

Het recht op menselijke waardigheid als ondergrens inzake socialebijstandsregelingen, ook voor niet-beroepsactieve EU-burgers (?)

Noot bij Hof van Justitie, 15 juli 2021, zaak nr. C-709/20, CG t. The Department for Communities in Northern Ireland, EU:C:2021:602

dr. Eleni DE BECKER

Postdoctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Sociaal Recht (KU Leuven) en affiliated researcher aan de Vakgroep Publiek Recht (Vrije Universiteit Brussel)

De zaak CG t. Department for Communities in Northern Ireland heeft betrekking op een niet-beroepsactieve EU-onderdaan die in de gastlidstaat waar zij verbleef beroep wenste te doen op sociale bijstand.

Artikel 18 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (“VWEU”) bevat het recht op vrij verkeer. Richtlijn nr. 2004/38 (“de Verblijfsrichtlijn”) werkt dit recht op vrij verkeer nader uit. Zowel artikel 18 VWEU als de Verblijfsrichtlijn bevatten een beginsel van gelijke behandeling, dat zich ook uitstrekt tot de toegang tot sociale uitkeringen. De Verblijfsrichtlijn laat echter voor bepaalde groepen toe dat lidstaten de toegang tot socialebijstandsuitkeringen beperken, onder andere voor niet-beroepsactieve EU-onderdanen met een verblijf langer dan drie maanden en korter dan vijf jaar. Het Hof van Justitie diende zich in het verleden al meermaals te buigen over dit vraagstuk. De huidige rechtspraak van het Hof kan echter tot schrijnende situaties leiden: een aanvraag voor sociale bijstand door niet-beroepsactieve EU-burgers kan als gevolg hebben dat ze hun verblijfsrecht verliezen. Aangezien uitzetting door de Verblijfsrichtlijn bemoeilijkt wordt en ook niet altijd een politiek agendapunt is, kan dit als gevolg hebben dat EU-onderdanen wel getolereerd worden, maar geen verblijfsrechten hebben en bijgevolg ook geen sociale rechten hebben of opbouwen.

In de zaak voorhanden formuleert het Hof van Justitie een duidelijk voorbehoud: een weigering om een socialebijstandsuitkering toe te kennen, mag er niet toe leiden dat een EU-burger en de kinderen voor wie hij/zij verantwoordelijk is, worden blootgesteld aan een concreet en reëel risico op een schending van de grondrechten in het Handvest van de Grondrechten van de EU (“het HGEU”), zoals het recht op menselijke waardigheid. Het Hof is duidelijk: ook behoeftige niet-beroepsactieve EU-burgers met een tijdelijk verblijfsrecht hebben een recht om een leven te leiden in menselijke waardigheid.

De zaak in kwestie laat evenwel enkele vragen onbeantwoord. In de zaak betrof het immers geen verblijfsrecht op basis van de Verblijfsrichtlijn, maar een gunstiger nationaal verblijfsrecht. In dat geval vindt de Verblijfsrichtlijn geen toepassing. Het is dan maar de vraag of het Hof van Justitie dit voorbehoud enkel gaat toepassen in situaties die niet vallen onder de Verblijfsrichtlijn en die zich eerder beperkt zullen voordoen. Een beperkte lezing van het

voorbehoud geformuleerd door het Hof lijkt echter op gespannen voet te staan met het HGEU, dat toepassing vindt op alle EU-burgers. Indien de grondrechten van het HGEU niet worden toegepast, kan dit ervoor zorgen dat bepaalde EU-onderdanen in een schemerzone worden geduwd waarin hun grondrechten niet worden beschermd...

Een opvallende vaststelling in deze zaak was ook de niet-toepassing van het algemeen beginsel van gelijke behandeling in artikel 18 VWEU. Het Hof van Justitie hanteert een vreemde logica: het past artikel 18 VWEU niet toe in deze zaak, want de Verblijfsrichtlijn kent een specifiekere beginsel van gelijke behandeling. Het Hof past evenwel ook de Verblijfsrichtlijn niet toe, omdat het een gunstigere nationale verblijfsregeling betreft. Uiteindelijk zorgt dit ervoor dat de nationale regeling niet getoetst wordt aan een algemene of specifieke bepaling inzake gelijke behandeling. Het Hof van Justitie lijkt op die manier het beginsel van gelijke behandeling en het EU-burgerschap zeer beperkt in te vullen, en het toepassingsgebied ervan sterk te beperken. Op die manier lijkt het Hof van Justitie één van de belangrijkste rechten in de EU, zijnde het EU-burgerschap, verregaand uit te hollen.

1. Met zaak CG t. Department for Communities in Northern Ireland volgt een nieuw hoofdstuk in de saga rond wat ook wel het “uitkeringstoerisme” van niet-beroepsactieve EU-burgers wordt genoemd. Zo wordt er vaak kritiek geuit in de publieke opinie en door bepaalde politieke partijen op Unieburgers die gebruik kunnen maken van socialebijstandsregelingen wanneer zij maar beperkt in de gastlidstaat verbleven.¹ De zaak in kwestie betreft een EU-onderdaan die in het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) beroep doet op het universeel krediet in het *post-Brexit*-tijdperk. Laat het nu nét in het VK zijn waar het debat rond het uitkeringstoerisme de publieke opinie hevig heeft beroerd en kan worden aangemerkt als één van de oorzaken van de Brexit. De discussie rond “uitkeringstoerisme” vloeit voort uit de beperkte EU bevoegdheden in het sociaal beleid² en de indirecte impact hierop van het vrij verkeer.

Vragen rond het “uitkeringstoerisme” bereikten de afgelopen jaren eveneens het Hof van Justitie; zo diende het Hof zich over de vraag te buigen of en op welke wijze lidstaten de toegang tot socialebijstandsuitkeringen kunnen ontzeggen aan niet-beroepsactieve EU-burgers. Ondanks dat het EU-burgerschap een beginsel van gelijke behandeling huldigt, zoals ook nader uitgewerkt door de verblijfsrichtlijn³, zijn hieraan grenzen verbonden. Een onvoorwaardelijk recht op toegang tot socialebijstandsuitkeringen erkent het Unierecht niet.

In de hieronder besproken zaak formuleert het Hof van Justitie een duidelijk voorbehoud: een weigering om een socialebijstandsuitkering toe te kennen, mag een EU-burger en de kinderen

¹ Zie in die zin ook D. Thym, “The elusive limits of solidarity: residence right and social benefits for economically inactive Union citizens”, *CML Rev.* 2015, 20 en H. Verschuere, “Preventing “benefit tourism” in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in *Dano*”?, *CML. Rev.* 2015, 363; Echter de beschikbare cijfers tonen een heel ander beeld, waarbij het percentage van EU -burgers die gebruik zouden maken van dergelijk uitkeringstoerisme in realiteit zeer beperkt is zoals ook aangehaald in D. Dumont, “Arrêt « *Dano* » : fin du « tourisme social » ou de la citoyenneté européenne”, *J.D.E.* 2015, 199.

² Zie voor de bevoegdheden van de EU in het socialezekerheidsrecht o.a. Artikel 153 VWEU.

³ Richtlijn 2004/38 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, 68/361/EEG, 72/194/EEG, 3/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (hierna: Verblijfsrichtlijn).

voor wie hij/zij verantwoordelijk niet blootstellen aan een concreet en reëel risico op een schending van de grondrechten in het Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna: HGEU), zoals het recht op menselijke waardigheid. Ook behoeftige niet-beroepsactieve EU-burgers met een tijdelijk verblijfsrecht hebben een recht om een leven te leiden in menselijke waardigheid. Deze zaak roept niettemin ook heel wat bijkomende vragen op.

Deze bijdrage schetst hieronder eerst het wettelijk kader en de discussie over de toegang tot socialebijstandsuitkeringen voor niet-beroepsactieve EU-burgers. Vervolgens wordt het arrest besproken en geanalyseerd.

