzijds hun behoeften.

58. Bij de eerste groep, bestaande uit de eigen onderdanen en die van de Unie, wordt zowel op het numerieke aantal als op hun behoeften een wegingsfactor 1 toegepast.

59. Voor wat betreft de tweede groep, bestaande uit de onderdanen van derde landen, wordt evenwel op het numerieke aantal een wegingsfactor 5 en op hun behoefte een wegingsfactor 1 toegepast.

60. De bepaling van het aandeel van beide groepen in het huursubsidiebudget werd dus op verschillende wijzen berekend. Die verschillende berekeningswijzen leidden tot een verlaging van het aandeel in de middelen waarop de groep van onderdanen van derde landen aanspraak zou hebben kunnen maken als voor het numerieke aantal en voor de behoeften van de groep dezelfde wegingsfactoren zouden zijn toegepast als bij de eerste groep.

61. Op die manier blijkt uit de stukken dat aan de onderdanen van derde landen, die 4,44 % van de op het grondgebied van de Provincia Autonoma di Bolzano woonachtige bevolking vormden en 25,16 % van de behoeften uitmaakten, overeenkomstig de voor de tweede groep toegepaste berekeningswijze van de tegemoetkomingen voor het jaar 2009 7,90 % werd toegekend van de door het IPES betaalde toelagen uit hoofde van huursubsidie en van aankoop-, bouw- en herstelsubsidie voor woningen die bestemd zijn om als hoofdverblijf te dienen.

14 — Zie *EU Immigration and Asylum Law — Commentary*, Hailbronner, blz. 642 en 643.

15 — Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen [COM(2001) 127 def., hierna: „voorstel van de Commissie”].

62. De onderdanen van derde landen zouden, indien aan hun numerieke aantal en aan hun behoeften dezelfde wegingsfactoren zouden zijn toegekend als de bij de eigen onderdanen en onderdanen van de Unie toegepaste, recht hebben gehad op een groter deel, namelijk 14,8 % van de middelen. Door de toepassing van verschillende wegingsfactoren werd de groep van onderdanen van derde landen dus benadeeld, aangezien het ertoe bijdroeg dat het percentage gehonoreerde aanvragen voor huursubsidie daalde.

63. Tijdens de hoorzitting sprak de Giunta provinciale — met een beroep op de verschillende situaties waarin de onderdanen uit beide groepen zich bevonden — tegen, dat er sprake was van discriminatie. Terwijl het numerieke aantal van de eerste groep werd berekend op basis van een volkstelling die om de tien jaar plaatsvindt, vloeiende het numerieke aantal van de tweede groep derhalve voort uit een jaarlijkse — van nature grove — statistische berekening. Bovendien verschilde de wijze waarop de behoeften van beide groepen werden gekwantificeerd en was het praktisch onmogelijk om het vermogen en de inkomsten van onderdanen van derde landen te verifiëren.

64. Ik ben van mening dat deze elementen onvoldoende zijn om aan te tonen dat de omstandigheden van de onderdanen uit beide groepen dermate van elkaar verschilden dat er geen sprake zou zijn van discriminatie voor wat betreft de berekening van de verdeling van de toelagen. In elk geval rechtvaardigen genoemde elementen niet de grootte van het verschil (namelijk van 1 tegenover 5) tussen de op het numerieke aantal van beide groepen toegepaste wegingsfactoren. Bovendien kunnen, zoals de Commissie tijdens de hoorzitting terecht opmerkte, statistische en administratieve problemen een dergelijke ongelijke behandeling niet rechtvaardigen.

65. Nu dien ik na te gaan of richtlijn 2003/109 zich verzet tegen deze ongelijke behandeling.

2. Verzet richtlijn 2003/109 zich tegen een ongelijke behandeling van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen ten opzichte van eigen onderdanen voor wat betreft de toekenning van huursubsidie zoals aan de orde in het hoofdgeding?

