



Datum van inontvangstneming : 30/01/2018

Zaak C-713/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

21 december 2017

Verwijzende rechter:

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 december 2017

Verzoeker:

████████████████████

Verwerende instantie:

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land

Voorwerp van het hoofdgeding

Richtlijn 2011/95 – Artikel 29 – Verplichting om asielgerechtigden op gelijke voet te behandelen met de eigen onderdanen, onder meer met betrekking tot de sociale bijstand – Rechtstreekse werking – Verenigbaarheid met deze verplichting van een nationale regeling volgens welke asielgerechtigden met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd lagere bijstandsprestaties ontvangen dan eigen onderdanen

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, 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/EU 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?

Aangehaalde Unierechtelijke bepalingen

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 (herschikking), in het bijzonder de artikelen 24 en 29 ervan

Aangehaalde nationale bepalingen

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Oostenrijkse asielwet; hierna: „AsylG 2005”), in het bijzonder § 3, lid 4

Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (wet betreffende het op de behoeften gebaseerde minimumniveau van bescherming in Opper-Oostenrijk (hierna: „Oö. BMSG”), in het bijzonder § 4, lid 3

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoeker is een Afghaans onderdaan en verliet zijn thuisland Afghanistan samen met zijn familie in 2016. Bij zijn binnenkomst in Oostenrijk diende hij een verzoek om internationale bescherming in, dat bij besluit van 30 september 2016 werd ingewilligd. Als gevolg daarvan kregen verzoeker en zijn gezin de status van asielgerechtigden; dit gaat gepaard met een verblijfsvergunning die (aanvankelijk) voor een periode van drie jaar geldt.

-
- 2 Op 9 maart 2017 diende verzoeker een aanvraag in voor bijstand om zichzelf en zijn gezin van bestaansmiddelen en huisvesting te verzekeren. De verwerende instantie verleende verzoeker voor hem en zijn gezin de verlangde bijstand in de vorm van maandelijks uitkeringen.
 - 3 Het bedrag dat hun wordt toegekend, is echter lager dan het bedrag dat wordt ontvangen door Oostenrijkse onderdanen en asielgerechtigden met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het bij de verwijzende rechter ingestelde beroep, waarmee met name wordt geklaagd dat de vermindering van de uitkeringen in strijd is met de verplichting van artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95 om asielgerechtigden op gelijke voet met de eigen onderdanen te behandelen op het gebied van sociale bijstand en medische zorg, is hiertegen gericht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

Eerste prejudiciële vraag

- 4 De massale toestroom van asielzoekers naar Oostenrijk in 2015 heeft deze lidstaat ertoe aangezet zijn asielwetgeving onder meer in die zin te wijzigen dat in § 3, lid 4, AsylG 2005 nu is bepaald dat personen aan wie de status van asielgerechtigde wordt toegekend, in eerste instantie een verblijfsvergunning voor een periode van drie jaar krijgen. Deze wordt vervolgens voor onbepaalde tijd verlengd indien niet is voldaan aan de voorwaarden voor het inleiden van een procedure tot intrekking van de status van asielgerechtigde of indien de intrekkingprocedure wordt stopgezet. Deze regeling is in overeenstemming met artikel 24 van richtlijn 2011/95, waarin is bepaald dat personen aan wie de vluchtelingenstatus is toegekend, een verblijfstitel moeten krijgen die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd.
- 5 Onder verwijzing naar deze nieuwe bepaling van het AsylG 2005 heeft de wetgever van de deelstaat Oberösterreich de bepalingen betreffende de toekenning van de aan de orde zijnde uitkeringen in die zin gewijzigd dat met name asielgerechtigden met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en personen met de subsidiairebeschermingsstatus lagere uitkeringen ontvangen dan de andere begunstigden (§ 4, lid 3, Oö. BMSG).
- 6 Tegen deze achtergrond ziet de verwijzende rechter zich geplaatst voor de vraag of artikel 29 van richtlijn 2011/95 rechtstreekse werking heeft. Alleen dan zou de verwijzende rechter immers de verplichting hebben om de nationale bepalingen buiten toepassing te laten ingeval van onverenigbaarheid van de bepalingen van het Oö. BMSG met deze bepaling (wat het voorwerp uitmaakt van de tweede prejudiciële vraag).
- 7 Voorwaarde voor de rechtstreekse werking van een bepaling van een richtlijn is ten eerste dat deze voldoende nauwkeurig is. Dit is het geval indien zij voor

nationale instanties of natuurlijke of rechtspersonen duidelijke en ondubbelzinnige verplichtingen vaststelt om te handelen of om zich te onthouden van handelen. Artikel 29 van richtlijn 2011/95 voorziet in het gebod om asielgerechtigden met betrekking tot de toekenning van sociale bijstand op gelijke voet te stellen met de eigen onderdanen en in een evenzo duidelijk verbod om regelingen in te voeren die ter zake van de toekenning van sociale bijstand een onderscheid maken tussen asielgerechtigden en eigen onderdanen. Volgens de verwijzende rechter is de regeling dus waarschijnlijk voldoende nauwkeurig.