I- HET VRAAGSTUK ROND DE TOEGANG TOT SOCIALEBIJSTANDSUITKERINGEN VOOR NIET-BEROEPSACTIEVE EU-BURGERS

Sectie 1 – Het beginsel van gelijke behandeling in de verblijfsrichtlijn

2. De zaak in kwestie en zijn voorlopers vinden hun oorsprong in de verblijfsrichtlijn. Deze richtlijn codificeerde de rechtspraak van het Hof van Justitie⁴ inzake de toegang van EU-burgers tot sociale voordelen, inclusief sociale bijstand, op basis van het EU-burgerschap in artikel 18 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Het EU-burgerschap werd ingevoerd in de EU-Verdragen met het Verdrag van Maastricht en geeft EU-burgers de mogelijkheid zich vrij te verplaatsen en te vestigen in de EU.⁵ Het recht op vrij verkeer van werknemers werd zo uitgebreid naar een ruimer recht voor alle EU-burgers. Tevens bevat het VWEU een recht op gelijke behandeling voor deze EU-burgers.⁶ Een duidelijk kader dat bijvoorbeeld de rechten op sociale voordelen, zoals sociale bijstand, regelt voor alle EU-onderdanen werd echter niet nader uitgewerkt met de verblijfsrichtlijn.

De verblijfsrichtlijn regelt het verblijf van EU-burgers en (o.a.) hun toegang tot socialebijstandsstelsels. Eén van de uitgangspunten van de verblijfsrichtlijn is het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 24): EU-burgers met een geldig verblijfsrecht op basis van de verblijfsrichtlijn hebben recht op een gelijke behandeling met de eigen onderdanen van de gastlidstaat.⁷ Dit beginsel geldt eveneens voor sociale uitkeringen, zoals sociale bijstand. Echter, zowel de verblijfsrichtlijn als de rechtspraak van het Hof van Justitie onderstrepen het belang van een evenwicht tussen de rechten van niet-actieve Unieburgers en de vrijheid van EU-lidstaten om de toegang tot het sociale(bijstands)stelsel te beperken.⁸ Een

⁴ Zie bijvoorbeeld: HvJ, C-184/99, 20 september 2001, EU:C:2001:458; HvJ, C-456/02, 7 september 2004, EU:C:2004:488; HvJ, C-209/03, 23 maart 2004, EU:C:2005:169.

⁵ Artikel 21 VWEU.

⁶ Artikel 18 VWEU.

⁷ Art. 24 Verblijfsrichtlijn.

⁸ Zie bijvoorbeeld art. 7 en art. 14 Verblijfsrichtlijn, en ook bevestigd in o.a. volgende rechtspraak van het Hof van Justitie: HvJ, zaak Commissie t. België, C-408/03, EU:C:2006:196, § 37 en § 41 en HvJ, zaak Ziolkowski en Szeja, C-42/10, C:2011:866, § 40 en HvJ, zaak C-140/12, Brey, EU:C:2013:565, § 54 en 72.

onvoorwaardelijk recht op toegang erkent het Hof niet.⁹ Verschillende regels gelden voor beroepsactieve en niet-beroepsactieve EU-onderdanen.¹⁰

Voor niet-beroepsactieve EU-onderdanen hanteert de verblijfsrichtlijn een drietrappssysteem, afhankelijk van de lengte van het verblijf in de gastlidstaat: (1) wanneer zij minder dan drie maanden verblijven in de gastlidstaat, (2) zij die meer dan drie maanden en minder dan vijf jaar verblijven in de gastlidstaat en (3) zij die na vijf jaar een duurzaam verblijfsrecht hebben verworven en recht hebben op sociale bijstand.

Sectie 2 – De toegang tot sociale bijstand voor niet-beroepsactieve EU-onderdanen

3. Niet-beroepsactieve EU-burgers hebben in de eerste drie maanden van hun verblijf geen recht op gelijke behandeling, onder meer voor wat betreft socialebijstandsuitkeringen.¹¹ Bovendien is het recht op verblijf voor deze groep van personen na drie maanden gekoppeld aan de verplichting dat zij geen onredelijke belasting mogen vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland.¹² Voor de tweede periode (namelijk na de eerste drie maanden en tot wanneer zij een duurzaam verblijfsrecht hebben) is hun recht op verblijf gekoppeld aan het beschikken over voldoende bestaansmiddelen voor zichzelf en hun familieleden om te voorkomen dat zij ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat.¹³ Vaststellen wanneer een persoon “een last” uitmaakt voor het socialebijstandsstelsel is geen eenvoudige taak, gelet op het feit dat EU-lidstaten niet het bedrag dat zij als ontoereikend beschouwen mogen vaststellen.¹⁴ De beoordeling of een persoon voldoende bestaansmiddelen heeft, gebeurt op basis van de individuele omstandigheden. Een beroep op sociale bijstand mag niet automatisch als een onredelijke belasting worden aangemerkt.

Wanneer een EU-burger niet voldoet aan de voorwaarden voor een verblijf op basis van de verblijfsrichtlijn kan de EU-burger verplicht worden het grondgebied van de gastlidstaat te verlaten. Bij die beslissing moet de administratie van de gastlidstaat rekening houden met de

⁹ Zie bijvoorbeeld HvJ, C-184/99, 20 september 2001, EU:C:2001:458, para. 44; HvJ, C-75/11, 4 oktober 2012, EU:C:2012:605, § 60; zie ook: HvJ, zaak C-138/02, 23 maart 2004, EU:C:2004:172, § 67-69; HvJ, C-22 en 23/08, 4 juni 2009, EU:C:2009:344, § 38 en 39 en HvJ, C-209/03, 23 maart 2004, EU:C:2005:169, § 57; HvJ, zaak C-258/04, 15 september 2005, EU:C:2005:559, § 30; HvJ, zaak C-158/07, 18 november 2008, EU:C:2008:630, § 54.

¹⁰ Deze bijdrage bespreekt niet nader het statuut van beroepsactieve EU-burgers. Zij hebben evenwel op basis van hun professioneel statuut recht op gelijke behandeling en hebben dan ook (na de eerste drie maanden) recht op toegang tot sociale voordelen van de gastlidstaat. Dit leidt tot een belangrijke tweedeling tussen EU-burgers die beroepsactief zijn en zij die dat niet zijn. Dit is des te problematischer gelet op het feit dat het Hof van Justitie een zeer ruim begrip van de notie werknemer hanteert. Zelfs bij een minimale tewerkstelling zal een persoon worden beschouwd als een werknemer en opent hij een recht op verblijf alsook een recht op sociale voordelen: zie voor een uitgebreide bespreking L. Driguez, M. Morsa en S. Rodrigues, “Libre circulation des personnes – politique et sécurité sociales”, C.D.E. 2018, 514 e.v.

¹¹ De verblijfsrichtlijn voorziet immers dat staten gedurende deze periode kunnen afwijken van het algemeen beginsel van gelijke behandeling zoals gearticuleerd in artikel 24, lid 2 Verblijfsrichtlijn. Voor werkzoekenden en studenten is de verblijfsrichtlijn zelfs nog strenger. Zo is de periode voor werkzoekende langer en betreft het de periode dat zij nog een reële kans maken om werk te vinden en daarom een verblijfsrecht hebben in deze lidstaat. Voor studenten geldt dat zij enkel recht hebben op studiefinanciering nadat zij het recht op een duurzaam verblijf hebben verworven: zie artikel 24, lid 2 Verblijfsrichtlijn.

¹² Artikel 14, lid 1 Verblijfsrichtlijn.

¹³ Artikel 7, lid 1 Verblijfsrichtlijn.