66. Teneinde een antwoord op die vraag te geven zal ik eerst het probleem bespreken hoe de huursubsidie moet worden gekwalificeerd ten aanzien van de in artikel 11, lid 1, sub d en f, van richtlijn 2003/109 bedoelde gebieden. Vervolgens zal ik mij buigen over het begrip „belangrijkste prestaties” in de zin van artikel 11, lid 4, van die richtlijn.

a) De kwalificatie van de huursubsidie ten aanzien van de in artikel 11, lid 1, sub d en f, van richtlijn 2003/109 bedoelde gebieden

67. Het in artikel 11, lid 1, sub f, van richtlijn 2003/109 bedoelde gebied betreft „de toegang tot goederen en diensten en de levering van voor het publiek beschikbare goederen en diensten, alsmede tot procedures voor het verkrijgen van huisvesting”.

68. Aangezien het hoofdgeding betrekking heeft op de voorwaarden voor toekenning van huursubsidie en niet op de voorwaarden voor toewijzing van een sociale woning door de bevoegde overheidsorganen, kan de bestreden provinciale regeling naar mijn mening niet worden beschouwd als een regeling betreffende „de toegang tot procedures voor het verkrijgen van huisvesting” in de zin van deze bepaling.

69. Overigens heeft de in de onderhavige zaak in geding zijnde huursubsidieregeling, zelfs indien laatstgenoemde uitdrukking net als „toegang tot goederen en diensten”, begrepen zou moeten worden als doelend op toegang tot sociale en particuliere huisvesting¹⁶, niet rechtstreeks tot onderwerp het regelen van de toegang tot huisvesting, ook al staat buiten kijf dat het toepassen van dit mechanisme

16 — Die betekenis gaf de Commissie in elk geval in haar voorstel aan deze bepaling met haar opmerking dat de toegang tot goederen en diensten „de toegang tot woonruimte [omvat], ongeacht of die door de overheid of particulier wordt” (blz. 22). Ten aanzien van de uitdrukking „toegang tot huisvesting” in dat voorstel had een lidstaat een voorbehoud gemaakt (document van de Raad van de Europese Unie 10698/01, blz. 17), hetgeen wellicht verklaart waarom deze niet voorkomt in de uiteindelijke versie. Zie ook, naar aanleiding van een vergelijkbare uitdrukking in artikel 14, lid 1, sub g, van richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009, betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PB L 155, blz. 17), *EU Immigration and Asylum Law — Commentary*, op. cit., blz. 775.

voor sommige mensen concrete gevolgen kan hebben voor hun mogelijkheden om een woning te krijgen. Alleen door middel van een zeer ruime interpretatie van artikel 11, lid 1, sub f, van richtlijn 2003/109, inhoudende dat elke regel met mogelijke gevolgen voor de toegang tot huisvesting eronder zou vallen, zou de bestreden provinciale regeling binnen de werkingssfeer van deze bepaling kunnen worden gebracht. Ik ben geen voorstander van een zo ruime uitlegging die er in wezen toe zou leiden dat de bepaling dezelfde reikwijdte zou hebben als bijvoorbeeld artikel 9 van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011, betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie¹⁷, dat in lid 1 in een geheel andere formulering dan de in artikel 11, lid 1, sub f, van richtlijn 2003/109 gebruikte, bepaalt: „Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld, *geniet alle rechten en alle voordelen die aan de nationale werknemers inzake huisvesting zijn toegekend* [¹⁸].”

70. Naar mijn mening valt de huursubsidie waar het hoofdgeding betrekking op heeft onder artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109. Ik wil er nogmaals op wijzen dat langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen op grond van dit artikel op het gebied van „sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving” een gelijke behandeling genieten als eigen onderdanen.

71. De aldus door de wetgever van de Unie gekozen formulering verschilt aanmerkelijk van de formulering die de Commissie aanvankelijk voorstelde. Het voorstel van de Commissie bevatte immers een artikel 12, lid 1, sub d tot en met f, dat een gelijke behandeling voorschreef voor langdurig ingezetenen van derde landen ten opzichte van de behandeling van eigen onderdanen op het gebied van „sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg”, „sociale bijstand”, alsmede „sociale en fiscale voordelen”.

72. Op die manier wilde de Commissie een zeer ruime reikwijdte geven aan de gelijke behandeling op sociaal gebied van langdurig ingezetenen van derde landen ten opzichte van de behandeling van eigen onderdanen.¹⁹

73. De aarzelingen van sommige lidstaten om aan de gelijke behandeling op sociaal gebied een zo ruime werkingssfeer te geven hebben enerzijds geleid tot het schrappen van de vermelding van de sociale voordelen, die zoals bekend door het Hof in het kader van de toepassing van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad²⁰ ruim werden uitgelegd, en anderzijds tot het toevoegen van de verduidelijking dat de begrippen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming opgevat moeten worden „zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving”.

