



Datum van inontvangstneming : 27/10/2014

**Zaak C-445/14**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

25 september 2014

**Verwijzende rechter:**

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

19 augustus 2014

**Verzoekende partij:**

Seusen Sume

**Verwerende partij:**

Landkreis Stade

---

**BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**BESLISSING**

[OMISSIS]

genomen op

19 augustus 2014,

[OMISSIS]

In de bestuursrechtelijke procedure tussen

Seusen Sume,

[OMISSIS] Drochtersen,

[OMISSIS]

verzoekster, verzoekster in hoger beroep en verzoekster in „Revision”,

[OMISSIS]

tegen

Landkreis Stade,

[OMISSIS]

verweerder, verweerder in hoger beroep en verweerder in „Revision”,

**[Or. 2]**

In tegenwoordigheid van:

Der Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht,

[OMISSIS]

heeft de 1.Senat van het Bundesverwaltungsgericht

[OMISSIS]

het volgende beslist:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Moet de verplichting voor een vreemdeling om zijn woonplaats te vestigen binnen een bepaald geografisch gebied (gemeente, district, regio) van een lidstaat worden beschouwd als een beperking van het vrije verkeer van personen in de zin van artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU, indien de vreemdeling zich voor het overige vrij op het grondgebied van de lidstaat mag verplaatsen en daar vrij mag verblijven?
- 2) Is een woonplaatsverplichting voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus verenigbaar met artikel 33 en/of artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, indien deze verplichting berust op het streven naar een billijke spreiding van de sociaaleuitkeringslasten over de verschillende bevoegde instanties binnen het grondgebied?
- 3) Is een woonplaatsverplichting voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus verenigbaar met artikel 33 en/of artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU, indien hieraan redenen van migratie- of integratiebeleid ten

grondslag liggen, bijvoorbeeld het voorkomen van het ontstaan van sociale brandhaarden door de massale vestiging van vreemdelingen in bepaalde gemeenten of districten? Volstaan in zoverre abstracte migratie- of integratiepolitieke redenen of moeten dergelijke redenen concreet worden vastgesteld?

### **[Or. 3] Motivering**

#### **I**

- 1 Verzoekster vordert opheffing van de woonplaatsverplichting die is verbonden aan haar verblijfsvergunning van 3 december 2012.
- 2 Verzoekster is naar eigen zeggen afkomstig uit Syrië. Zij kwam in september 2003 samen met haar ouders, broers en zusters naar Duitsland en vroeg daar tevergeefs asiel aan. Na afsluiting van de asielprocedure werd zij in eerste instantie gedoogd. Sinds november 2003 is zij in het bezit van een verblijfsvergunning uit hoofde van § 25, lid 5, van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland; hierna: „Aufenthaltsgesetz”). Vanaf het begin van de asielprocedure tot op heden ontvangt verzoekster sociale uitkeringen en is haar opgelegd haar woonplaats te nemen binnen de Landkreis Stade.
- 3 Naar aanleiding van een nieuwe aanvraag stelde het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt”) bij definitief geworden besluit van 15 november 2012 vast dat op verzoekster een verbod op uitzetting naar Syrië van toepassing is in de zin van § 60, lid 2, Aufenthaltsgesetz. Op 3 december 2012 verleende verweerder haar een tot 2 december 2014 geldige verblijfsvergunning uit hoofde van § 25, lid 3, Aufenthaltsgesetz, die onder meer de volgende subsidiaire bepaling bevat: „De woonplaats mag uitsluitend worden genomen in de Landkreis Stade”. Verweerder is bij zijn besluit uitgegaan van de punten 12.2.5.2.1 en 12.2.5.2.2 van de bestuursrechtelijke maatregel bij het Aufenthaltsgesetz.
- 4 Verzoekster heeft in februari 2013 beroep tot nietigverklaring van de woonplaatsverplichting ingesteld en vordert subsidiair vaststelling van een nieuw besluit. Dat beroep is door het Verwaltungsgericht bij vonnis van 7 januari 2014 afgewezen. Bij vonnis van 28 maart 2014 heeft het Obergerwaltungsgericht van Nedersaksen het beroep in hogere voorziening van verzoekster afgewezen. Ter motivering voerde het in wezen aan dat ten aanzien van de op grond van § 12, lid 2, tweede volzin, Aufenthaltsgesetz opgelegde woonplaatsverplichting geen sprake is van een beoordelingsfout. De verplichting komt overeen met de vigerende wetgeving **[Or. 4]** die van toepassing is op ontvangers van sociale uitkeringen en is niet in strijd met het volkenrecht noch het Unierecht. Al gaat