¹⁴ Artikel 8, lid 4 Verblijfsrichtlijn; zie evenwel Brey waarin het Hof aangaf dat staten wel een bedrag als richtlijn kunnen hanteren: HvJ, C-140/12, 19 september 2013, EU:C:2013:565, § 68.

persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.¹⁵ Onvoldoende bestaansmiddelen mogen niet leiden tot een automatische verwijdering van het grondgebied van de gastlidstaat.¹⁶ Verwijderingsmaatregelen zijn gekoppeld aan een evenredigheidstoets.¹⁷ Tussen de EU-lidstaten moet er immers een zekere financiële solidariteit bestaan, met name wanneer de problemen van de verblijfsgerechtigde van tijdelijke aard zijn.¹⁸ Bovendien kan een lidstaat een verwijderingsbesluit omdat aan de verblijfsvoorwaarden niet is voldaan niet zomaar verbinden aan een verbod het grondgebied binnen te komen.¹⁹

Sectie 3 – Een “onredelijke” belasting en fundamentele sociale grondrechten

4. De verblijfsrichtlijn liet nog een hele reeks vragen onbeantwoord, in het bijzonder inzake de toegang tot socialebijstandsregelingen voor niet-beroepsactieve EU-burgers, het recht op verblijf en verwijderingsmaatregelen. Zo rees de vraag wanneer iemand nu een “onredelijke belasting” vormt voor het socialebijstandstelsel; ook was de relatie tussen het verblijfsrecht en het beginsel van gelijke behandeling voor niet-beroepsactieve EU-onderdanen met een tijdelijkverblijfsrecht onduidelijk.

5. In *Brey* sprak het Hof van Justitie zich voor het eerst uit over de notie “onredelijke belasting”.²⁰ Het Hof stelt dat de nationale autoriteiten deze last globaal moeten beoordelen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van elke betrokkene. Eventuele tijdelijke moeilijkheden, de duur van het verblijf van de betrokkene en het bedrag van de toegekende steun moeten worden meegenomen.²¹ Deze rechtspraak leidde tot heel wat onduidelijkheid bij socialezekerheidsadministraties wanneer zij in een individueel geval mochten concluderen of de aanvraag voor sociale bijstand een onredelijke belasting betreft.²²

In latere rechtspraak²³ gaf het Hof van Justitie aan dat een individueel onderzoek achterwege kan blijven in bepaalde gevallen.²⁴ De richtlijn voorziet immers in een gradueel stelsel van verblijfsrechten dat ertoe strekt het verblijfsrecht en de toegang tot sociale rechten veilig te stellen. Dit betekent dat de richtlijn zelf rekening houdt met de verschillende factoren die de individuele situatie van elke aanvrager van een sociale prestatie kenmerken. Een individuele toets kan bijgevolg achterwege blijven als de aanvraag is gedaan door een EU-burger wiens rechtmatig verblijf vereist dat de persoon in kwestie over voldoende bestaansmiddelen moet

¹⁵ Artikel 8, lid 3 Verblijfsrichtlijn.

¹⁶ Artikel 14, lid 3 Verblijfsrichtlijn.

¹⁷ HvJ, C-184/99, 20 september 2001, EU:C:2001:458, § 44.

¹⁸ HvJ, C-140/12, 19 september 2013, EU:C:2013:565, § 69 en eerder ook HvJ, C-209/03, 23 maart 2004, EU:C:2005:169, § 57.

¹⁹ Artikel 15, lid 3 Verblijfsrichtlijn, zie ook HvJ, C-33/07, 10 juli 2008, EU:C:2008:396, § 30.

²⁰ HvJ, C-140/12, 19 september 2013, EU:C:2013:565.

²¹ HvJ, C-140/12, 19 september 2013, EU:C:2013:565, § 72 en § 78.

²² Zie in die zin: H. Verschuere, “Preventing “benefit tourism” in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in *Dano*”, CML Rev. 2015, 367 en voor een ruimere bespreking van dit arrest: D. Thym, “Sozialleistungen für und Aufenthalt von nichterwerbstätigen Unionbürgern, Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2014, 81-120 en H. Verschuere, “Free movement or benefit tourism: The unreasonable burden of *Brey*”, European Journal of Migration and Law 2014, 147-179.

²³ Zie voor een uitgebreide bespreking ook L. Driguez, M. Morsa en S. Rodrigues, “Libre circulation des personnes – politique et sécurité sociales”, C.D.E. 2018, 13 e.v..

²⁴ HvJ, zaak C-333/13, 11 november 2014, EU:C:2014:2358, § 82; HvJ, C-67/14, 15 september 2015, EU:C:2015:597, § 59 en 60; zie ook J-Y Carlier, “La libre circulation des personnes dans l’Union européenne”, J.D.E. 2016, p. 153-159 en L. Driguez, M. Morsa en S. Rodrigues, “Libre circulation des personnes – politique et sécurité sociales”, C.D.E. 2018, 527.

beschikken. Dit wil zeggen dat indien het verblijfsrecht verbonden is aan een bestaansmiddelenvoorwaarde een beroep op de algemene middelen van de gastlidstaat door een aanvraag voor sociale bijstand gelijk zou staan aan het “niet langer aan de verblijfsvoorwaarde voldoen”, waardoor het verblijfsrecht van rechtswege komt te vervallen.²⁵

6. Doordat de verblijfsrichtlijn uitzetting bemoeilijkt en het Hof van Justitie de toegang tot sociale bijstand in de verblijfsrichtlijn strikt interpreteert, zorgt dit voor een vicieuze cirkel: beroep doen op een socialebijstandsuitkering is afhankelijk van een verblijfsrecht dat op zijn beurt afhankelijk is van geen beroep doen op een socialebijstandsuitkering.²⁶ Doordat lidstaten EU-burgers niet automatisch kunnen verwijderen van het grondgebied, kan dit leiden tot de situatie waar een EU-burger wel getolereerd wordt in de gastlidstaat maar onvoldoende middelen heeft om in een bestaansminimum te voorzien.²⁷ Op die manier creëert de rechtspraak van het Hof een arme subcategorie van EU-onderdanen die onvoldoende bestaansmiddelen hebben maar wel getolereerd worden in een gastlidstaat.²⁸

Een voorbeeld van deze vicieuze cirkel is de zaak *Alimanovic*²⁹; zo leidde de uitkomst van deze zaak ertoe dat een EU-burger wel een verblijfsrecht heeft maar geen recht op sociale bijstand. Dit is opvallend, aangezien de uitkering in kwestie erop als doel heeft een menswaardig bestaan te verzekeren. Het Hof bevestigde het standpunt in *Alimanovic* ook in latere rechtspraak.³⁰ De vraag rijst echter of de Unieburger die rechtmatig in een lidstaat verblijft geen recht heeft op een menswaardig bestaan gelet op de artikelen 1 en 34, paragraaf 3 van het HGEU. Artikel 1 erkent een recht op menselijke waardigheid en artikel 34 bevat in paragraaf 3 een recht op sociale bijstand. Noties als “solidariteit” aanwezig in de eerste rechtspraak van het Hof van Justitie inzake burgerschapsrechten blijven de afgelopen jaren achterwege.

Het Hof van Justitie heeft zich tot op heden nog niet uitgesproken over hoe de vooropgestelde interpretatie van de verblijfsrichtlijn zich verhoudt met het HGEU. In *Dano*³¹ had het Hof nochtans de mogelijkheid een toets door te voeren aan het HGEU. Zo vroeg de verwijzende rechter of beperkingen aan de toekenning van socialebijstandsuitkeringen niet de rechten van het HGEU dienen te respecteren, in het bijzonder artikel 1 (het recht op menselijke waardigheid). Het Hof wees echter de toepassing van het HGEU af: de Duitse wetgeving gaf volgens het Hof geen uitvoering aan het Unierecht. Volgens het Hof bleef de nationale wetgever immers vrij om zelf de voorwaarden te bepalen waarbinnen socialebijstandsprestaties worden toegekend.³² Bij gebrek aan harmonisatie komt het aan de EU-lidstaten toe nader de rechten en

²⁵ H. Oosterom- Staples, “Is de bestaansmiddelen eis de achilleshiel van het recht op vrij verkeer van personen?”, *NtEr* 2016, 205.