74. De aanwezigheid van een dergelijke formulering in artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 vormt een opvallende tegenstelling met andere besluiten van de Unie die eveneens beogen om gelijke behandeling op sociaal gebied te bewerkstelligen. Zo heeft artikel 3, lid 1, sub e en f, van richtlijn 2000/43 betrekking op „sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg” en op „sociale voordelen” zonder dat verwezen wordt naar het recht van de lidstaten voor de definitie van die begrippen. Bovendien verwijzen artikel 12, sub c, van richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005, betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek²¹, en artikel 14, lid 1, sub e, van richtlijn 2009/50 voor de omschrijving van de takken van sociale zekerheid, naar verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971, betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen²², en naar de bijlage bij verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad²³.

17 — PB L 141, blz. 1.

18 — Cursivering door mij.

19 — Ik wijs erop dat deze formulering nauw aansluit bij die van artikel 3, lid 1, sub e en f, van richtlijn 2000/43.

20 — Verordening van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2). Zie met name het arrest van 30 september 1975, Cristini (32/75, Jurispr. blz. 1085, punten 12 en 13).

21 — PB L 289, blz. 15.

22 — PB L 149, blz. 2.

23 — Verordening van 14 mei 2003 tot uitbreiding van de bepalingen van verordening (EEG) nr. 1408/71 en verordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen (PB L 124, blz. 1).

75. Hoe betreurenswaardig het ook mag lijken met het oog op de samenhang tussen de verschillende besluiten van de Unie op sociaal gebied, die betrekking hebben op vergelijkbare of identieke begrippen en die soms ook nog zijn vastgesteld op basis van dezelfde rechtsgrondslag, lijkt het mij toch moeilijk om de uitdrukkelijke verwijzing in artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 naar de nationale wetgeving van de lidstaten te negeren. Het is immers zeer waarschijnlijk dat deze toevoeging verre van toevallig was en tot doel had om een autonome uitlegging van de begrippen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming in het kader van de toepassing van artikel 11 van die richtlijn²⁴ in het recht van de Unie te verhinderen. De wetgever van de Unie wilde op die manier de zorg voor de afbakening van deze begrippen bij de lidstaten laten, zodat ze zelf de reikwijdte van de gelijke behandeling op die gebieden konden bepalen.

76. Het is waar dat de zinsnede „zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving”, gelet op de vaste rechtspraak van het Hof, a priori een beletsel vormt voor een unieke en autonome uitlegging in het recht van de Unie van de begrippen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming in het kader van de toepassing van artikel 11 van richtlijn 2003/109.

77. Volgens die rechtspraak volgt uit eisen van zowel een uniforme toepassing van het recht van de Unie als van het gelijkheidsbeginsel dat formuleringen in een bepaling van Unierecht die geen uitdrukkelijke verwijzing bevat naar het recht van de lidstaten om de betekenis en reikwijdte ervan te bepalen, gewoonlijk in de hele Unie op een autonome en uniforme wijze uitgelegd moeten worden.²⁵ A contrario geredeneerd betekent dit, dat een bepaling van Unierecht die wel een uitdrukkelijke verwijzing naar het recht van de lidstaten bevat in principe niet op een dergelijke, autonome en uniforme wijze uitgelegd kan worden.

78. Het Hof onderzoekt evenwel nauwgezet de exacte formulering van de verwijzing naar het nationale recht om de manoeuvreerruimte die de lidstaten is gelaten, precies af te bakenen. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld naar aanleiding van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon, zoals bedoeld in artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993, betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd²⁶, geoordeeld dat „[d]e uitdrukking „overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van’ [aldus] dient [...] te worden uitgelegd, dat zij alleen slaat op de toepassingsmodaliteiten van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon in de verschillende lidstaten [...], zonder dat zij echter het ontstaan zelf van dit rechtstreeks uit richtlijn 93/104 voortvloeiende recht van enigerlei voorwaarde afhankelijk mogen stellen”²⁷.