richtlijn 2011/95/EU in de artikelen 20 en volgende uit van het beginsel van gelijke behandeling van vluchtelingen en personen met een subsidiaire beschermingsstatus, blijft artikel 33 ervan achter bij de waarborgen van artikel 26 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen (hierna: „Verdrag van Genève”), dat een duidelijk onderscheid maakt tussen het recht op keuze van de verblijfplaats en de vrijheid van verplaatsing. Aangezien de richtlijn die formuleringen niet heeft overgenomen, moet ervan worden uitgegaan dat het hier om een bewust taalkundig onderscheid gaat. Bovendien hebben tal van staten reeds bezwaar gemaakt tegen de door artikel 26 van het Verdrag van Genève geboden vrije keuze van de woonplaats. Los daarvan biedt artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU de mogelijkheid van algemene beperkingen, die ook gelden voor andere legaal in de opnamestaat levende onderdanen van derde landen. Het in artikel 23 van het Verdrag van Genève verankerde beginsel dat vluchtelingen op het vlak van de bijstand recht hebben op gelijke behandeling, is niet in vergelijkbare omvang overgenomen in artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU.

- 5 In haar beroep in „Revision” stelt verzoekster dat richtlijn 2011/95/EU niet achterblijft bij de waarborgen van het Verdrag van Genève. De vrije keuze van de woonplaats voor vluchtelingen is via artikel 33 van de richtlijn ook van toepassing op personen met een subsidiaire beschermingsstatus. De formulering in artikel 29, lid 2, van het Verdrag van Genève, „prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden”, dient ruim te worden begrepen, in die zin dat personen met een subsidiaire beschermingsstatus in vergelijkbare situaties niet anders mogen worden behandeld dan de eigen onderdanen. Voor Duitsers bestaat echter geen aan de ontvangst van sociale uitkeringen gekoppelde woonplaatsverplichting („sozialhilferechtliche Residenzpflicht”).
- 6 Verweerder verdedigt het vonnis in hoger beroep. De richtlijngever heeft het uit het Verdrag van Genève voortvloeiende verbod om aan vluchtelingen een woonplaatsverplichting op te leggen met het oog op een adequate spreiding van de lasten voor sociale uitkeringen, niet in de richtlijn overgenomen en in elk geval niet van toepassing verklaard op personen met een subsidiaire beschermingsstatus.
- 7 De Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht neemt deel aan de procedure en deelt in wezen de opvatting van de verwerende Landkreis.

[Or. 5] II

- 8 De behandeling van de zaak dient te worden geschorst. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum van deze beslissing geformuleerde vragen (artikel 267 VWEU). Deze hebben betrekking op de uitlegging van de artikelen 33 en 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 EU L 337 van 20 december 2011, blz. 9 [OMISSIS]). Daar het gaat om de uitlegging van Unierecht, is het Hof bevoegd. De vragen zijn tevens voorwerp van twee andere – gelijkluidende – prejudiciële verzoeken [C-443/14 en C-444/14] [OMISSIS].

- 9     1.     Relevant voor de juridische beoordeling van het beroep tot nietigverklaring van de in december 2012 opgelegde woonplaatsverplichting als administratieve handeling met duurzame gevolgen, is principieel het tijdstip van de laatste terechtzitting of van het laatste besluit van de feitenrechter [OMISSIS]. Op het in casu relevante tijdstip (besluit van 28 maart 2014) gold reeds het Aufenthaltsgesetz in de versie van de bekendmaking van 25 februari 2008 [OMISSIS], laatstelijk gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 6 september 2013 [OMISSIS]. Bovendien waren de in casu relevante artikelen 29 en 33 van richtlijn 2011/95/EU overeenkomstig artikel 41 ervan van kracht geworden, en was de termijn tot omzetting van voornoemde artikelen volgens artikel 39, lid 1, van voornoemde richtlijn, verstreken. De richtlijn is bij wet van 28 augustus 2013 [OMISSIS] omgezet in nationaal recht. Dat betekent dat de volgende nationale bepalingen die – voor zover hier relevant – nog steeds onverminderd van toepassing zijn, het juridische kader van dit geding vormen:
- 10    **[Or. 6]** § 5, lid 1, punt 1, en lid 3, § 12, leden 1 en 2, en § 25, lid 2, eerste volzin, van het Aufenthaltsgesetz van 30 juli 2004 [OMISSIS] in de versie van de bekendmaking van 25 februari 2008 [OMISSIS], laatstelijk gewijzigd bij wet van 28 augustus 2013 [OMISSIS]. Deze bepalingen luiden als volgt:

### **§ 5 Algemene verleningsvoorwaarden**

1.     Voorwaarde voor de verlening van een verblijfsvergunning is over het algemeen dat

1.     de betrokkene in zijn levensonderhoud kan voorzien.

[...]

3.     In de gevallen van een verlening van een verblijfsvergunning volgens [...] § 25, leden 1 tot en met 3, [...] zijn de leden 1 en 2 niet van toepassing [...].

### **§ 12 Werkingssfeer, subsidiaire bepalingen**

1.     De verblijfsvergunning wordt verleend voor het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Zij is volgens de bepalingen van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst onverminderd geldig voor verblijf op het grondgebied van de verdragsluitende partijen.

