



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

21 november 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2011/95/EU – Normen voor de inhoud van de internationale bescherming – Vluchtelingenstatus – Artikel 29 – Sociale voorzieningen – Verschil in behandeling – Vluchtelingen met een tijdelijk verblijfsrecht”

In zaak C-713/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Oberösterreich, Oostenrijk) bij beslissing van 18 december 2017, ingekomen bij het Hof op 21 december 2017, in de procedure

Ahmad Shah Ayubi

tegen

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, J. Malenovský, L. Bay Larsen (rapporteur), M. Safjan en D. Šváby, juges,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Ahmad Shah Ayubi, vertegenwoordigd door H. Blum, Rechtsanwält,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en M. Wasmeier als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Duits.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Ahmad Shah Ayubi, onderdaan van een derde land, en Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (districtsbestuur van Linz-Land, Oostenrijk) over de beslissing van deze laatste om aan Ayubi en zijn familie bijstand te verstrekken om in hun behoeften van levensonderhoud en huisvesting te voorzien, in de vorm van een basisprestatie en een voorlopige toeslag.

Rechtskader

Vluchtelingenverdrag

- 3 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 137, nr. 2545, 1954), is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967, en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”).
- 4 Artikel 23 van dit verdrag, met als opschrift „Ondersteuning van overheidswege”, bepaalt:
„De verdragsluitende staten zullen de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als hun onderdanen behandelen.”

Unierecht

- 5 Volgens artikel 2, onder a), van richtlijn 2011/95 wordt onder „internationale bescherming” verstaan „de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus”.
- 6 Artikel 24, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn luidt:
„Zo spoedig mogelijk nadat internationale bescherming is verleend en zonder dat afbreuk wordt gedaan aan artikel 21, lid 3, verstrekken de lidstaten aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.”
- 7 Artikel 29 van deze richtlijn, met als opschrift „Sociale voorzieningen”, luidt als volgt:
„1. De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat.

2. In afwijking van de algemene regel in lid 1, kunnen de lidstaten de sociale bijstand voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus beperken tot de meest fundamentele prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden.”

Oostenrijks recht

8 § 3, lid 4, van het Asylgesetz 2005 (wet van 2005 op het asielrecht) luidt als volgt:

„Een buitenlandse onderdaan aan wie de status van asielgerechtigde wordt toegekend, verkrijgt een tijdelijk verblijfsrecht in zijn hoedanigheid van asielgerechtigde. Het verblijfsrecht is drie jaar geldig en wordt voor onbepaalde duur verlengd indien niet is voldaan aan de voorwaarden voor het inleiden van de procedure van intrekking van de status van asielgerechtigde of indien de intrekkingprocedure wordt stopgezet. [...]”

9 § 4 van het Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (wet betreffende het op de behoeften gebaseerde minimumniveau van bescherming in Opper-Oostenrijk) bepaalt:

„(1) Het op de behoeften gebaseerde minimumniveau van bescherming kan, voor zover in de onderhavige deelstatelijke wet niet anders is bepaald, slechts worden toegekend aan personen die:

1. hun gewoonlijke verblijfplaats hebben in de deelstaat Opper-Oostenrijk [...] en

2. [...]

b) asielgerechtigd zijn of genieten van een subsidiairebeschermingsstatus,

[...]

(3) In afwijking van lid 1 ontvangen [...] personen vermeld in lid 1, punt 2, onder b), die geen verblijfsrecht voor onbepaalde tijd hebben in Oostenrijk [...], in het bijzonder asielgerechtigden met een tijdelijk verblijfsrecht [...] en personen die een subsidiairebeschermingsstatus hebben, ter dekking van hun behoeften van levensonderhoud en huisvesting een basisprestatie evenals een voorlopige toeslag op basis van § 13.”

10 De respectievelijke bedragen die worden toegekend aan personen die onder § 4, lid 3, vallen, en aan personen die niet onder deze bepaling vallen, worden door onderscheiden bepalingen vastgesteld.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Op 30 september 2016 werd aan Ayubi door het Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federaal bureau voor vreemdelingen en asiel, Oostenrijk) de vluchtelingenstatus verleend. Dit bureau verstrekke hem uit hoofde van het asiel een verblijfsvergunning voor drie jaar.

12 Op 9 maart 2017 diende Ayubi een aanvraag in voor bijstand teneinde te kunnen voorzien in de behoeften inzake levensonderhoud en huisvesting van hem en zijn gezin.

