

B.10.13. La disposition attaquée subordonne l'octroi de la GRAPA à la condition d'avoir eu une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. Cette résidence effective en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées dans le Registre national.

La disposition attaquée modifie l'article 4 de la loi du 22 mars 2001, en ce sens que la condition de résidence précitée, figurant aux alinéas 2 et 3 de cet article, s'applique à toutes les catégories de bénéficiaires mentionnées à l'alinéa 1^{er} de cet article, dont relèvent les personnes qui ressortissent au champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

La disposition attaquée n'est pas compatible non plus avec l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004, en ce que, sans opérer de distinction selon les bénéficiaires, elle ne prend pas en considération les périodes de résidence accomplies dans un autre État membre de l'Union européenne et elle ne peut pas justifier, à cet égard non plus, le recul significatif du niveau de protection.

B.11. Le second moyen et le premier moyen, en sa seconde branche, sont fondés. Dès lors que le premier moyen, en ses autres branches, ne peut conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu d'examiner celles-ci.

B.12. Dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017, les termes « avoir eu sa résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues » doivent être annulés.

Par corollaire, l'article 4, alinéa 3, de la loi du 22 mars 2001, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017, doit également être annulé.

Par ces motifs,

la Cour

annule :

- dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017, les mots « avoir eu sa résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues » ;

- l'article 4, alinéa 3, de la loi du 22 mars 2001 précitée, tel qu'il a été inséré par l'article 3, 2°, de la loi du 27 janvier 2017.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 janvier 2019.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

F. Daoût

GRONDWETTELIJK HOF

[2019/200576]

Uittreksel uit arrest nr. 6/2019 van 23 januari 2019

Rolnummer: 6714

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l'Homme ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest:

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 augustus 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 7 augustus 2017, heeft de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Mechelynck, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 februari 2017).

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. Artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (hierna: de wet van 22 maart 2001), zoals het is gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 « tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (hierna: de wet van 27 januari 2017) en zoals thans van toepassing, bepaalt:

« De gerechtigde op de inkomensgarantie moet tot één van de volgende categorieën van personen behoren:

1° de personen die de Belgische nationaliteit bezitten;

2° de personen die onder toepassing vallen van de Verordening E.E.G. nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen of van de Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels;

3° de staatlozen die onder toepassing vallen van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend te New York op 28 september 1954 en goedgekeurd door de wet van 12 mei 1960;

4° de vluchtelingen bedoeld in artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen of de genietters van de subsidiaire beschermingsstatus bedoeld in artikel 49/2 van dezelfde wet van 15 december 1980;

5° de onderdanen van een land waarmee België terzake een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten of het bestaan van een feitelijke wederkerigheid heeft erkend;

6° de personen van buitenlandse nationaliteit als bedoeld in artikel 15*bis* en in titel II, hoofdstuk V van de voormelde wet van 15 december 1980, op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend;

[...]

8° de personen van buitenlandse nationaliteit op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend op basis van een bewezen minimale loopbaan als werknemer in de zin van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, als zelfstandige in de zin van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen of als ambtenaar in België van minstens 312 voltijdse dagequivalenten.

De gerechtigde op de inkomensgarantie moet bovendien zijn hoofdverblijfplaats in België hebben en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben.

Voor de toepassing van deze wet wordt dit werkelijk verblijf in België bepaald aan de hand van de informatie, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 5°, van de voormelde wet van 8 augustus 1983, voor de gerechtigde opgenomen en bewaard in het Rijksregister.

Voor de toepassing van deze wet wordt de persoon met onbepaalde nationaliteit gelijkgesteld met de staatloze.

De Koning kan de toepassing van deze wet, onder de door Hem bepaalde voorwaarden, uitbreiden tot andere categorieën van personen dan die bedoeld in het eerste lid, die hun hoofdverblijfplaats in België hebben.

Dit artikel voorziet in de bepaling onder 4° van het eerste lid in de gedeeltelijke omzetting van de 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, voor wat betreft de genietters van de subsidiaire beschermingsstatus bedoeld in artikel 49/2 van dezelfde wet van 15 december 1980 ».