2. Het visum en de verblijfsvergunning kunnen onder bepaalde voorwaarden worden verleend. Hieraan kunnen ook achteraf voorwaarden worden verbonden, met name in de vorm van een geografische beperking.

## **§ 25 Verblijf om humanitaire redenen**

2. Aan een vreemdeling dient een verblijfsvergunning te worden verleend wanneer het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hem de status heeft toegekend van vluchteling [...] of van persoon die subsidiaire bescherming geniet [...].

- 11 Op basis van het Aufenthaltsgesetz heeft de minister van Binnenlandse Zaken met toestemming van de Bundesrat een bestuursrechtelijke maatregel vastgesteld die door de vreemdelingendiensten bij de toepassing van die wet in aanmerking dient te worden genomen (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz van 26 oktober 2009 [OMISSIS]; hierna: „bestuursrechtelijke maatregel van 2009”). Hierin is vastgelegd dat een verblijfsvergunning die om volkenrechtelijke, humanitaire of politieke redenen is verleend op basis van hoofdstuk 2, deel 5, van het Aufenthaltsgesetz, in het geval dat de begunstigde sociale uitkeringen ontvangt, moet worden verbonden met een woonplaatsverplichting [Or. 7]. De relevante bepalingen van de bestuursrechtelijke maatregel luiden als volgt:

12.2.5.2.1 De woonplaatsverplichting vormt met name een geschikte maatregel om door middel van een regionale binding een buitenproportionele budgettaire belasting voor afzonderlijke deelstaten en gemeenten door buitenlandse ontvangers van sociale uitkeringen te voorkomen. Dergelijke vereisten kunnen ook paal en perk stellen aan een concentratie van van sociale uitkeringen afhankelijke vreemdelingen in bepaalde gebieden en het daarmee gepaard gaande ontstaan van sociale brandhaarden met alle negatieve gevolgen voor de integratie van vreemdelingen van dien. Dit soort maatregelen is ook gerechtvaardigd om vreemdelingen met een bijzonder grote behoefte aan integratie aan een bepaalde woonplaats te binden, zodat zij daar van het integratieaanbod gebruik kunnen maken.

12.2.5.2.2 Tegen deze achtergrond worden woonplaatsverplichtingen opgelegd aan en gehandhaafd voor houders van verblijfsvergunningen in de zin van hoofdstuk 2, deel 5, van het Aufenthaltsgesetz respectievelijk van vestigingsvergunningen in de zin van § 23, lid 2, daarvan, voor zover en zolang zij uitkeringen ontvangen uit hoofde van het SGB (sociaal wetboek) II of XII of het Asylbewerberleistungsgesetz (wet inzake uitkeringen voor asielzoekers). [OMISSIS]

- 12 2. De vragen zijn van belang voor het te wijzen vonnis en moeten door het Hof van Justitie worden verduidelijkt.

- 13 a) Verzoekster geniet de subsidiaire beschermingsstatus in de zin van artikel 2, sub g, en artikel 18 van richtlijn 2011/95/EU. Deze is gebaseerd op het erkenningsbesluit van het Bundesamt van 15 november 2012. Aan haar verblijf was echter vanaf het begin – het jaar 2000 – de verplichting verbonden om haar woonplaats te nemen in een bepaalde gemeente. Een dergelijke verplichting was ook gehecht aan haar verblijfsvergunning van 3 december 2012, waarvan zij thans opheffing vordert.
- 14 b) Volgens § 12, lid 2, tweede volzin, van het Aufenthaltsgesetz kunnen aan een verblijfstitel, die over het algemeen wordt afgegeven voor het gehele Duitse grondgebied (§ 12, lid 1, Aufenthaltsgesetz), verplichtingen worden verbonden, in het bijzonder in de vorm van een geografische beperking. De oplegging **[Or. 8]** van een woonplaatsverplichting is principieel rechtmatig omdat deze maatregel minder ingrijpend is dan de in § 12, lid 2, tweede volzin, Aufenthaltsgesetz uitdrukkelijk genoemde geografische beperking van de verblijfsvergunning **[OMISSIS]**. De betrokkene is weliswaar verplicht in een bepaalde plaats te leven, maar hij mag zich verder vrij op het Duitse grondgebied verplaatsen en daar verblijven. Het besluit om een verblijfsvergunning al dan niet aan een woonplaatsverplichting te koppelen, valt onder de bevoegdheid van de bevoegde instantie. Derhalve kan alleen maar worden getoetst of deze bij haar besluit de wettelijke grenzen van haar discretionaire bevoegdheid heeft overschreden dan wel van die bevoegdheid op een wijze gebruik heeft gemaakt die niet strookt met het doel van de machtiging. Verweerder heeft zich – zoals het Oberverwaltungsgericht heeft vastgesteld **[OMISSIS]** – bij de uitoefening van zijn bevoegdheid laten leiden door de punten 12.2.5.2.1 en 12.2.5.2.2 van de bestuursrechtelijke maatregel van 2009 **[OMISSIS]**, waarin is bepaald dat aan personen aan wie om volkenrechtelijke, humanitaire of politieke redenen (zie hoofdstuk 2, deel 5, van het Aufenthaltsgesetz) een verblijfstitel is toegekend, voor zover en zolang zij sociale uitkeringen ontvangen, een woonplaatsverplichting moet worden opgelegd. Volgens het nationale recht moeten de afzonderlijke vreemdelingendiensten zich bij hun discretionaire besluiten door uniforme bestuursrechtelijke bepalingen laten leiden.
- 15 Volgens het nationale recht is het ook toegestaan – voor zover geen bijzondere regelingen zoals de artikelen 26 en 23 van het Verdrag van Genève van toepassing zijn – om verblijfsvergunningen voor vreemdelingen te koppelen aan een woonplaatsverplichting ten einde te zorgen voor een adequate spreiding van de lasten van de sociale uitkeringen. Dit is door het Bundesverwaltungsgericht vastgesteld met betrekking tot de opname van grote groepen vreemdelingen – bijvoorbeeld vluchtelingen van burgeroorlogen of joodse immigranten uit de voormalige Sovjet-Unie. Het is namelijk van groot openbaar belang dat binnen de federaal gestructureerde Bondsrepubliek Duitsland door middel van spreiding en overeenkomstige woonplaatsverplichtingen op het gebied **[Or. 9]** van de verstrekking van sociale bijstand wordt voorkomen dat afzonderlijke deelstaten en gemeenten buitensporig worden belast **[OMISSIS]**. Dit geldt volgens de rechtspraak van de verwijzende Senat in het licht van het Verdrag van Genève