79. Overigens geeft het Hof de voorkeur aan een autonome uitlegging wanneer de verwijzing naar het nationale recht van de lidstaten algemeen geformuleerd is en een dergelijke interpretatie nodig is om een door een Unierechtelijke norm beoogde doelstelling te waarborgen. Zo was het Hof — eveneens in het kader van richtlijn 93/104, maar nu naar aanleiding van de begrippen arbeidstijd en rusttijd — van oordeel dat het „begrippen van gemeenschapsrecht [zijn] die op basis van het stelsel en de doelstelling van die richtlijn volgens objectieve kenmerken moeten worden omschreven”. Het Hof verduidelijkte: „Slechts een dergelijke autonome uitlegging kan de volle werking van deze richtlijn en een uniforme toepassing van die begrippen in alle lidstaten verzekeren.”²⁸ Artikel 2, sub 1, van richtlijn 93/104 gaf de volgende definitie van arbeidstijd: „de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn

24 — Zie in die zin *EU Immigration and Asylum Law — Commentary*, op. cit., blz. 646. Zie ook, naar aanleiding van het begrip „sociale zekerheid” zoals bedoeld in artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109, Halleskov, L., „The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, 2005, nr. 2, blz. 181, spec. blz. 198.

25 — Zie met name het arrest van 18 oktober 2011, Brüstle (C-34/10, Jurispr. blz. I-9821, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 — PB L 307, blz. 18.

27 — Arrest van 26 juni 2001, BECTU (C-173/99, Jurispr. blz. I-4881, punt 53).

28 — Arrest van 9 september 2003, Jaeger (C-151/02, Jurispr. blz. I-8389, punt 58), en beschikking van 4 maart 2011, Grigore (C-258/10, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

werkzaamheden of functie uitoefent, *overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken* [²⁹]”. Het Hof is van mening dat deze laatste zinsnede zich er niet tegen verzet dat in het recht van de Unie gekozen wordt voor een autonome uitlegging van het begrip. Het Hof overweegt dat „[d]e omstandigheid dat de definitie van het begrip ‚arbeidstijd’ naar de ‚nationale wetten en/of gebruiken’ verwijst, [niet] betekent [...] dat de lidstaten eenzijdig de strekking van dit begrip kunnen bepalen” ³⁰.

80. De duidelijkheid van de door de wetgever van de Unie gebruikte formulering in artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 om de strekking van de verwijzing naar het recht van de lidstaten te karakteriseren, namelijk juist de definiëring door de nationale wetgeving van elke lidstaat van de begrippen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming, ontnemt evenwel naar mijn mening aan het Hof de mogelijkheid om een autonome en uniforme uitlegging te geven aan de in die bepaling bedoelde begrippen.

81. De situatie waar wij in de huidige zaak mee worden geconfronteerd, verschilt derhalve van die waarvan het Hof kennis heeft genomen in zijn arrest van 4 maart 2010, Chakroun ³¹, waarin het oordeelde dat „het begrip ‚stelsel voor sociale bijstand van de lidstaat’ [in de zin van artikel 7, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003, inzake het recht op gezinshereniging ³²] een autonoom begrip van het recht van de Unie [is], dat niet kan worden omschreven onder verwijzing naar nationaalrechtelijke begrippen” ³³. Een dergelijke autonome uitlegging was mogelijk voor zover die bepaling geen enkele verwijzing naar het nationale recht bevatte voor wat betreft de definitie van dat begrip. Overigens heeft het Hof in dat arrest een uitlegging van het begrip „sociale bijstand” gegeven die nauw aansluit bij de economische context in artikel 7, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/86 door rekening te houden met het begrip „stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten”. Het naast elkaar plaatsen van die twee begrippen bracht het Hof ertoe om voor recht te verklaren dat „[h]et begrip ‚sociale bijstand’ in [dat] artikel [...] moet [...] worden uitgelegd als bijstand die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten en niet als bijstand ter dekking van bijzondere en onvoorziene kosten” ³⁴.