13 Bij beslissing betekend op 10 april 2017 heeft het districtsbestuur van Linz-Land hem bijstand verleend, in de vorm van maandelijkse uitkeringen, bestaande uit een basisprestatie en een voorlopige toeslag. Volgens de verwijzende rechter blijkt uit deze beslissing dat Ayubi als houder van een tijdelijke verblijfsvergunning uit hoofde van asiel, krachtens de Oostenrijkse regeling slechts aanspraak kon maken op betaling van minimumprestaties om zijn behoeften te dekken.

- 14 Op 3 juni 2017 heeft Ayubi tegen deze beslissing beroep ingesteld, waarbij hij onder meer heeft aangevoerd dat de ongunstige behandeling in de betreffende regeling van vluchtelingen die geen verblijfsrecht voor onbepaalde tijd hebben, onverenigbaar is met het Unierecht.
- 15 De verwijzende rechter stelt vast dat, ten gevolge van een hervorming van de relevante nationale wetgeving in de loop van 2015, deze categorie vluchtelingen wat betreft sociale bijstand wordt gelijkgesteld met personen die de subsidiairebeschermingsstatus hebben, en dat zij daarom bijstand krijgen waarvan het bedrag aanzienlijk lager ligt dan de bijstand voor Oostenrijkse onderdanen. Alleen vluchtelingen met een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd zouden met Oostenrijkse onderdanen worden gelijkgesteld.
- 16 Deze rechterlijke instantie overweegt dat een dergelijke regeling ertoe leidt dat vluchtelingen met een tijdelijk verblijfsrecht, wat de toekenning betreft van de rechten die duidelijk en onvoorwaardelijk in artikel 29 van richtlijn 2011/95 zijn neergelegd, anders worden behandeld dan vluchtelingen die beschikken over een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, hoewel beide categorieën vluchtelingen zich in een vergelijkbare situatie bevinden.
- 17 In die omstandigheden heeft het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich beslist om de procedure te schorsen en de volgende prejudiciële vragen te stellen aan het Hof:
- „1) Moet artikel 29 van richtlijn 2011/95 [...], op grond waarvan een lidstaat verplicht is personen die internationale bescherming genieten (in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend) de nodige sociale bijstand te verlenen zoals de onderdanen van de lidstaat deze ontvangen, aldus worden uitgelegd dat het voldoet aan de door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak ontwikkelde criteria voor rechtstreekse werking?
- 2) Moet artikel 29 van richtlijn 2011/95 [...] aldus worden uitgelegd, dat het in de weg staat aan een nationale bepaling die sociale bijstand in de vorm van een op de behoeften gebaseerd minimumniveau van bescherming uitsluitend volledig en dus in dezelfde mate als aan de eigen onderdanen van een lidstaat verleent aan asielgerechtigden met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar voorziet in een verlaging van de sociale bijstandsuitkeringen verbonden aan het op de behoeften gebaseerde minimumniveau van bescherming voor asielgerechtigden aan wie slechts tijdelijk verblijf is verleend, en die hen aldus wat de hoogte van de sociale bijstand betreft, gelijkstelt met personen met de subsidiairebeschermingsstatus?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

- 18 Met zijn tweede vraag, die eerst moet worden beantwoord, vraagt de verwijzende rechter in wezen of artikel 29 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die bepaalt dat vluchtelingen met een tijdelijk verblijfsrecht in een lidstaat sociale bijstandsprestaties ontvangen waarvan het bedrag lager is dan het bedrag van de prestaties die worden toegekend aan onderdanen van deze lidstaat en aan vluchtelingen die in de bedoelde lidstaat een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd hebben.
- 19 Artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95 stelt een algemene regel vast volgens welke personen die internationale bescherming genieten – waartoe ingevolge artikel 2, onder a) van de richtlijn vluchtelingen behoren – in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend, dezelfde sociale bijstand ontvangen als de onderdanen van die lidstaat (arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 48).