echter niet voor erkende vluchtelingen. Luidens artikel 23 van dat verdrag dienen de staten vluchtelingen bij het verstrekken van sociale bijstand namelijk „op dezelfde wijze” te behandelen als hun eigen onderdanen, waaraan geen overeenkomstige woonplaatsverplichtingen om budgettaire redenen worden opgelegd. Daarom mag bij erkende vluchtelingen – anders dan bij staatlozen, contingent-vluchtelingen en andere personen aan wie om volkenrechtelijke, humanitaire of politieke redenen een verblijfstitel is toegekend – de keuze van de woonplaats niet worden beperkt met het oog op een adequate spreiding van de lasten van de sociale uitkeringen [OMISSIS]. De vraag of aan personen met een subsidiaire beschermingsstatus een woonplaatsverplichting mag worden opgelegd, is derhalve relevant voor het te wijzen vonnis.

- 16 c) De aan verzoekster opgelegde woonplaatsverplichting is niet in strijd met de volkenrechtelijke regelingen in artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van 16 september 1963 (hierna: „Protocol nr. 4”) [OMISSIS] en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) van 19 december 1966 [OMISSIS].
- 17 Volgens artikel 2, lid 1, van Protocol nr. 4 bij het EVRM heeft uitsluitend een persoon die „wettig op het grondgebied van een staat verblijft” het recht zich binnen dat grondgebied vrij te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Slechts voor zover het verblijf wettig is, gelden de in lid 3 van dat artikel vastgelegde grenzen voor een beperking van de uit hoofde van lid 1 verleende vrijheid. Indien het verblijf van meet af aan – zoals in casu – werd toegestaan onder oplegging van een woonplaatsverplichting, is het ook slechts in die omvang wettig; de opschortende werking van het tegen de woonplaatsverplichting ingediende beroep voorkomt slechts de tenuitvoerlegging, maar doet geen afbreuk aan de geldigheid ervan. Dat de geografische beperking [**Or. 10**] bepalend is voor de wettigheid van het verblijf, strookt met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zie arrest van 20 november 2007, zaak nr. 44294/04, Omwenyeke/Duitsland, met verdere verwijzingen, aangaande de geografische beperking van een asielzoeker tot het gebied van de stad Wolfsburg), de rechtspraak van de verwijzende rechter [OMISSIS] en de rechtsleer [OMISSIS]. Aangaande de woonplaatsverplichting hoeft niet te worden onderzocht of het hier gaat om een beperking in de zin van artikel 2, lid 3, van Protocol nr. 4, aangezien zij reeds doorslaggevend is voor de wettigheid van het verblijf in de zin van lid 1 van dat artikel. Het verblijf was van meet af aan alleen met de woonplaatsverplichting wettig in de zin van artikel 12, lid 1, IVBPR. De woonplaatsverplichting hoeft derhalve niet op basis van artikel 12, lid 3, IVBPR te worden beoordeeld. Het door verzoekster aangehaalde commentaar op artikel 12 IVBPR [OMISSIS] heeft betrekking op artikel 12, lid 3, IVBPR en niet op het hier relevante artikel 12, lid 1, IVBPR.
- 18 Indien de bestreden woonplaatsverplichting wettig is volgens nationaal recht en de volkenrechtelijke normen, is voor het te wijzen vonnis relevant of zij verenigbaar

is met artikel 33 en/of artikel 29 van richtlijn 2011/95/EU. De in dit verband rijzende vragen worden in de eerste tot en met de derde prejudiciële vraag aan de orde gesteld. Zij dienen door het Hof te worden opgehelderd, aangezien het bevoegd is zich uit te spreken over de uitlegging van de in casu relevante richtlijn 2011/95/EU.