²⁶ J-Y Carlier, “La libre circulation des personnes dans l’Union européenne”, *J.D.E.* 2016, p. 153-159.

²⁷ H. Verschuere, “Recht op sociale minimumuitkeringen en op verblijf voor economisch niet-actieve migrerende Unieburgers: vrij verkeer of “uitkeringstoerisme”, *TSR* 2016, 316 en 338.

²⁸ Zie ook D. Gines Martin, “Citizens or migrants? Precarious residence in the context of EU citizenship”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 667.

²⁹ *HvJ*, C-67/14, 15 september 2015, EU:C:2015:597.

³⁰ *HvJ*, C-299/14, 25 februari 2016, EU:C:2016:114; het Hof van Justitie bevestigde dit standpunt ook in het arrest Verenigd Koninkrijk t. Commissie voor socialezekerheidsuitkeringen: *HvJ*, C-308/14, 14 juni 2016, EU:C:2016:436, para. 84; zie ook *HvJ*, C-515/14, 21 januari 2016, EU:C:2016:30, par. 54.; zie ook D. Kramer, “Earning Social Citizenship in the EU: Free Movement and Access to Social Assistance Benefit Reconstructed”, *C.Y.E.L.S.* 2016, 290 en 295 en U. Neergaard, “Europe and the Welfare State – Friends, Goes or ...?”, *YEL* 2016, 29-30.

³¹ *HvJ*, C-333/13, 11 november 2014, EU:C:2014:2358.

³² *HvJ*, C-333/13, 11 november 2014, EU:C:2014:2358, para. 90: “Voor zover die voorwaarden niet voortvloeien uit verordening nr. 883/04 of uit richtlijn nr. 2004/38 noch uit andere handelingen van afgeleid unierecht, en de

plichten vast te stellen voor het recht op een socialebijstandsuitkering. Dergelijke lezing van het HGEU lijkt echter niet correct.³³ De lidstaten zijn niet geheel vrij om zelf de voorwaarden voor het toekennen van een socialebijstandsuitkering te bepalen. Ook binnen de beleidsruimte voor de wetgever, moeten de EU-lidstaten nog steeds het Unierecht respecteren, in het bijzonder de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van personen, het recht op gelijke behandeling en de verblijfsrichtlijn. In dat geval voeren de EU-lidstaten eveneens het Unierecht uit en moet het HGEU logischerwijze toepassing vinden.³⁴

7. De zaak voorhanden bouwt voort op de hierboven geschetste eerdere rechtspraak van het Hof van Justitie. Deze bijdrage licht hieronder eerst de feiten en de beslissing van het Hof van Justitie nader toe. Vervolgens wordt de beslissing van het Hof nader besproken, alsook hoe deze zich verhoudt met eerdere rechtspraak van het Hof.

II - FEITEN

8. De zaak in kwestie heeft betrekking op CG, een EU-burger met zowel de Kroatische als de Nederlandse nationaliteit en moeder van twee jonge kinderen. In 2018 is zij samen met haar toenmalige partner naar Noord-Ierland (VK) verhuisd. CG oefende nooit een economische activiteit uit en woonde samen met haar partner en twee kinderen, totdat zij naar een opvangcentrum voor mishandelde vrouwen verhuisde. Sindsdien staat zij alleen in voor de opvang van haar kinderen en beschikt zij over geen enkel bestaansmiddel.³⁵

Op 4 juni 2020 kende de bevoegde administratie in het VK een tijdelijk verblijfrecht toe aan CG op basis van de EU-bijlage bij de Britse immigratieregels.³⁶ Deze EU-bijlage werd aangenomen ter voorbereiding van de Britse terugtrekking uit de EU (*Brexit*) die op 31 januari 2020 plaatsvond.³⁷ Op basis van de EU-bijlage konden EU-burgers die voor 31 december 2020 in het VK woonden – en hun familieleden – toestemming vragen om in het VK te mogen verblijven na de *Brexit* (hierna: “*pre-settled status*”). De EU-bijlage trad in werking op 31 maart 2019 en bepaalt dat verblijfsaanvragen uiterlijk op 30 juni 2021 moesten worden ingediend. Dit verblijfsrecht wordt toegekend op basis van het nationale recht, en zij zijn niet onderworpen aan een inkomensvoorwaarde.

Na de toekenning van haar *pre-settled status*, diende CG een aanvraag in voor een socialebijstandsuitkering (“*universal credit*”, hierna: universeel krediet). Dit verzoek werd

lidstaten dus bevoegd zijn om de voorwaarden voor de toekenning van dergelijke prestaties te regelen, zijn zij dit ook, zoals de advocaat-generaal in punt 146 van zijn conclusie heeft gesteld, om de omvang van de door dit soort prestaties gewaarborgde sociale bescherming te bepalen”.

³³ H. Verschuere, “Het arrest Dano: het einde van het ‘uitkeringstoerisme’”, SEW 2015, 264 en R. Zahn, “‘Common Sense’ or a Threat to EU Integration, The Court, Economically Inactive EU citizens and Social Benefits”, ILJ 2015, 582; zie ook . E. De Becker, *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Brugge, die Keure, 2019, 362.

³⁴ Zie in die zin ook D. Dumont, “Article 34. Sécurité Sociale et Aide Sociale” in F. Picod, C. Rizcallah en S. Van Drooghenbroeck (eds.), *Chartes des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2020, 863-864.

³⁵ HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 30.

³⁶ HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 31.

³⁷ Zie ook Sectie 7 European Union Withdrawal Agreement Act 2020, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/resources>.

afgewezen door de bevoegde socialezekerheidsadministratie, omdat EU-burgers met een op grond van de EU-bijlage afgegeven verblijfsrecht geen recht hadden op het universele krediet.³⁸ CG tekende beroep aan tegen deze weigering bij het Appeal Tribunal of Northern Ireland.³⁹ Deze procedure betrof de wettelijkheid van de nationale reglementering die als grondslag diende voor de weigering van het universeel krediet.⁴⁰ De Noord-Ierse rechter schorste de zaak om het Hof van Justitie hierover te ondervragen.

III - VRAAGSTELLING VOOR HET HOF VAN JUSTITIE

9. De Noord-Ierse rechter stelde twee vragen aan het Hof van Justitie. De eerste vraag betreft het interne reglement van 2016 inzake het universeel krediet en of dit een onwettige (directe of indirecte) discriminatie invoert in de zin van artikel 18 VWEU en verenigbaar is met wet van 1972 betreffende de toetreding van het VK tot de EU. Artikel 18 VWEU regelt het EU-burgerschap en bepaalt dat binnen de werkingssfeer van de Verdragen elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen EU-burgers verboden is.⁴¹

De tweede vraag van de Noord-Ierse rechter moet alleen beantwoord worden indien het Hof de eerste vraag bevestigend beantwoordt en indien het gaat om een indirecte discriminatie tussen onderdanen van het VK en EU-onderdanen. Zo betreft het de vraag of het indirect onderscheid gerechtvaardigd kan worden door redenen van algemeen belang.⁴²

IV - HET ARREST

Sectie 1 – Over de bevoegdheid van het Hof en de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag⁴³

10. Het Hof van Justitie diende zich in de eerste plaats te buigen over de bevoegdheid van het Hof in deze zaak, en vervolgens over de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen.⁴⁴ Het Hof stelt vast dat op 1 februari 2020 het Terugtrekkingsakkoord van het VK in werking is getreden. Sindsdien is het dus een derde staat geworden, die niet langer deel uitmaakt van de EU.⁴⁵ Tot 31 december 2020 geldt een overgangperiode.⁴⁶ Tijdens deze periode blijft het Unierecht gelden en blijft het Hof van Justitie ook bevoegd om bij wijze van prejudiciële vragen uitspraak te doen over de verzoeken die werden ingediend voor het aflopen van deze periode.⁴⁷ Het Hof verklaarde zich dus wel degelijk bevoegd, maar enkel voor wat betreft artikel 18

³⁸ HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 32-§34.

