



Jurisprudentie

Zaak C-709/20

**CG
tegen**

The Department for Communities in Northern Ireland

[verzoek van de Appeal Tribunal for Northern Ireland om een prejudiciële beslissing]

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 15 juli 2021

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Onderdaan van een lidstaat die geen economische activiteit uitoefent en op basis van het nationale recht op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft – Artikel 18, eerste alinea, VWEU – Verbod van discriminatie op grond van nationaliteit – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 7 – Voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden – Artikel 24 – Sociale bijstand – Begrip – Gelijke behandeling – Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland – Overgangperiode – Nationale bepaling waarbij de Unieburgers die krachtens het nationale recht over een verblijfsrecht voor bepaalde tijd beschikken, worden uitgesloten van sociale bijstand – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 1, 7 en 24”

1. *Prejudiciële vragen – Versnelde prejudiciële procedure – Voorwaarden – Omstandigheden die een snelle behandeling rechtvaardigen – Risico op schending van de grondrechten van verzoekster in het hoofdgeding en haar kinderen – Toelaatbaarheid van het gebruik van deze procedure (Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7 en 24; Reglement voor de procesvoering van het Hof, art. 105)*

(zie punten 42-44)

2. *Burgerschap van de Unie – Recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Richtlijn 2004/38 – Sociale bijstand – Begrip – Uitkering voor levensonderhoud zoals het universele krediet – Daaronder begrepen – Toetsing door de verwijzende rechter (Richtlijn 2004/38 van het Europees Parlement en de Raad, art. 24, lid 2)*

(zie punten 68-71)

3. *Burgerschap van de Unie – Recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Richtlijn 2004/38 – Beginsel van gelijke behandeling – Unieburger die geen economische activiteit uitoefent en niet beschikt over voldoende bestaansmiddelen –*

*Tijdelijk verblijfsrecht dat aan die burger is verleend op basis van het recht van het gastland – Regeling van deze lidstaat op grond waarvan een dergelijke burger wordt uitgesloten van het recht op sociale bijstand – Uitkeringen waarop onderdanen van het gastland die zich in dezelfde situatie bevinden recht hebben – Toelaatbaarheid
(Richtlijn 2004/38 van het Europees Parlement en de Raad, art. 7 en 24, lid 1)*

(zie punten 78, 79, 93 en dictum)

4. *Burgerschap van de Unie – Verdragsbepalingen – Werkingsfeer – Unieburger die geen economische activiteit uitoefent en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt – Tijdelijk verblijfsrecht dat aan die burger is verleend op basis van het recht van het gastland – Daaronder begrepen – In deze lidstaat ingediend verzoek om sociale bijstand – Verplichting voor de bevoegde autoriteiten om te onderzoeken of de in het Handvest van de grondrechten van de Unie verankerde grondrechten worden geëerbiedigd – Omvang van dit onderzoek
(Art. 21, lid 1, VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 1, 7, 24 en 51, lid 1)*

(zie punten 84, 85, 88, 93 en dictum)

Samenvatting

De Britse regelgeving inzake universeel krediet volgens welke geen aanspraak op dit krediet kan worden gemaakt door Unieburgers die wel over een verblijfsrecht beschikken op basis van de in de context van de Brexit ingevoerde regeling, maar die niet aan alle voorwaarden van richtlijn 2004/38 voldoen, is verenigbaar met het door het Unierecht gewaarborgde beginsel van gelijke behandeling

De bevoegde nationale autoriteiten moeten echter nagaan of een weigering om dergelijke sociale bijstand toe te kennen de Unieburger en zijn kinderen niet blootstelt aan een risico op schending van hun rechten zoals deze worden gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in het bijzonder de eerbiediging van de menselijke waardigheid

CG heeft zowel de Kroatische als de Nederlandse nationaliteit en leeft sinds 2018 in het Verenigd Koninkrijk zonder er een economische activiteit uit te oefenen. Zij woonde daar samen met haar Nederlandse partner en hun twee kinderen totdat zij naar een opvangcentrum voor mishandelde vrouwen verhuisde. CG heeft geen bestaansmiddelen.

Op 4 juni 2020 heeft het Home Office (ministerie van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk) haar een tijdelijk verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk verleend op grond van een nieuwe Britse regeling die van toepassing is op in dat land verblijvende Unieburgers en die is ingevoerd in het kader van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie. Voor de verlening van een dergelijk verblijfsrecht geldt geen inkomstenvereiste.

Op 8 juni 2020 heeft CG bij het Department for Communities in Northern Ireland (ministerie voor Publieke Zaken in Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk) een verzoek ingediend tot het verkrijgen van sociale bijstand, het zogenoemde universeel krediet (Universal Credit). Dit verzoek is afgewezen omdat Unieburgers die beschikken over een verblijfsrecht dat is verleend op basis van de nieuwe regeling, volgens de wet inzake het universeel krediet niet in aanmerking komen voor dat krediet.