19 Eerste prejudiciële vraag:

Voor zover in casu de vraag aan de orde is of de aan een persoon met een subsidiaire beschermingsstatus opgelegde woonplaatsverplichting verenigbaar is met artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU, moet om te beginnen worden onderzocht of een dergelijke woonplaatsverplichting überhaupt moet worden beschouwd als beperking van het vrije verkeer in de zin van dat artikel indien de betrokken vreemdeling zich voor het overige [Or. 11] vrij op het grondgebied van de lidstaat mag verplaatsen. In zijn arrest inzake woonplaatsverplichtingen voor vluchtelingen (artikel 2, sub d, van richtlijn 2011/95/EU) werd de verwijzende rechter niet met die vraag geconfronteerd, aangezien artikel 26 van het Verdrag van Genève de vrije keuze van de woonplaats voor deze groep personen uitdrukkelijk waarborgt.

- 20 a) Al wijkt artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU hiervan qua bewoording af, is niet uitgesloten dat het aldus moet worden uitgelegd dat onder het begrip van het vrije verkeer ook de vrije keuze van de woonplaats valt. Het kopje in de Duitse taalversie „Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats” (vrij verkeer binnen een lidstaat), dat voor een ruime uitlegging van de vrijheid van verplaatsing pleit, biedt in dit opzicht geen aanknopingspunt, daar in de andere taalversies slechts sprake is van „Freedom of Movement” of „Liberté de circulation”.
- 21 Tegen een uitlegging dat de vrije keuze van de woonplaats deel uitmaakt van het vrije verkeer zou kunnen pleiten dat in andere Unierechtelijke en volkenrechtelijke bepalingen de keuze van de woonplaats en het verblijfsrecht apart van de vrijheid van verplaatsing worden gewaarborgd. Zo wordt niet alleen in artikel 26 van het Verdrag van Genève, maar ook in artikel 2 van Protocol nr. 4 en in artikel 12 IVBPR de vrije keuze van de woonplaats apart van de vrijheid van verplaatsing genoemd. Ook andere bepalingen vermelden de vrijheid van verplaatsing en het verblijfsrecht naast elkaar, met dien verstande dat het verblijfsrecht de keuze van de woonplaats omvat (artikelen 20 en 45 VWEU). Uit al die regelingen bij elkaar genomen valt in de visie van de verwijzende rechter echter niet op te maken of de keuze van de woonplaats noodzakelijkerwijs een aliud of een uitbreiding vormt ten opzichte van de vrijheid van verplaatsing.
- 22 b) In zijn rechtspraak betreffende artikel 2 van Protocol nr. 4 merkt het EHRM beperkingen van de keuze van de woonplaats aan als beperking van de vrijheid van verplaatsing. In de visie van het EHRM vallen woonplaatsverplichtingen en andere beperkingen van de vrijheid van verplaatsing zonder meer onder het begrip van de vrijheid van verplaatsing („restrictions à la

liberté de circuler”) in de zin van artikel 2 van Protocol nr. 4, alhoewel die bepaling voorziet in bescherming van het recht „zich vrijelijk te verplaatsen” en „vrijelijk zijn verblijf te kiezen” (arrest van 20 april 2010, zaak nr. 19675/06, Villa/Italië, punten 41 tot en met 43; ook in die zaak **[Or. 12]** ging het om een woonplaatsverplichting). Het EHRM is zelfs van opvatting dat tussen de ontneming van de vrijheid in de zin van artikel 5 EVRM en de beperking ervan in de zin van artikel 2 van Protocol nr. 4 geen wezenlijk, maar slechts een gradueel onderscheid („différence de degré ou d’intensité”, punt 41) bestaat. Ook in zijn arrest van 22 februari 2007 (zaak nr. 1509/02, Tatishvili/Rusland, punt 46) betreffende de weigering van Rusland om de woonplaats van een etnische Georgiër te registreren („Propiska”), ging het EHRM bij de beoordeling van de beperkingen uit van de eenheid van de „vrijheid van verplaatsing” en de „vrije keuze van het verblijf”.