³⁹ HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 36.

⁴⁰ HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 37.

⁴¹ HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 39.

⁴² HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 39.

⁴³ Er rees ook een vraag over de toepassing van de versnelde procedure. Het Hof paste deze toe, gelet op de penibele situatie waarin CG zich bevond (gebrek aan financiële middelen, gebrek aan socialebijstandsuitkeringen, verblijf in een opvangcentrum en de situatie van de kinderen): HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 40-44.

⁴⁴ HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 45 (over de bevoegdheid) en § 53 (over de ontvankelijkheid).

⁴⁵ HvJ, zaak C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 47.

⁴⁶ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 48.

⁴⁷ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 49.

VWEU. De vraag naar de verenigbaarheid van de wet betreffende de toetreding van het VK tot de EU had immers geen betrekking op het Unierecht, noch op een handeling van een EU-instelling.⁴⁸

11. Nadat het Hof heeft vastgesteld dat het bevoegd is, gaat het nader in op de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen. Het VK voert aan dat het geding uitsluitend wordt beheerst door het nationale recht en dus niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.⁴⁹ CG haar verblijfsrecht vloeit volgens het VK voort uit het nationale recht.⁵⁰ Opdat een EU-burger zich kan beroepen op het EU-burgerschap en het verbod op discriminatie in deze bepaling, moet de situatie voorhanden vallen binnen de werkingssfeer van het Unierecht. In de beoordeling of de vragen ontvankelijk zijn, gaat het Hof dus nader in op de vraag of de feiten voorhanden binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

Het Hof van Justitie onderstreept dat CG de Kroatische en Nederlandse nationaliteit heeft, zich in 2018 naar het grondgebied van het VK begaf en sinds 4 juni 2020 verblijft in het VK op basis van een verblijfstitel van het nationale recht.⁵¹ Het Hof van Justitie stelt vast dat haar verblijfsrecht voortvloeit uit het nationale recht. Niettemin, is het Hof toch bevoegd. Het Unierecht vindt immers toepassing door middel van het Terugtrekkingsakkoord van het VK uit de EU. Dit akkoord regelt het einde van de overgangperiode en het statuut van EU-burgers die voor de overgangperiode in het VK verbleven. Een EU-burger die verhuisd was naar het VK vanuit een andere EU-lidstaat maakt in dergelijk geval nog steeds gebruik van zijn/haar vrij verkeer.⁵² De EU-burger kan zich dus – ook al vloeit haar concrete verblijfstitel voort uit het nationale recht – toch nog beroepen op het EU-burgerschap en het verbod op discriminatie in artikel 18 VWEU.

Sectie 2 – Verenigbaarheid van de nationale regeling met artikel 18 VWEU?

12. Het Hof van Justitie gaat vervolgens nader in op de grond van de zaak. Het behandelt evenwel enkel de eerste vraag en dit vanuit het non-discriminatiebeginsel in artikel 18 VWEU.⁵³ Het Hof herinnert eraan dat de verblijfsrichtlijn het non-discriminatiebeginsel in artikel 18 VWEU nader concretiseert, met name in artikel 24.⁵⁴ Een verdere toets aan artikel 18 VWEU is niet nodig; het Hof beperkt zich tot artikel 24.

⁴⁸ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 52.

⁴⁹ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 53.

⁵⁰ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 53.

⁵¹ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 56.

⁵² HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 57-59.

⁵³ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 60.

⁵⁴ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 65-66; zie ook eerder HvJ, C-181/19, 6 oktober 2020, EU:C:2020:794, § 78.

§ 1 - Valt de nationale regeling binnen het toepassingsgebied van artikel 24, lid 2 verblijfsrichtlijn?

13. Het Hof van Justitie stelt eerst vast dat het universele krediet aangemerkt moet worden als sociale bijstand in de zin van de verblijfsrichtlijn.⁵⁵ Het Hof baseert zich hiervoor op eerdere rechtspraak.⁵⁶

Het Hof herinnert eraan dat een EU-burger alleen maar een recht op gelijke behandeling kan invoeren indien zijn verblijf in de gastlidstaat voldoet aan de voorwaarden van de verblijfsrichtlijn.

In de zaak voorhanden betrof het een verblijf van meer dan drie maanden maar minder dan vijf jaar. CG kan zich dus niet beroepen op een permanent verblijfsrecht (dat niet ingetrokken kan worden indien zij beroep doet op sociale bijstand). Haar verblijf wegens haar status als economisch niet-actieve EU-burger is nog onderworpen aan de verplichting om over voldoende bestaansmiddelen te beschikken.⁵⁷ Dit moet voorkomen dat zij een onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van het gastland zou kunnen uitmaken. Net zoals in *Dano*, benadrukt het Hof dat een EU-lidstaat de mogelijkheid heeft om sociale bijstand te weigeren aan economisch niet-actieve EU-burgers die hun recht op vrij verkeer uitoefenen en die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om in aanmerking te komen voor een verblijf krachtens de verblijfsrichtlijn. Dit zou volgens het Hof anders indruisen tegen het nastreefde doel van de verblijfsrichtlijn en zou het economisch inactieve EU-burgers in staat stellen gebruik te maken van het sociale beschermingsstelsel van de gastlidstaat om voldoende bestaansmiddelen te hebben om rechten te openen op een verblijf.⁵⁸

Voor elke belanghebbende moet dus een concreet onderzoek van zijn/haar economische situatie gebeuren om te beoordelen of hij/ zij voldoet aan de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen. Enkel indien aan deze voorwaarde is voldaan, heeft een economisch niet-actieve EU-burger recht op een gelijke behandeling, en moet hij/ zij bijgevolg op dezelfde wijze behandeld worden als een onderdaan van de gastlidstaat.⁵⁹ Aangezien CG niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, kan zij zich niet beroepen op het beginsel van gelijke behandeling in de verblijfsrichtlijn. Het feit dat zij een verblijfsrecht had op basis van het nationale recht verleend zonder inkomensvoorwaarde en niet de verblijfsrichtlijn doet hieraan geen afbreuk volgens het Hof.⁶⁰

14. Het Hof van Justitie gaat vervolgens nader in op het feit dat het tijdelijke verblijfsrecht aan CG werd toegekend op basis van het nationale recht, zonder een inkomenstoets toe te passen. Het betreft dus een situatie waar aan een EU-burger een verblijfsrecht wordt toegekend, zonder dat aan alle voorwaarden in de verblijfsrichtlijn zijn voldaan.⁶¹ De verblijfsrichtlijn sluit

⁵⁵ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 68-69 en § 71.

⁵⁶ HvJ, C-181/19, 6 oktober 2020, EU:C:2020:794, § 57.

⁵⁷ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 76; zie ook HvJ, C-333/13, 11 november 2014, EU:C:2014:2358, § 71.

⁵⁸ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 76; zie ook HvJ, C-333/13, 11 november 2014, EU:C:2014:2358, § 74, § 76-77.

⁵⁹ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 79; zie ook HvJ, C-333/13, 11 november 2014, EU:C:2014:2358, § 80-81.

⁶⁰ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 81.

⁶¹ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 82.

dit niet uit: zo bepaalt artikel 37 van de richtlijn dat lidstaten gunstigere regelingen kunnen invoeren. Zulke gunstigere regelingen geven evenwel geen uitvoering aan de verblijfsrichtlijn zelf. In dat geval komt het aan de nationale lidstaat toe om de gevolgen te bepalen van dit verblijfsrecht op basis van het nationale recht, en dus ook de toegang tot sociale bijstand.⁶²

§ 2 - Geeft de nationale regeling uitvoering aan het EU-burgerschap?