82. In zijn eerder aangehaalde arrest Chakroun heeft het Hof dus het begrip „sociale bijstand” in de bijzondere context van artikel 7, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/86 gedefinieerd, welke bepaling trouwens terug te vinden is in artikel 5, lid 1, sub a, van richtlijn 2003/109 als voorwaarde voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene. Artikel 11, lid 1, sub d, van die richtlijn is echter zodanig geformuleerd dat het noch ruimte laat voor een autonome uitlegging door het Hof van de gebruikte begrippen noch voor een transpositie van de door het Hof in het eerder aangehaalde arrest Chakroun gegeven definitie.

83. Maar dat betekent toch niet dat de lidstaten over een onbeperkte manoeuvreerruimte beschikken om te beslissen of tegemoetkomingen die zij op sociaal gebied regelen, voor de toepassing van artikel 11 van richtlijn 2003/109 tot de gebieden sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals die door hen zijn gedefinieerd, behoren. Naar mijn mening bakenen twee reeksen van grenzen de manoeuvreerruimte af die de wetgever van de Unie aan de lidstaten wilde geven, in het bijzonder in een geval zoals dat in de onderhavige zaak aan de orde is, waar zij moeten bepalen of huursubsidie binnen de werkingssfeer van artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 valt.

29 — Cursivering door mij.

30 — Arrest Jaeger, reeds aangehaald (punt 59).

31 — C-578/08, Jurispr. blz. I-1839.

32 — PB L 251, blz. 12.

33 — Arrest Chakroun, reeds aangehaald (punt 45).

34 — Ibidem (punt 49).

84. Op de eerste plaats mag de aan de lidstaten gegeven manoeuvreerruimte, zoals het Hof in zijn eerder aangehaald arrest Chakroun benadrukte, door die lidstaten niet worden gebruikt op een wijze die afbreuk doet aan de doelstelling en het nuttig effect van de betrokken richtlijn.³⁵ Welnu, ik breng in herinnering dat het in punt 4 van de considerans van richtlijn 2003/109 heet dat „[d]e integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd [...] van wezenlijk belang [is] voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die is opgenomen in het Verdrag”. Vanuit dit oogpunt verduidelijkt punt 12 van de considerans van die richtlijn: „Om effect te sorteren als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen moet de status van langdurig ingezetene waarborgen dat de betrokkene *op een groot aantal economische en sociale gebieden* [³⁶] op dezelfde wijze wordt behandeld als burgers van de lidstaat, onder de relevante voorwaarden die in deze richtlijn worden gesteld.” Dit noodzaakt naar mijn mening tot een ruime opvatting over de sociale gebieden waarop langdurig ingezeten onderdanen van derde landen op gelijke voet als de eigen onderdanen moeten worden behandeld. De bevestiging van een dergelijke doelstelling belet de lidstaten om het aantal sociale tegemoetkomingen die langdurig ingezeten onderdanen van derde landen op grond van artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 kunnen genieten, buitensporig te beperken.

85. Op de tweede plaats zijn de lidstaten op grond van artikel 51, lid 1, van het Handvest gehouden om bij de omzetting van een richtlijn rekening te houden met het Handvest. Welnu, zij kunnen in dat opzicht niet het feit buiten beschouwing laten dat artikel 34 van het Handvest, met het opschrift „Sociale zekerheid en sociale bijstand” in lid 3 uitdrukkelijk „bijstand ten behoeve van huisvesting” noemt. Het lijkt mij bijgevolg uiterst moeilijk voor een lidstaat om bij de omzetting van artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 huursubsidie zoals in het hoofdeding aan de orde, uit te sluiten van de werkingssfeer van die bepaling.

86. De in genoemde bepaling opgenomen verwijzing naar de nationale wetgeving van de lidstaten laat die dus in werkelijkheid slechts een heel beperkte manoeuvreerruimte indien zij de sociale gebieden waarop het door artikel 11, lid 1, van die richtlijn voorgeschreven beginsel van gelijke behandeling van toepassing is, willen beperken.

87. Rekening houdende met de door genoemde richtlijn beoogde integratiedoelstelling ten aanzien van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen alsmede met artikel 34, lid 3, van het Handvest, zal uiteindelijk de verwijzende rechter moeten bepalen of huursubsidie zoals aan de orde in het hoofdeding, past binnen een van de in artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 bedoelde categorieën, zoals gedefinieerd door de nationale wetgever.