- 23 c) Met het oog op de uitlegging van artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU is de strekking van de regeling van wezenlijk belang. Deze voorziet niet in een uiteenlopende behandeling van erkende vluchtelingen en personen met een subsidiaire beschermingsstatus. Maar indien artikel 33 de vrijheid van verplaatsing voor vluchtelingen op dezelfde wijze regelt als voor subsidiair beschermde personen en artikel 26 van het Verdrag van Genève de vrijheid van verplaatsing en de vrije keuze van de woonplaats waarborgt, dan zou dit ervoor kunnen pleiten dat de door artikel 33 van de richtlijn geboden bescherming van de vrijheid van verplaatsing qua omvang niet achterblijft bij die van artikel 26 van het Verdrag van Genève.
- 24 Richtlijn 2011/95/EU beoogt een gemeenschappelijk Europees asielstelsel in het leven te roepen dat qua beschermingsniveau op één lijn ligt met de regelingen van het Verdrag van Genève. Dat volgt uit de machtigingsgrondslag voor de vaststelling van de richtlijn, uit de overwegingen van de considerans en eventueel ook uit artikel 20, lid 1, van de richtlijn. Deze is gebaseerd op artikel 78, leden 1 en 2, sub a en b, VWEU. Die bepaling luidt als volgt (onderstreping van de verwijzende rechter):

#### Artikel 78

1. De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het protocol van 31 januari 1967 betreffende **[Or. 13]** de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen.

2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat omvat:
  - a) een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt;
  - b) een uniforme subsidiaire-beschermingsstatus voor onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, internationale bescherming behoeven.
- 25 Hieruit volgt dat de richtlijn een „asielstatus” voor onderdanen van derde landen wil scheppen (en niet alleen maar erkenningsvoorwaarden) die „in overeenstemming is” met het Verdrag van Genève. Het doel van een volledige naleving van dat verdrag komt ook tot uitdrukking in punt 16 van de considerans van de richtlijn. Hierdoor wordt de tiende overweging van de considerans van de eerdere richtlijn 2004/3/EG aangevuld met het doel „de toepassing van de artikelen 1, [...] 18, [...] van [het Handvest van de grondrechten] te bevorderen”. Volgens artikel 18 van het handvest is het recht op asiel echter gegarandeerd „met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951”.
- 26 De Commissie motiveerde de huidige richtlijn 2011/95/EU van 21 oktober 2009 (COM[2009]551 def., blz. 6 e.v.) als volgt (onderstreping van de verwijzende rechter):

„Dit voorstel moet in de eerste plaats zorgen voor:

  - hogere beschermingsnormen, zowel wat de gronden als wat de inhoud van de bescherming betreft, die aansluiten bij de internationale normen en met name leiden tot de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (,Verdrag van Genève’) en tot de volledige eerbiediging van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de EU (,EU-handvest’);”
- 27 **[Or. 14]** Dat zou ervoor kunnen pleiten dat de door de richtlijn geboden bescherming (artikelen 20 tot en met 35) ook inhoudelijk de „volledige en niet-restrictieve toepassing” van het Verdrag van Genève dient te waarborgen. Hierover bestond in het kader van de onderhandelingen over de richtlijn ook nooit enige twijfel.
- 28 Bij een dergelijke uitlegging, die uitgaat van de waarborgen van het Verdrag van Genève, omvat de bescherming van het vrije verkeer in de zin van artikel 33 van richtlijn 2011/95 ook de vrije keuze van de woonplaats en blijft zij in zoverre qua niveau niet achter bij artikel 26 van het Verdrag van Genève. De garantie van het vrije verkeer in de zin van artikel 33 van de richtlijn zou dan overeenkomstig

artikel 20, lid 2, ervan zowel gelden voor erkende vluchtelingen als voor subsidiair beschermde personen.

- 29 d) Nu mag echter ook niet worden vergeten dat de in hoofdstuk VII van de richtlijn (artikelen 20 tot en met 35) geregelde „Kenmerken van de internationale bescherming” thematisch niet volledig overeenstemmen met de waarborgen van de artikelen 12 tot en met 34 van het Verdrag van Genève. Opvallend is bovendien dat niet alleen de rechten in artikel 33 van de richtlijn (vrij verkeer) respectievelijk artikel 26 van het Verdrag van Genève (recht van de vluchtelingen „hun verblijf te kiezen en zich vrij op dat grondgebied te bewegen”) op uiteenlopende wijze zijn geformuleerd, maar ook de grenzen ervan: terwijl artikel 33 van de richtlijn als referentie algemeen verwijst naar andere onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied verblijven, rept artikel 26 van het Verdrag van Genève van de voorschriften die op vreemdelingen onder dezelfde omstandigheden in het algemeen van toepassing zijn. Een en ander pleit ertegen dat richtlijn 2011/95/EU de rechten van vluchtelingen ook zonder noodzaak van verwijzing naar het Verdrag van Genève zelfstandig en definitief wil regelen. Indien en voor zover de richtlijn achterblijft bij het Verdrag van Genève, blijven erkende vluchtelingen in het genot komen van de in nationaal recht omgezette waarborgen van dat verdrag, aangezien volgens artikel 20, lid 1, van de richtlijn de bepalingen ervan gelden onverminderd de in het Verdrag van Genève verankerde rechten.