15. Een belangrijk aandachtspunt voor het Hof van Justitie is evenwel dat indien EU-lidstaten in een gunstigere regeling voorzien, zoals *in casu* het geval was, ze wél uitvoering geven aan de bepalingen inzake het EU-burgerschap.⁶³ Wanneer een lidstaat uitvoering geeft aan het Unierecht, dan is ze ook gebonden aan de bepalingen van het HGEU.⁶⁴

Uit het recht op menselijke waardigheid in artikel 1 HGEU vloeit volgens het Hof van Justitie voort dat elke lidstaat ervoor moet zorgen dat een EU-burger in een kwetsbare positie die gebruik heeft gemaakt van zijn vrij verkeer en op basis van het nationale recht over een verblijfsrecht beschikt onder waardige omstandigheden kan leven.⁶⁵ Het Hof benadrukt tevens het belang van artikel 7 HGEU dat het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven bevat: het komt ook aan het gastland toe om kinderen – die bijzonder kwetsbaar zijn – in staat te stellen om in waardige omstandigheden te worden gehuisvest met de ouder(s) die voor hen verantwoordelijk is (zijn).⁶⁶

Voor wat betreft CG betekent dit dat de bevoegde autoriteiten maar een verzoek om sociale bijstand kunnen afwijzen nadat zij zich ervan hebben vergewist dat deze weigering haar niet blootstelt aan een concreet en reëel risico op een schending van haar grondrechten en de grondrechten van haar kinderen. Bij dit onderzoek mogen nationale autoriteiten rekening houden met alle socialebijstandsvoorzieningen waarin het nationale recht voorziet en waarop de EU-burger en zijn kinderen daadwerkelijk en meteen aanspraak op kunnen maken.⁶⁷

V - ANALYSE VAN HET ARREST

16. Het arrest, net zoals de conclusie van de Advocaat-Generaal de la Tour⁶⁸, blinken niet uit in helderheid, en laten verschillende vragen onbeantwoord over hoe de zaak voorhanden in het ruimere EU-recht moet worden ingepast. Deze bijdrage gaat hieronder op enkele elementen nader in. De analyse hieronder beperkt zich tot een inhoudelijke discussie van de zaak voorhanden. Deze bijdrage bespreekt de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag en de aspecten van de *Brexit* dus niet nader.⁶⁹

⁶² HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 83.

⁶³ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 84.

⁶⁴ art. 51, lid 1 HGEU en HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 85-86.

⁶⁵ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 89.

⁶⁶ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 90.

⁶⁷ HvJ, C-709/20, 15 juli 2021, EU:C:2021:602, § 92.

⁶⁸ Conclusie van de Advocaat-Generaal De La Tour, C-709/20, 24 juni 2021, EU:C:2021:515.

⁶⁹ Zie hierover: O. Garner, “Case C-709/20 CG v. The Department for Communities in Northern Ireland: A Post-Brexit Swanson for the Charter of Fundamental Rights”, European Law Blog 27 July 2021, <https://europeanlawblog.eu/2021/07/27/case-c-709-20-cg-v-the-department-for-communities-in-northern-ireland-a-post-brexit-swanson-for-the-charter-of-fundamental-rights/>.

Sectie 1 – Dano blijft overeind ... en een beperkte rol voor het EU-burgerschap

17. EU-burgers kunnen op basis van het EU-recht zich vrij verplaatsen van de ene naar de andere EU-lidstaat.⁷⁰ Om dit recht op vrij verkeer ten volle te waarborgen, voorzien de verdragen in een discriminatieverbod in artikel 18 VWEU. Het Hof van Justitie onderstreept dat *elke* burger van de EU zich op dit verbod kan beroepen wanneer zijn/haar situatie valt binnen het toepassingsgebied van het Unierecht. Wanneer een EU-burger, zoals CG, zich van de ene naar de andere lidstaat verplaatst, zal zijn/haar situatie vallen binnen het toepassingsgebied van het EU-recht. Echter hier stopt de toets aan artikel 18 VWEU. Het Hof steunt hiervoor op eerdere rechtspraak en geeft aan dat artikel 18 VWEU maar toepassing vindt voor zover het Unierecht niet in een bijzonder discriminatieverbod voorziet. In zijn verdere analyse past het Hof van Justitie bijgevolg enkel het discriminatieverbod in artikel 24 van de verblijfsrichtlijn toe.

Het Hof herinnert ook aan eerdere rechtspraak: voor economisch niet-actieve personen (met een verblijfsrecht van langer dan drie maanden maar minder dan vijf jaar) geldt dat zij maar beroep kunnen doen op het beginsel van gelijke behandeling wanneer de persoon in kwestie voldoet aan de voorwaarden voor een verblijf op basis van artikel 7 van de verblijfsrichtlijn (o.a. over voldoende bestaansmiddelen beschikken opdat men niet ten laste valt van het socialebijstandstelsel van het gastland).

In het geval van mevrouw CG wil dit zeggen dat zij als economisch niet-actieve EU-burger over voldoende bestaansmiddelen moet beschikken voor zichzelf en haar gezin. Op die manier wil de EU-wetgever voorkomen dat deze personen een onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van de gastlidstaat. Het Hof brengt zijn eerdere rechtspraak van *Dano* in herinnering: lidstaten kunnen aan EU-burgers het recht op toegang tot sociale bijstand weigeren indien zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken. Ondanks de kritiek in o.a. rechtsleer over *Dano* blijft het Hof van Justitie dus aan dit standpunt vasthouden.

18. Nadat het Hof van Justitie de *Dano*-rechtspraak herneemt, neemt de verwarring toe. Het Hof komt tot de vaststelling dat het verblijfsrecht van mevrouw CG helemaal niet voortvloeit uit de verblijfsrichtlijn, maar uit het nationale recht, dat een tijdelijk verblijfsrecht toekende zonder inkomensvoorwaarde. De verblijfsrichtlijn *as such* verzet zich niet tegen dergelijke situaties. Het nationale recht kan dus in gunstigere situaties voorzien. In dat geval zal evenwel de verblijfsrichtlijn en de voorwaarden die deze richtlijn stelt aan een recht op verblijf géén toepassing vinden.⁷¹ Het Hof van Justitie besluit dat het bovendien aan de nationale wetgever toekomt te verduidelijken welke de gevolgen zijn van een verblijfsrecht toegekend op basis van het nationale recht, bijvoorbeeld wat betreft de toegang tot socialebijstandsuitkeringen.

De houding van het Hof van Justitie verbaast evenwel. Het past artikel 18 VWEU niet toe omdat de verblijfsrichtlijn een specifiek verbod op discriminatie huldigt. Evenwel zegt het Hof daarna dat de verblijfsrichtlijn ook geen toepassing vindt *in casu*. Het verblijfsrecht van CG vloeide immers voort uit een gunstigere nationale regeling (verblijf zonder inkomensvoorwaarde) anders dan de verblijfsrichtlijn. In dat geval zou *nét* artikel 18 VWEU

⁷⁰ Artikel 21 VWEU.

⁷¹ Ook in eerdere rechtspraak (Jobcenter Krefeld) had het Hof aangehaald dat de verblijfsrichtlijn en de voorwaarden om rechten te openen op een socialebijstandsuitkering niet zomaar kunnen worden meegenomen indien het verblijf niet uit de verblijfsrichtlijn zelf voortvloeit: HvJ, C-181/19, EU:C:2020:794, § 65.

en het discriminatieverbod in deze bepaling moeten worden toegepast. Het Hof deed dit ook al in eerdere rechtspraak, zoals *Martinez Sala* in 1998.⁷² De vraag is dan ook welke rol artikel 18 VWEU nog speelt in het EU-recht in de bescherming van EU-onderdanen; deze lijkt immers zeer beperkt, als het zelf niet kan worden toegepast in situaties waar geen specifiek discriminatieverbod voorhanden is en logischerwijze het algemeen discriminatieverbod in artikel 18 VWEU toepassing moet vinden. Door dit standpunt ondergraaft het Hof van Justitie bijgevolg in belangrijke mate één van de fundamentele van het Europees recht.⁷³ Het Hof geeft het VK bovendien de nodige ruimte om de toegang tot de socialebijstandsuitkeringen te beperken voor EU-onderdanen die op basis van een *pre-settled* status een verblijfsrecht hebben. Dit leidt er uiteindelijk toe dat de Britse regeling niet eens getoetst wordt aan een (algemeen of specifiek) discriminatieverbod.