- 20 Artikel 29, lid 2, van die richtlijn bepaalt weliswaar dat lidstaten mogen afwijken van die algemene regel door de sociale bijstand voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus te beperken tot de meest fundamentele prestaties, maar uit de bewoordingen van deze bepaling zelf blijkt echter dat deze afwijking slechts geldt voor personen met subsidiairebeschermingsstatus, en niet voor vluchtelingen.
- 21 In dit verband moet worden benadrukt dat de omstandigheid dat artikel 29, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat aan personen met een internationale bescherming de „nodige” sociale bijstand wordt toegekend, niet betekent dat de Uniewetgever de lidstaten heeft willen toelaten om aan vluchtelingen sociale bijstandsprestaties uit te keren die zij voldoende achten om hun behoeften te dekken, maar die lager zouden zijn dan de sociale bijstandsprestaties voor hun onderdanen.
- 22 Ten eerste volgt immers uit de structuur van artikel 29 van richtlijn 2011/95 dat de vermelding van het woord „nodige” in lid 1 van dit artikel aldus moet worden begrepen dat daarmee enkel wordt beoogd de tegenstelling te benadrukken tussen de prestaties gedekt door het daarin neergelegde beginsel, en de „meest fundamentele” prestaties waartoe de sociale bijstand beperkt kan worden op grond van lid 2 van hetzelfde artikel.
- 23 Deze vaststelling wordt ondersteund door het feit dat het laatstgenoemde lid geen enkele nuttige werking zou hebben indien artikel 29, lid 1, van deze richtlijn aldus zou moeten worden uitgelegd dat daarmee in algemene zin wordt toegestaan dat de lidstaten, om deze tot het strikt noodzakelijke te beperken, de prestaties voor personen die internationale bescherming genieten, vaststellen op een lager niveau dan de prestaties voor onderdanen van die lidstaten.
- 24 Ten tweede zou het aan lidstaten verlenen van een dergelijke mogelijkheid ten opzichte van de prestaties voor vluchtelingen, onverenigbaar zijn met het beginsel van nationale behandeling inzake ondersteuning en bijstand van overheidswege zoals neergelegd in artikel 23 van het Verdrag van Genève, in het licht waarvan artikel 29 van richtlijn 2011/95 moet worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 51).
- 25 Hieruit volgt dat het niveau van de sociale prestaties die worden toegekend aan vluchtelingen door een lidstaat die deze status heeft verleend, of het nu voor een bepaalde of een onbepaalde duur is, hetzelfde dient te zijn als het niveau dat geldt voor onderdanen van deze lidstaat (zie naar analogie arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punten 48 en 50).
- 26 Aan het beginsel dat vluchtelingen nationale behandeling genieten, wordt geen afbreuk gedaan door artikel 24 van richtlijn 2011/95, dat toestaat dat lidstaten aan vluchtelingen een verblijfstitel toekennen die in voorkomend geval tot drie jaar beperkt kan worden.
- 27 Immers, de rechten die worden verleend door hoofdstuk VII van deze richtlijn, waar ook artikel 29 deel van uitmaakt, vloeien voort uit de toekenning van de vluchtelingenstatus en niet uit de afgifte van een verblijfstitel, en kunnen derhalve slechts beperkt worden met inachtneming van de in dat hoofdstuk vastgestelde voorwaarden, zodat de lidstaten niet het recht hebben om beperkingen toe te voegen die niet daarin zijn vermeld (zie in die zin arrest van 24 juni 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 97).
- 28 Bovendien zien zowel artikel 29 van richtlijn 2011/95 als artikel 23 van het Verdrag van Genève op alle vluchtelingen, en zij doen de rechten die hun worden toegekend niet afhangen van de duur van hun aanwezigheid in de betrokken lidstaat of van de duur van de verblijfstitel waarover zij beschikken.
- 29 Uit het voorgaande volgt dat aan vluchtelingen met een verblijfstitel waarvan de duur tot drie jaar is beperkt, hetzelfde niveau van sociale prestaties moet worden geboden als aan de onderdanen van de lidstaat die hun de vluchtelingenstatus heeft verleend.