CG heeft deze afwijzing aangevochten bij de Appeal Tribunal Northern Ireland (rechter in tweede aanleg Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk), waarbij zij met name heeft aangevoerd dat legaal in het Verenigd Koninkrijk verblijvende Unieburgers anders worden behandeld dan Britse onderdanen. Deze rechterlijke instantie heeft het Hof gevraagd of de Britse wet inzake universeel krediet verenigbaar is met het in artikel 18, eerste alinea, VWEU neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

Het Hof (Grote kamer) stelt vast dat de Britse regeling verenigbaar is met het in artikel 24 van richtlijn 2004/38¹ neergelegde beginsel van gelijke behandeling, maar gelast de bevoegde nationale autoriteiten om na te gaan of een op die regeling gebaseerde weigering om sociale bijstand toe te kennen, de Unieburger en zijn kinderen niet blootstelt aan een concreet en reëel risico op schending van hun in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde grondrechten.

Beoordeling door het Hof

Aangezien het verzoek van de verwijzende rechter is ingediend vóór het einde van de overgangperiode, namelijk vóór 31 december 2020, is het Hof krachtens artikel 86, lid 2, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie² bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over dit verzoek.

Het Hof geeft allereerst aan welke Unierechtelijke bepalingen in deze zaak van toepassing zijn en komt tot de slotsom dat de vraag of CG wordt gediscrimineerd op grond van nationaliteit, moet worden beoordeeld in het licht van artikel 24 van richtlijn 2004/38 en niet tegen de achtergrond van artikel 18 VWEU, aangezien eerstgenoemd artikel het – onder meer in de tweede bepaling vastgelegde – beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit concretiseert ten aanzien van Unieburgers die gebruikmaken van hun recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.

Na te hebben vastgesteld dat het universele krediet in kwestie moet worden aangemerkt als sociale bijstand in de zin van deze richtlijn, merkt het Hof op dat het recht op die bijstand is voorbehouden aan Unieburgers die voldoen aan de in richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden. In dit verband herinnert het Hof eraan dat de verplichting voor een economisch inactieve Unieburger om over voldoende bestaansmiddelen te beschikken volgens artikel 7 van deze richtlijn een voorwaarde vormt om aanspraak te kunnen maken op een verblijfsrecht van meer dan drie maanden maar korter dan vijf jaar.

Het Hof bevestigt vervolgens zijn rechtspraak volgens welke een lidstaat de mogelijkheid heeft om op grond van dit artikel te weigeren sociale bijstand te verlenen aan economisch inactieve Unieburgers die, zoals CG, hun recht van vrij verkeer uitoefenen en niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om op grond van deze richtlijn in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht. Het Hof wijst erop dat bij het concrete onderzoek van de economische situatie van elke belanghebbende de aangevraagde uitkeringen niet in aanmerking worden genomen om te bepalen of er sprake is van voldoende bestaansmiddelen.

¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35; PB 2018, L 94, blz. 32 en PB 2019, L 34, blz. 10).

² PB 2020, L 29, blz. 7.

Het Hof benadrukt voorts dat richtlijn 2004/38 de lidstaten niet belet om overeenkomstig artikel 37 ervan een gunstiger regeling in te voeren dan die waarin deze richtlijn voorziet. Een verblijfsrecht dat uitsluitend op grond van het nationale recht wordt verleend, zoals in het hoofdgeding het geval is, kan evenwel geenszins worden geacht te zijn verleend „op basis van” deze richtlijn.

Dat neemt niet weg dat CG haar in het Verdrag neergelegde recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten heeft uitgeoefend, zodat haar situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, ongeacht het feit dat haar verblijfsrecht is gebaseerd op Brits recht dat een gunstigere regeling invoert dan de door richtlijn 2004/38 vastgestelde regeling. Het Hof oordeelt dat de autoriteiten van het gastland, wanneer zij een verblijfsrecht verlenen zoals in het hoofdgeding aan de orde is, zonder daarbij toepassing te maken van de voorwaarden en beperkingen die richtlijn 2004/38 aan dat recht stelt, uitvoering geven aan de bepalingen van het VWEU inzake de hoedanigheid van burger van de Unie, die de primaire hoedanigheid van onderdanen van de lidstaten moet zijn.

Overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten moeten deze autoriteiten bij het onderzoek van een verzoek om sociale bijstand zoals dat van CG dan ook rekening houden met de bepalingen van dat Handvest, met name met artikel 1 (menselijke waardigheid), artikel 7 (eerbiediging van het privéleven en familie- en gezinsleven) en artikel 24 (rechten van het kind). Bij dit onderzoek mogen deze autoriteiten rekening houden met alle bijstandsvoorzieningen waarin het nationale recht voorziet en waarop de betrokken burger en zijn kinderen daadwerkelijk aanspraak kunnen maken.