Sectie 2 – De grondrechten van het HGEU als ondergrens?

19. Opvallend in deze zaak is dat het Hof van Justitie de vrijheid van de nationale rechter begrenst door middel van de grondrechten in het HGEU. Het Hof doet dit in de laatste paragrafen van het arrest. Net nadat het Hof vaststelde dat het aan de nationale wetgever toekomt om de gevolgen van een nationale verblijfstitel te bepalen, o.a. inzake de toegang tot sociale bijstandsuitkeringen, merkt het Hof op dat CG gebruik heeft gemaakt van haar recht om vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat, zoals ook expliciet is voorzien in artikel 21 VWEU. Dit betekent dat haar situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, ook al ontleent zij haar verblijfsrecht aan het nationale recht. Binnen het toepassingsgebied van het Unierecht gelden de grondrechten zoals opgenomen in het HGEU en die deel uitmaken van de algemene beginselen van het Unierecht. Deze bepalingen gelden ook voor de EU-lidstaten wanneer zij nader uitvoering geven aan het EU-recht (wat *in casu* dus het geval was).

Dit betekent volgens het Hof dat de autoriteiten van een gastlidstaat bij de toekenning van een verblijfsrecht ook de bepalingen van het HGEU in acht moeten nemen. Het Hof verwijst daarbij expliciet naar artikel 1 HGEU (het recht op menselijke waardigheid) en artikel 7 HGEU (het recht op privéleven en een recht op familie- en gezinsleven), artikel 24 (de rechten van het kind). Het komt daarbij aan de nationale administratie toe na te gaan of in een individueel geval de rechten in het HGEU worden nageleefd. De nationale administratie mag EU-burgers niet blootstellen aan een reëel en concreet risico op schending van hun grondrechten. Het Hof legt dus de verantwoordelijkheid op de naleving van de fundamentele grondrechten bij de bevoegde nationale instellingen, die per individueel geval, dient na te gaan of de fundamentele grondrechten worden nageleefd.

20. Uit de zaak voorhanden vloeit voort dat het VK een procedure dient te bepalen voor de bevoegde administratie om deze grondrechtentoets toe te passen. Ook is duidelijkheid

⁷² HvJ, C-85/96, 12 mei 1998, EU:C:1998:217, § 55 e.v.; zie evenwel ook D. Dumont die in zijn bespreking van *Dano* al verwees op de beperkte rol van artikel 18 VWEU: “*Le fait est que la Cour semble désormais réserver ses audaces protectrices fondées sur le Traité aux seules situations qui ne sont pas réglées par le droit dérivé, et en particulier la directive séjour, tandis qu’elle s’en tient pour l’essentiel au droit dérivé dans les autres cas, sans plus guère mobiliser le droit primaire*” in D. Dumont, “Arrêt « Dano » : fin du « tourisme social » ou de la citoyenneté européenne”, J.D.E. 2015, 198.

⁷³ Zie in die zin ook eerdere besprekingen in de rechtsleer die op deze tendens in de rechtspraak van het Hof van Justitie wezen: N. Nic Shuibhne, “Limits rising, duties ascending: the changing legal shape of Union citizenship”, CML Rev. 2015, 889-938 en A. Iliopoulou-Penot, “Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The Alimanovic Judgement”, CML Rev. 2016, 1007-1035.

noodzakelijk over de invulling van het begrip “een concreet en reëel risico”. Bovendien kan dit de nodige rechtsonzekerheid met zich mee brengen. Het is immers per individueel dossier dat zulke beoordeling dient te gebeuren.

21. Het valt op dat het Hof van Justitie enkel verwijst naar klassieke burgerlijke en politieke rechten, zoals het recht op menselijke waardigheid en het recht op privé- en gezinsleven. Een verwijzing naar het recht op sociale bijstand blijft achterwege, ook al is dit één van de fundamentele rechten in het HGEU en had dit in deze zaak zeker zijn plaats gehad. De rol van het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand bleef tot op heden eerder beperkt in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Het stilzwijgen van het Hof in de zaak CG spreekt dan ook boekdelen. Een ommekeer met méér aandacht voor het fundamentele recht op sociale zekerheid en sociale bijstand mogen we dan ook niet onmiddellijk verwachten in de rechtspraak van het Hof van Justitie.⁷⁴

Sectie 3 – Hoe verhoudt het arrest zich met eerdere rechtspraak?

22. De zaak in kwestie wijkt af van eerdere rechtspraak van het Hof van Justitie. Dit valt te verklaren vanuit het feitenrelaas. Anders dan in *Brey*, *Dano* of *Alimanovic* vloeide het verblijfsrecht voort uit het nationale recht. De verblijfsrichtlijn kon dan ook niet worden toegepast, alsook niet de beperkingen die de verblijfsrichtlijn oplegt aan een recht op verblijf en de toegang tot sociale bijstand.

Echter, dit arrest roept wel enkele vragen op over de bescherming van de grondrechten van EU-burgers met een verblijfsrecht op basis van de verblijfsrichtlijn. *Dano* en *Alimanovic* maakte duidelijk dat er door de toepassing van het Unierecht een “onderklasse” aan EU-burgers ontstond: zij die geen recht hebben op een verblijf en ook geen toegang hebben tot sociale bijstand, maar wel getolereerd worden in de EU-lidstaat in kwestie. De verblijfsrichtlijn bemoeilijkt immers de uitzetting van EU-onderdanen, ook al hebben ze strikt genomen geen verblijfsrecht. In praktijk gebeurt uitzetting dan ook zelden. Onderzoek toont aan dat voor België bijvoorbeeld tussen 2012 en 2018 de bevoegde Belgische administratie op jaarbasis ongeveer 1.350 tot 2.712 verwijderingsbesluiten aannam voor EU-onderdanen die niet voldoen aan de voorwaarden van de verblijfsrichtlijn.⁷⁵ Valcke haalt in haar onderzoek aan dat de uitzetting van een EU-onderdaan maar in uitzonderlijke omstandigheden gebeurt wanneer het

⁷⁴ Zie over de mogelijke invulling van het recht op sociale zekerheid in de EU: E. De Becker, *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Brugge, die Keure, 2019 en D. Dumont, “Article 34. Sécurité Sociale et Aide Sociale” in F. Picod, C. Rizcallah en S. Van Drooghenbroeck (eds.), *Chartes des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2020, 845-883 en zie recent ook HvJ, C-350/20, 2 september 2021, EU:C:2021:659, § 44 waarin het Hof van Justitie ook niet nader inging op artikel 34, lid 2 HGEU ook al kwam dit expliciet aan bod in de vraagstelling van het Hof van Justitie.

⁷⁵ A. Valcke, “Expulsion from the “Heart of Europe”: The Belgian Law and Practice Relating to the Termination of EU Residence Rights” in E. Guild, P. Minderhoud and S. Mantu (eds.), *EU Citizenship and Free Movement Rights Taking Supranational Citizenship Seriously*, Brill, Leiden, 2020, 178; zie eveneens: J. Shaw en N. Nic Shuibhne, General Report: Union citizenship: Development, Impact and Challenges in U. Neergaard, C. Jacqueson en N. Holst-Christensen (eds.), *Union Citizenship: Development, Impact and Challenges, the XXVI FIDE Congress in Copenhagen*, 2014 Congress Publications Vol. 2, Denmark, Djøf Publishing, 94.

gaat om fraude of problemen gelinkt aan de publieke orde.⁷⁶ Hierdoor kunnen deze personen dan ook aanwezig zijn (of blijven) in België, ondanks dat ze geen recht op verblijf hebben en ook geen sociale rechten hebben (of openen).