88. Rest mij nu de taak om te onderzoeken welke betekenis artikel 11, lid 4, van die richtlijn kan hebben in de onderhavige zaak.

b) Het begrip „belangrijkste prestaties” in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109

89. Ik breng in herinnering dat op grond van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 „[d]e lidstaten [...], als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, de gelijke behandeling [kunnen] beperken tot de belangrijkste prestaties”.

35 — Ibidem (punt 43).

36 — Cursivering door mij. De integratiedoelstelling wordt op vergelijkbare wijze eveneens bevestigd in de punten 2, 3 en 6 van de considerans van richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (PB L 132, blz. 1).

90. Punt 13 van de considerans van die richtlijn geeft een eerste aanwijzing over de reikwijdte van die bepaling: „Wat betreft sociale bijstand kunnen uitkeringen voor langdurig ingezetenen worden beperkt tot de meest fundamentele zaken; hieronder vallen ten minste inkomenssteun voor de minima en steun bij ziekte, bij zwangerschap, bij hulpverlening aan ouders en bij langdurige verzorging. De wijze van toekenning van deze uitkeringen wordt bij nationale wet vastgesteld.”

91. Het gebruik van de uitdrukking „ten minste” impliceert dat de lijst steunmaatregelen die in dit punt van de considerans wordt genoemd geen limitatief karakter heeft. Ik merk bovendien op dat artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 geen enkele verwijzing naar het nationale recht bevat voor de definitie van „belangrijkste prestaties” in de zin van deze bepaling. Weliswaar bevat punt 13 van de considerans van de richtlijn wel degelijk een verwijzing naar het nationale recht, maar deze beperkt zich tot „[d]e wijze van toekenning van deze uitkeringen”, dat wil zeggen tot de vaststelling van de toekenningsvoorwaarden en van de hoogte van die uitkeringen alsmede van de desbetreffende procedures. De verwijzing reikt dus niet tot de definiëring van het begrip „belangrijkste prestaties”. In die omstandigheden ben ik van oordeel dat hier sprake is van een begrip van Unierecht dat door het Hof volgens objectieve kenmerken op basis van het stelsel en de doelstelling van richtlijn 2003/109 dient te worden omschreven.³⁷

92. Gelet op het feit dat artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 de lidstaten een mogelijkheid biedt om de reikwijdte van het in artikel 11, lid 1, van die richtlijn neergelegde beginsel van gelijke behandeling te beperken en dus om af te wijken van een volledige toepassing van dat beginsel, dient het gebruik van die mogelijkheid strikt te worden opgevat.

93. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen terecht heeft aangegeven, dient een lidstaat die gebruik wil maken van de mogelijkheid die artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 hem biedt, dit op een heel duidelijke manier en met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel te doen. Volgens vaste rechtspraak „verlangt [immers] het rechtszekerheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, onder meer dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren en ondernemingen”.³⁸ Maar in de onderhavige zaak wijst niets erop dat de nationale en/of provinciale wetgever die mogelijkheid met inachtneming van bovengenoemde voorwaarden heeft benut.³⁹ Dit element dient uiteraard door de verwijzende rechter geverifieerd te worden.

94. Bij de omschrijving wat verstaan moet worden onder „belangrijkste prestaties” in de zin van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2003/109 moet overigens rekening worden gehouden met de integratiedoelstelling ten aanzien van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, die — zoals wij eerder zagen — in meerdere punten van de considerans van die richtlijn als een van de belangrijkste punten van zorg door de wetgever van de Unie naar voren werd gebracht. Ik ben bijgevolg van mening dat als belangrijkste prestaties zijn te beschouwen de prestaties die het door hun bijdrage aan de vervulling van elementaire behoeften als voeding, huisvesting en gezondheid mogelijk maken om sociale uitsluiting te bestrijden.

37 — Opgemerkt dient te worden dat dit gebruik door de wetgever van de Unie van het begrip „belangrijkste prestaties” niet op zichzelf staat. Het begrip komt bijvoorbeeld voor in de artikelen 28, lid 2, en 29, lid 2, alsmede in punt 34 van de considerans van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004, inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12).