- 30 Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door het argument dat een regeling als in het hoofdgeding verenigbaar is met artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95 omdat vluchtelingen die al sinds meerdere jaren in een lidstaat verblijven zich in een objectief andere situatie bevinden dan vluchtelingen die recent op het grondgebied van de lidstaat zijn aangekomen en daarom behoefte hebben aan een meer omvangrijke concrete steun.
- 31 Ten eerste, aangezien deze bepaling voorschrijft dat vluchtelingen en onderdanen van de lidstaat die hun bescherming heeft verleend, gelijk worden behandeld, kunnen alleen objectieve verschillen tussen de situaties waarin deze twee categorieën personen zich bevinden mogelijk relevant zijn voor de toepassing ervan, en niet verschillen in de situatie van twee onderscheiden groepen vluchtelingen (zie in die zin arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punten 54 en 59).
- 32 Ten tweede, gesteld al dat de bijzonderheid van de situatie van vluchtelingen die recent op het grondgebied van de lidstaat zijn aangekomen het mogelijk maakt om vast te stellen dat zij zich algemeen beschouwd in een objectief meer onzekere situatie zouden bevinden dan onderdanen van deze lidstaat, kan een maatregel die deze vluchtelingen minder gunstig behandelt door het niveau van prestaties dat hun wordt toegekend te beperken, niet worden geacht bij te dragen tot de inaanmerkingneming van een dergelijke verschillende situatie, aangezien die onzekerheid niet kan worden verholpen met die maatregel.
- 33 Ten derde – indien dit argument aldus moet worden begrepen dat vanwege de moeilijke toegang van vluchtelingen die recent in Oostenrijk zijn aangekomen tot de vrije huisvestingsmarkt, het meer aangewezen is om aan deze vluchtelingen op zeer korte termijn plaatsen in opvangcentra ter beschikking te stellen, dan om hun financiële hulp te geven – volstaat het op te merken dat in ieder geval noch uit de beschrijving in de verwijzingsbeslissing van de toepasselijke nationale regeling, noch uit de door de Oostenrijkse regering aangevoerde elementen, volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beperking van het bedrag van de aan genoemde vluchtelingen verstrekte socialebijstandsprestaties daadwerkelijk werd gecompenseerd door het hun toekennen van andere vormen van sociale prestaties.
- 34 Wat de verwijzing door de Oostenrijkse regering betreft naar de aanzienlijke last die de uitkering van sociale prestaties aan vluchtelingen met zich meebrengt, moet er bovendien aan worden herinnerd dat de toekenning van sociale uitkeringen aan een bepaalde persoon voor de instelling die deze uitkeringen moet verlenen een last meebrengt, ongeacht of die persoon een vluchteling is of een onderdaan van de betrokken lidstaat. Een verschil in de situatie van deze twee categorieën van personen kan in dit verband derhalve niet worden vastgesteld (zie in die zin arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso, C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 55).
- 35 Dientengevolge moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat artikel 29 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die bepaalt dat vluchtelingen met een tijdelijk verblijfsrecht in een lidstaat sociale bijstandsprestaties ontvangen waarvan het bedrag lager is dan het bedrag van de prestaties die worden toegekend aan onderdanen van deze lidstaat en aan vluchtelingen die in de bedoelde lidstaat een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd hebben.

De eerste vraag

- 36 Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een vluchteling zich voor de nationale rechterlijke instanties kan beroepen op de onverenigbaarheid van een regeling als in het hoofdgeding met artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95 om de uit die regeling resulterende beperking van zijn rechten te doen opheffen.

- 37 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, particulieren zich voor de nationale rechter op die bepalingen kunnen beroepen tegen de staat, wanneer deze heeft nagelaten de richtlijn tijdig in nationaal recht uit te voeren, dan wel deze onjuist heeft uitgevoerd (arrest van 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Artikel 29, lid 1 van richtlijn 2011/95 laat aan lidstaten weliswaar een bepaalde beoordelingsruimte, met name om te bepalen welk niveau van sociale bijstand zij noodzakelijk achten, maar dat neemt niet weg dat elke lidstaat op grond van deze bepaling de ondubbelzinnig geformuleerde, nauwkeurige en onvoorwaardelijke resultaatsverplichting heeft om ervoor te zorgen dat elke vluchteling aan wie hij bescherming verleent, dezelfde sociale bijstand als de eigen onderdanen ontvangt.
- 39 Het Hof heeft overigens reeds kunnen vaststellen dat bepalingen die vergelijkbaar zijn met artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95, en die de nationale behandeling opleggen of bepaalde discriminaties verbieden, rechtstreekse werking hebben (zie in die zin arresten van 4 mei 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, punten 63 en 74; 22 december 2010, Gavieiro Gavieiro en Iglesias Torres, C-444/09 en C-456/09, EU:C:2010:819, punt 78, en 6 maart 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, punten 48 en 50).
- 40 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof dat nationale rechters en overheidsinstanties, wanneer zij de nationale regeling niet in overeenstemming met de eisen van het Unierecht kunnen uitleggen en toepassen, gehouden zijn het Unierecht in volle omvang toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, waarbij zij zo nodig elke strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing dienen te laten (arrest van 7 september 2017, H, C-174/16, EU:C:2017:637, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Uit het voorgaande volgt dat de eerste vraag aldus moet worden beantwoord dat een vluchteling zich voor de nationale rechterlijke instanties kan beroepen op de onverenigbaarheid van een regeling als in het hoofdgeding met artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95 om de uit die regeling resulterende beperking van zijn rechten te doen opheffen.

Kosten

- 42 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake de normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die bepaalt dat vluchtelingen met een tijdelijk verblijfsrecht in een lidstaat sociale bijstandsprestaties ontvangen waarvan het bedrag lager is dan het bedrag van de prestaties die worden toegekend aan onderdanen van deze lidstaat en aan vluchtelingen die in de bedoelde lidstaat een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd hebben.**

- 2) Een vluchteling kan zich voor de nationale rechterlijke instanties beroepen op de onverenigbaarheid van een regeling als in het hoofdgeding met artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95 om de uit die regeling resulterende beperking van zijn rechten te doen opheffen.

ondertekeningen