23. Het principe geformuleerd door het Hof van Justitie in de zaak CG is duidelijk: de fundamentele rechten van het HGEU blijven gelden voor EU-burgers met een verblijfsrecht op basis van een gunstigere nationale verblijfsregeling. De rechten in het HGEU formuleren dus een duidelijk voorbehoud. Een verblijf op basis van het nationale recht mag niet als gevolg hebben dat een reëel en concreet risico ontstaat op een schending van de fundamentele grondrechten van het HGEU.

24. Minder duidelijk is de situatie momenteel voor EU-burgers in de situatie van *Dano* en *Alimanovic*, zijnde EU-burgers die vallen onder de verblijfsrichtlijn. Het Hof van Justitie lijkt immers de bescherming in de zaak CG niet toe te passen op zulke situaties. Zo ging het Hof in *Dano* niet nader in op een eventueel voorbehoud voortvloeiende uit de fundamentele grondrechten van het HGEU: het Hof wees de toepassing van het HGEU namelijk af. De vraag rijst evenwel of ook EU-onderdanen wiens verblijfsrecht voortvloeit uit de verblijfsrichtlijn geen recht op bescherming van hun fundamentele rechten hebben? Kan de ondergrens geformuleerd in CG dan ook niet gelden voor EU-onderdanen die geen recht hebben op een verblijf maar wél getolereerd worden omdat hun uitzetting te moeilijk is? Aangezien ook deze EU-burgers gebruik hebben gemaakt van hun vrij verkeer, zouden de fundamentele rechten in het HGEU voor hen evenzeer moeten gelden. Echter, gelet op de positie van het Hof van Justitie in *Dano* lijkt de kans eerder klein dat het Hof deze zienswijze gaat toepassen op de situaties die vallen binnen het toepassingsgebied van de verblijfsrichtlijn.

Kortom, bij een strikte toepassing van de zaak CG kan de bescherming toegekend dus eerder beperkt zijn, waardoor deze zaak alleen van belang lijkt te zijn voor een kleine groep van Unieburgers aan wie naar nationaal recht een gunstiger verblijfsrecht is toegekend. Dergelijke lezing wringt evenwel met het HGEU dat dient te gelden voor alle EU-burgers en dit binnen het toepassingsgebied van het EU-recht. EU-burgers, ongeacht de aard van hun verblijfsrecht, die zich begeven van de ene lidstaat naar de andere, maken gebruik van hun vrij verkeer en bijgevolg zouden dan ook de rechten van het HGEU toepassing moeten vinden.

VI - BESLUIT

25. De zaak CG breekt met de eerdere rechtspraak van het Hof van Justitie en tegelijkertijd bevestigt het ook eerdere rechtspraak. De zaak CG valt op door de enge toepassing van artikel 18 VWEU waarmee het Hof van Justitie in belangrijke mate de rechten van de EU-burgers in het algemeen beperkt. Het Hof van Justitie lijkt immers het primaire recht op gelijke behandeling dat voortvloeit uit het EU-burgerschap verder uit te hollen. Ook bevestigt het Hof het standpunt zoals naar voren geschoven in *Dano* en latere rechtspraak en de strikte lezing van de verblijfsrichtlijn.

⁷⁶ A. Valcke, “Expulsion from the “Heart of Europe”: The Belgian Law and Practice Relating to the Termination of EU Residence Rights” in E. Guild, P. Minderhoud and S. Mantu (eds.), *EU Citizenship and Free Movement Rights Taking Supranational Citizenship Seriously*, Brill, Leiden, 2020, 184.

26. Opvallend is dan weer de verwijzing naar het HGEU om het gebrek aan toegang tot sociale bijstand te verzachten voor CG. Het Hof heeft op die manier CG en haar kinderen willen beschermen, en zorgt ervoor dat zij in waardige omstandigheden in het VK kunnen blijven. Met de zaak voorhanden formuleert het Hof van Justitie een duidelijke ondergrens. Die ondergrens van het Hof wordt bepaald door burgerlijke en politieke rechten. Een verwijzing naar sociale rechten, zoals het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, blijven – net zoals in eerdere rechtspraak – achterwege, wat te betreuren valt. Bovendien staat de reikwijdte van de door het Hof van Justitie geformuleerde ondergrens niet duidelijk vast. De vraag rijst immers of deze bescherming enkel geldt voor EU-onderdanen met een verblijfsrecht op basis van het nationale recht of alle EU-onderdanen wanneer ze gebruik maken van hun vrij verkeer. Het laatste lijkt het meeste in lijn te zijn met het HGEU. De fundamentele rechten in het HGEU moeten binnen het EU-recht worden nageleefd voor alle EU-onderdanen. Dit geldt ook voor EU-onderdanen die zich naar een andere EU-lidstaat begeven om daar te verblijven. Echter, dat het Hof dit standpunt ook zal doortrekken in toekomstige rechtspraak waar het een verblijf op basis van de verblijfsrichtlijn betreft lijkt onzeker.

27. Het debat rond de toegang tot socialebijstandsuitkeringen voor EU-onderdanen blijft ook na CG actueel; deze zaak toont opnieuw de onvolmaaktheid aan van dit vraagstuk op EU-niveau, dat vraagt om verdere coördinatie maar ook een zekere harmonisatie.⁷⁷ Op die manier kan ook een billijk evenwicht worden gevonden tussen de rechten en verplichtingen van verschillende EU-lidstaten in de toekenning van sociale bijstand voor niet-beroepsactieve EU-onderdanen. Dit debat is niet nieuw en in het verleden werden al voorstellen gelanceerd om enkele van de constructiefouten uit de verblijfsrichtlijn te halen.

Enkele voorstellen betreffen onder meer de mogelijkheid om gedurende een korte periode sociale bijstand te exporteren uit de thuislidstaat, of voorzien in een kostencompensatiemechanisme tussen de EU-lidstaten of een EU-fonds dat hiermee belast is.⁷⁸ Ook kan de uitwijzing vergemakkelijkt worden of effectief toegepast worden waarbij men in de tussenperiode voorafgaand aan de uitwijzing wel nog recht heeft op sociale bijstand.⁷⁹ Verder moet op EU-niveau duidelijkheid komen over het statuut voor “getolereerden EU-onderdanen”: afspraken moeten dus gemaakt worden over de positie van deze groep EU-onderdanen en hun sociale rechten. Op dit ogenblik hebben ze geen recht op sociale bijstand noch in de thuislidstaat, noch in de gastlidstaat én vindt uitzetting vaak niet plaats. Dit leidt tot een grijze zone waarin EU-onderdanen zich bevinden in een lidstaat zonder enige sociale bescherming. Dit zet de deur open voor preciaire situaties waarin mensen mogelijks slecht betaalde jobs onder slechte werkomstandigheden opnemen zonder enige bijkomende bescherming. Dit kan niet het EU-burgerschap zijn wat men voor ogen had met de invoering van dit recht in het Verdrag van Maastricht. Kortom, ook na CG blijft het dus noodzakelijk om opnieuw na te denken over de verblijfsrichtlijn en de toegang tot socialebijstandsuitkeringen ...

⁷⁷ Zie na Dano in die zin ook P. Schoukens, “Europees burgerschap en sociaal toerisme”, RW 2014-15, 843.

⁷⁸ Zie E. De Becker waarin de auteur enkele voorstellen nader bespreekt zoals reeds eerder uitgewerkt in bepaalde rechtsleer: E. De Becker, *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Brugge, die Keure, 2019, 363.

⁷⁹ Zie E. De Becker waarin de auteur enkele voorstellen nader bespreekt zoals reeds eerder uitgewerkt in bepaalde rechtsleer: E. De Becker, *Het recht op sociale zekerheid in de Europese Unie: een rechtsvergelijkende analyse op basis van het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de constitutionele tradities gemeen aan de lidstaten*, Brugge, die Keure, 2019, 363.

Verdere afspraken blijven dus wenselijk. Al was het maar om de solidariteit tussen de EU-lidstaten en de notie van het EU-burgerschap verder te versterken.

dr. Eleni DE BECKER