- 30 **[Or. 15]** Tweede prejudiciële vraag:

Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, rijst de vraag of woonplaatsverplichtingen volgens artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU mogen worden opgelegd aan personen met een subsidiaire beschermingsstatus onder dezelfde voorwaarden en met dezelfde beperkingen als die welke algemeen gelden voor onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de opnamestaat verblijven of dat in zoverre voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus op het vlak van de geografische beperkingen dezelfde uitzonderingen gelden als die welke het Bundesverwaltungsgericht ten aanzien van erkende vluchtelingen heeft afgeleid uit artikel 26 van het Verdrag van Genève.

- 31 a) Luidens artikel 33 van de richtlijn staan de lidstaten op hun grondgebied het vrije verkeer toe „onder dezelfde voorwaarden en beperkingen” als die welke gelden voor de andere onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven. Maatstaf voor de wettigheid van woonplaatsbeperkingen is derhalve of zij ook mogen worden opgelegd aan andere onderdanen van derde landen die legaal op het Duitse grondgebied verblijven.
- 32 Volgens het Duitse verblijfsrecht mogen woonplaatsverplichtingen algemeen en zonder beperking worden opgelegd aan bepaalde groepen onderdanen van derde landen (§ 12, lid 2, Aufenthaltsgesetz). De bestuursrechtelijke maatregel van 2009

bepaalt dat zij principieel worden opgelegd aan de houders van een om [Or. 16] volkenrechtelijke, humanitaire of politieke redenen verleende verblijfstitel indien de begunstigde sociale bijstand ontvangt. Een dergelijke beperking tot onderdanen van derde landen die om volkenrechtelijke, humanitaire of politieke redenen in Duitsland mogen verblijven, stoelt op het scheidingsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het Duitse verblijfsrecht. Dit houdt in dat de wettigheid van het verblijf en de beperkingen ervan afhankelijk zijn van het doel van het verblijf. Al naargelang van dat doel legt de wetgever in de afzonderlijke delen van het Aufenthaltsgesetz op uiteenlopende wijze specifieke regelingen vast. Voor een verblijf met het oog op de uitoefening van een beroep of het volgen van een opleiding gelden derhalve andere voorwaarden en beperkingen dan voor een verblijf om volkenrechtelijke, humanitaire of politieke redenen. Met name aangaande het beginsel dat een verblijfstitel over het algemeen slechts wordt verleend indien de betrokkene in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien, dat wil zeggen geen beroep doet op openbare middelen (§ 5, lid 1, punt 1, juncto § 2, lid 3, eerste en tweede volzin, Aufenthaltsgesetz), worden vreemdelingen die tot de laatstgenoemde groep behoren in het Aufenthaltsgesetz geprivilegieerd behandeld. Nu moet volgens § 5, lid 3, eerste volzin, Aufenthaltsgesetz onder meer bij erkende vluchtelingen en personen met een subsidiaire beschermingsstatus worden afgezien van het vereiste dat de betrokkene in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien. Daarom is de verwijzende rechter van mening dat de algemene bestuursrechtelijke maatregel van 2009, die voorziet in het opleggen van woonplaatsverplichtingen aan onderdanen van derde landen met een om volkenrechtelijke, humanitaire of politieke redenen verleende verblijfstitel die een sociale uitkering ontvangen, en niet aan alle onderdanen van derde landen ongeacht het doel van hun verblijf, niet in strijd is met het recht. Bij de overige onderdanen van derde landen gaat de wetgever namelijk principieel ervan uit dat deze zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, zodat er geen aanleiding was voor een overeenkomstige regeling in de algemene bestuursrechtelijke maatregel.

- 33 b) Mogelijkerwijs verzet artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU zich evenwel ertegen dat personen met een subsidiaire beschermingsstatus bij het opleggen van woonplaatsverplichtingen ook dan net als andere onderdanen van derde landen worden behandeld indien en omdat erkende vluchtelingen in dat opzicht volgens het Verdrag van Genève een sterkere bescherming genieten. Want ten opzichte van erkende vluchtelingen mogen volgens de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht woonplaatsverplichtingen niet worden opgelegd met het uitsluitende doel een adequate spreiding van de lasten van de sociale uitkeringen tot stand te brengen [OMISSIS]. Dit volgt uit artikel 23 van het Verdrag van Genève, dat bepaalt dat erkende vluchtelingen wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, door de opnamelanden „op dezelfde wijze” als hun onderdanen moeten worden behandeld. Volgens de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht is het begrip van de gelijke behandeling in de zin van artikel 23 van het Verdrag van Genève zeer ruim en vallen hieronder niet alleen dezelfde voorzieningen qua aard

en hoogte. Het houdt ook in dat vluchtelingen in vergelijkbare **[Or. 17]** situaties niet anders worden behandeld dan de eigen onderdanen.