38 — Zie met name het arrest van 18 november 2008, Förster (C-158/07, Jurispr. blz. I-8507, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 — Ik vestig er de aandacht op dat uit het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2011 betreffende de toepassing van richtlijn 2003/109 [COM(2011) 585 def.] blijkt dat de Helleense Republiek de enige lidstaat is waar de nationale wetgever overeenkomstig artikel 11, lid 4, van die richtlijn de gelijke behandeling op het gebied van sociale bijstand en sociale bescherming heeft beperkt tot de belangrijkste prestaties (blz. 7).

95. Overeenkomstig punt 3 van de considerans van genoemde richtlijn „eerbiedigt [deze] de grondrechten en neemt [zij] de beginselen in acht die met name in het [EVRM] en in het Handvest [...] worden erkend”. Ik heb al de redenen genoemd waarom de bewoordingen van artikel 34, lid 3, van het Handvest het naar mijn mening voor een lidstaat uiterst moeilijk maken om te besluiten, teneinde de toepassing van artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 uit te sluiten, dat huursubsidie zoals in het hoofdgeding aan de orde, binnen geen enkele van de categorieën „sociale zekerheid”, „sociale bijstand” en „sociale bescherming” zoals gedefinieerd door de nationale wetgeving, zou passen. Naar mijn mening pleit artikel 34, lid 3, van het Handvest, voor zover het uitdrukkelijk verwijst naar de „bijstand ten behoeve van huisvesting” als zijnde bedoeld om „al degenen die niet over voldoende middelen beschikken een waardig bestaan te verzekeren”, „[o]m sociale uitsluiting en armoede te bestrijden”, ervoor dat huursubsidie zoals in het hoofdgeding aan de orde, past binnen het begrip „belangrijkste prestaties”, zoals ik dit eerder heb gedefinieerd.

96. Aan deze definitie voldoet in het bijzonder een tegemoetkoming die een huurder niet kan missen om zijn huursom te betalen en waarvan de inhouding de huurder in grote problemen zou brengen bij het vinden van een vervangende woning of het voor deze zelfs onmogelijk zou maken om voor zichzelf en zijn gezin een waardig onderdak te vinden. De verwijzende rechter dient na een volledig onderzoek van de tegemoetkomingen die het geldende stelsel van sociale bijstand vormen in de lidstaat waar de langdurig ingezeten onderdaan van een derde land woont, te verifiëren of het verlies van huursubsidie zoals aan de orde in het hoofdgeding, voor degene die er tevoren recht op had, zou betekenen dat deze zijn woning zou verliezen, en het voor hem zeer moeilijk of zelfs onmogelijk zou maken om een vervangende woning te krijgen.

IV – Conclusie

97. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de vraag van het Tribunale di Bolzano als volgt te beantwoorden:

„Artikel 11, leden 1, sub d, en 4, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003, betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, dient aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen wetgeving van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding,

die op het gebied van huursubsidie langdurig ingezeten onderdanen van derde landen ongunstiger behandelt dan nationale burgers en in die lidstaat wonende burgers van de Unie, onder voorwaarde dat de verwijzende rechter:

- enerzijds vaststelt dat een dergelijke tegemoetkoming op grond van artikel 11, lid 1, sub d, van richtlijn 2003/109 past binnen de begrippen ‚sociale zekerheid‘, ‚sociale bijstand‘ of ‚sociale bescherming‘ zoals gedefinieerd in de wetgeving van bovenbedoelde staat, en
- anderzijds verifieert of de lidstaat met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel gebruik heeft gemaakt van de in artikel 11, lid 4, van die richtlijn geboden mogelijkheid. Indien dit het geval blijkt te zijn, moet het begrip ‚belangrijkste prestaties‘ in de zin van deze bepaling opgevat worden als de prestaties die het door hun bijdrage aan de vervulling van elementaire behoeften als voeding, huisvesting en gezondheid mogelijk maken om sociale uitsluiting te bestrijden. De verwijzende rechter dient na een volledig onderzoek van de tegemoetkomingen die het geldende stelsel van sociale bijstand vormen in de lidstaat waar de langdurig ingezeten onderdaan van een derde land woont, te verifiëren of het verlies van huursubsidie zoals aan de orde in het hoofdgeding, voor degene die er tevoren recht op had, zou betekenen dat deze zijn woning zou verliezen, en het voor hem zeer moeilijk of zelfs onmogelijk zou maken om een vervangende woning te krijgen.”