- 8 Voorts moet de inhoud van de bepaling van de richtlijn onvoorwaardelijk zijn, dat wil zeggen dat zij niet mag afhangen van een discretionair voorbehoud van de adressaat van de norm of beperkt worden door termijnen. Artikel 29, lid 1, van richtlijn 2011/95 biedt de lidstaten geen discretionair voorbehoud met betrekking tot de toekenning van sociale uitkeringen aan asielgerechtigden – anders dan het geval is voor personen die louter de subsidiairebeschermingsstatus genieten – en wordt niet beperkt door termijnen of dergelijke, zodat de inhoud van de bepaling waarschijnlijk als onvoorwaardelijk moet worden beschouwd.

Tweede vraag

- 9 Ook indien het Hof van Justitie zou oordelen dat artikel 29 van richtlijn 2011/95 geen rechtstreekse werking heeft, is de verwijzende rechter van oordeel dat het antwoord op de tweede vraag relevant is voor de beslissing, aangezien het nationale recht in voorkomend geval zoveel mogelijk in overeenstemming met de richtlijn moet worden uitgelegd.
- 10 De uitleggingsvragen waarvoor de verwijzende rechter zich gesteld ziet, vloeien voort uit het feit dat artikel 24, lid 1, van richtlijn 2011/95 weliswaar voorziet in een beperking van de duur van verblijfsvergunningen voor vluchtelingen, maar artikel 29 van deze richtlijn geen bijzondere bepaling bevat voor de toekenning van sociale bijstand indien een lidstaat – zoals Oostenrijk – van deze mogelijkheid gebruik maakt.
- 11 Volgens de nationale rechter zijn er veel redenen om aan te nemen dat artikel 29 van richtlijn 2011/95 de toekenning van sociale bijstand aan vluchtelingen alleen afhankelijk stelt van de vluchtelingenstatus als zodanig en dus geen onderscheid maakt naargelang de persoon die recht op bescherming heeft een tijdelijk of permanent verblijfsrecht heeft. Anders zou er voor personen met een vergunning voor tijdelijk verblijf de facto een wachttijd zijn voor de uitkeringen die hun op grond van richtlijn 2011/95 moeten worden toegekend. Dit is volgens het Unierecht niet toegestaan, aangezien artikel 29, lid 1, bepaalt dat personen die recht op bescherming hebben, sociale bijstand moeten krijgen vanaf de datum waarop internationale bescherming wordt toegekend.
- 12 Aangezien in artikel 29 van richtlijn 2011/95 met betrekking tot het niveau van de sociale bijstand alleen een onderscheid wordt gemaakt tussen personen die recht hebben op asiel en personen die recht hebben op subsidiaire bescherming, ziet de

■

verwijzende rechter zich geplaatst voor de vraag of de door de nationale wetgever gecreëerde categorie van asielgerechtigden met een vergunning voor tijdelijk verblijf in deze vorm überhaupt onder de bewoordingen van de richtlijn valt, en hoe hoog de bijstand aan deze groep personen moet zijn. Hoewel het verblijfsrecht van deze groep aanvankelijk beperkt is in de tijd, wordt het (zonder dat de asielgerechtigde iets moet doen) voor onbepaalde tijd verlengd indien niet is voldaan aan de voorwaarden voor het inleiden van een procedure voor het intrekken van de status van asielgerechtigde of indien de intrekkingprocedure wordt stopgezet. Om verlenging te voorkomen moeten de overheidsinstellingen dus actie ondernemen. Personen die subsidiaire bescherming genieten, ontvangen daarentegen een vergunning voor tijdelijk verblijf met een geldigheidsduur van één jaar, die, indien nog steeds aan de voorwaarden is voldaan, op verzoek van de vreemdeling telkens met twee jaar wordt verlengd. Personen met subsidiaire-beschermingsstatus moeten dus actie ondernemen om ervoor te zorgen dat het verblijfsrecht ook na de termijn blijft bestaan.

- 13 Volgens de verwijzende rechter bevinden personen met een vergunning voor onbepaalde tijd zich dus in een vergelijkbare situatie (in de zin van het arrest van het Hof van Justitie van 1 maart 2016, [REDACTED] C-443/14 en C-444/14) als personen met een vergunning voor tijdelijk verblijf, aangezien de betrokkenen geen actie hoeven te ondernemen om hun verblijfsrecht te verlengen, en dit in beginsel wordt omgezet in een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd. Volgens de verwijzende rechter is het bijgevolg onverenigbaar met de bepalingen van richtlijn 2011/95 dat asielgerechtigden wier verblijfsrecht in de tijd beperkt is, vanuit dat oogpunt lagere uitkeringen ontvangen.
- 14 Bijgevolg valt een verlaging van de sociale bijstand voor personen met een verblijfsrecht dat (aanvankelijk) louter tijdelijk is, duidelijk niet onder de bewoordingen van de artikelen 24 en 29 van richtlijn 2011/95, en evenmin kan deze verlaging worden afgeleid uit het door het Hof van Justitie ontwikkelde criterium van „vergelijkbaarheid”.