34 In richtlijn 2011/95/EU ontbreekt een dergelijke regeling echter. Artikel 29 ervan verplicht de lidstaten ertoe personen die internationale bescherming genieten de „nodige bijstand” te doen toekomen, net als de eigen onderdanen. Het verlangt echter niet dat zij ook wat de uitkeringswijze betreft op gelijke wijze worden behandeld, hetgeen artikel 23 van het Verdrag van Genève wel doet. In zoverre bestaat er in de ogen van de verwijzende rechter een onderscheid tussen de regeling van artikel 29 van de richtlijn, die algemeen van toepassing is op personen die internationale bescherming genieten, en de regeling van artikel 23 van het Verdrag van Genève, die alleen ziet op erkende vluchtelingen. Hieruit volgt echter niet automatisch dat een uiteenlopende behandeling van erkende vluchtelingen en personen met een subsidiaire beschermingsstatus die respectievelijk in het genot komen van sociale bijstand in de zin van artikel 33 van de richtlijn, gerechtvaardigd is. Dit aspect dient veeleer door het Hof te worden verduidelijkt.

35 Derde prejudiciële vraag:

Voorts dient te worden verduidelijkt of het opleggen van een woonplaatsverplichting aan personen met een subsidiaire beschermingsstatus verenigbaar is met richtlijn 2011/95/EU indien hiermee doelstellingen op het vlak van het migratie- of integratiebeleid worden nagestreefd.

36 a) Volgens de algemene bestuursrechtelijke maatregel van 2009 worden woonplaatsverplichtingen ook dan opgelegd aan vreemdelingen met een om volkenrechtelijke, humanitaire of politieke redenen verleende verblijfstitel die een sociale uitkering ontvangen indien dit vanuit het oogpunt van het migratie- of integratiebeleid noodzakelijk lijkt. Die maatregelen moeten in dat geval voorkomen dat van sociale bijstand afhankelijke vreemdelingen zich massaal in bepaalde gebieden vestigen waardoor sociale brandhaarden kunnen ontstaan met alle negatieve gevolgen voor de integratie van de vreemdelingen van dien. Dergelijke maatregelen zijn echter ook gerechtvaardigd om vreemdelingen met een bijzonder grote behoefte aan integratie aan een bepaalde **[Or. 18]** woonplaats te binden zodat zij daar van het integratieaanbod gebruik kunnen maken. Ook die doelstelling heeft verweerder aangevoerd bij het opleggen van de in casu litigieuze woonplaatsverplichting aan verzoekster.

37 De verwijzende rechter acht woonplaatsverplichtingen om de in de bestuursrechtelijke maatregel van 2009 genoemde redenen op het vlak van het migratie- en integratiebeleid ook ten opzichte van erkende vluchtelingen en personen met een subsidiaire beschermingsstatus principieel gerechtvaardigd. Voor de wettigheid van dergelijke woonplaatsbeperkingen ten opzichte van vluchtelingen pleit onder meer dat reeds de grondleggers van het Verdrag van Genève temporele en geografische beperkingen van het verblijf van vluchtelingen

om migratiepolitieke redenen noodzakelijk achtten. In het kader van de onderhandelingen over het latere artikel 26 van het Verdrag van Genève (destijds artikel 21 van het ontwerp) in het ad hoc-comité van 27 januari 1950 wezen de gedelegeerden van meerdere landen erop dat het zaak was een concentratie van vluchtelingen in aan het land van herkomst grenzende regio's te voorkomen [OMISSIS]. Hiermee wilde men onder meer verhinderen dat de reeds in grensregio's levende minderheden qua omvang nog verder zouden toenemen waardoor het risico zou kunnen ontstaan dat vluchtelingen deelnemen aan activiteiten die gericht zijn tegen de nationale eenheid (punt 87). Het comité werd het ten slotte eens over de in artikel 26 van het Verdrag van Genève opgenomen regeling dat aan vluchtelingen die rechtmatig op het grondgebied van een staat verblijven slechts de temporele en geografische beperkingen mogen worden opgelegd die voor vreemdelingen in het algemeen gelden (punten 93 en 119).

- 38 b) Volgens de rechtspraak van de verwijzende rechter betreffende de wettigheid van woonplaatsverplichtingen in het licht van het Verdrag van Genève kan niet worden volstaan met het aanvoeren van puur abstracte redenen op het vlak van het migratie- of integratiebeleid. Veeleer dienen de bevoegde instanties de migratie- of integratiepolitieke redenen te omschrijven, hetgeen inhoudt dat zij bijvoorbeeld mogelijke sociale brandhaarden benoemen en althans in grote lijnen aangeven in hoeverre woonplaatsverplichtingen ertoe kunnen bijdragen de problemen op te lossen. Dit betekent echter niet dat die toelichtingsverplichting afbreuk doet aan het in dit verband te erkennen algemene **[Or. 19]** beoordelingsprerogatief van de autoriteiten [OMISSIS]. Of die beginselen ook gelden in het kader van artikel 33 van richtlijn 2011/95/EU en dit voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus, dient door het Hof te worden beoordeeld.

[OMISSIS]