B.2.1. De wet van 22 maart 2001 vervangt de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Zoals die wet, die een toelage verleende aan « noodlijdende ouden van dagen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1968, nr. 134/1, p. 3), beoogt de wet van 22 maart 2001 « een bescherming [te] bieden tegen armoede bij ouderen » (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-636/3, p. 2). Daartoe wordt een financiële hulp toegekend aan ouderen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

B.2.2. In tegenstelling tot het stelsel van de pensioenen, is het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen (hierna: IGO) een residuair stelsel, dat een minimuminkomen waarborgt indien de bestaansmiddelen van de betrokkene onvoldoende blijken te zijn. Gelet op die doelstelling wordt bij de berekening van de inkomensgarantie rekening gehouden met alle bestaansmiddelen en pensioenen, van welke aard of oorsprong ook, waarover de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, beschikken, behalve de door de Koning bepaalde uitzonderingen. Voor de persoon die in gemeenschap leeft of de hoofdverblijfplaats deelt met andere personen dan de echtgenoot of de wettelijk samenwonende, wordt enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover de aanvrager persoonlijk beschikt. Wanneer de betrokkene aan de in artikel 6, § 2, bepaalde voorwaarden voldoet, wordt voor de berekening van de inkomensgarantie enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover hij persoonlijk beschikt. De Koning bepaalt met welke bestaansmiddelen bij het vaststellen van de inkomensgarantie geen rekening wordt gehouden (artikel 7, § 1, van de wet van 22 maart 2001, zoals vervangen bij de wet van 8 december 2013).

B.3.1. Het voordeel van de IGO was oorspronkelijk bij artikel 1, § 2, van de wet van 1 april 1969 beperkt tot de Belgen, de vluchtelingen, de staatlozen en de onderdanen van een land waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst had afgesloten; bovendien moest de gerechtigde die geen Belg was, gedurende de laatste vijf jaar vóór de aanvraag werkelijk in België hebben verbleven.

Door die verblijfsvoorwaarde « wordt in hoofde van de niet-Belg het bewijs geleverd van een gehechtheid aan het land dat hem een inkomen waarborgt » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1968, nr. 134/1, p. 5).

B.3.2. Het voordeel van de IGO werd vervolgens bij de wet van 8 augustus 1980 uitgebreid tot « elk ander persoon van vreemde nationaliteit op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen van werknemer in België werd geopend », waarbij die uitbreiding beantwoordde « aan de aanbeveling van de Commissie van deskundigen van de Internationale Arbeidsorganisatie omtrent de toepassing voor België van artikel 6, § 1, b, van de Overeenkomst nr. 97 betreffende de migrerende arbeiders, door België bekrachtigd op 27 juli 1953 » (*Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 323/1, p. 27).

Het koninklijk besluit nr. 417 van 16 juli 1986 tot wijziging van de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden heeft het voordeel van de IGO eveneens uitgebreid tot de onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Gemeenschap (thans: Europese Unie), en heeft bepaald dat de voorwaarde van verblijfsduur vanaf dan op dezelfde wijze zou gelden voor Belgen én voor vreemdelingen.

B.3.3. Het voordeel van de IGO werd vervolgens bij de wet van 20 juli 1991 uitgebreid tot de personen van vreemde nationaliteit ten gunste van wie een recht op een rust- of overlevingspensioen van zelfstandige - en niet langer enkel van werknemer - in België werd geopend, waarbij die uitbreiding werd verantwoord om « billijkheidsredenen » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374/1, p. 22), terwijl de voorwaarde van verblijfsduur werd afgeschaft om de regeling conform te maken aan het gemeenschapsrecht (*ibid.*, p. 21).

B.3.4. De geleidelijke uitbreiding van het personele toepassingsgebied van het stelsel van de IGO werd vanuit een tweevoudig perspectief doorgevoerd: voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de internationale verbintenissen van België en de vereiste opleggen dat men een band moet hebben met het land alsmede gelijke tred moet houden met het stelsel van het bestaansminimum, met dat van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap en met dat van de gewaarborgde gezinsbijslag.

B.4.1. Zo voorzag, tot de inwerkingtreding van artikel 3 van de wet van 27 januari 2017, de wet van 22 maart 2001 niet in een algemene voorwaarde met betrekking tot de duur van het werkelijke verblijf van de IGO-gerechtigden in België. Het was alleen vereist zijn hoofdverblijfplaats in België te hebben.

B.4.2. Wat betreft de voorwaarde, die voortaan bij artikel 3 van de wet van 27 januari 2017, zonder onderscheid, aan alle categorieën van mogelijke IGO-gerechtigden is opgelegd om gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, in België te hebben verbleven, wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld:

« Het opzet van voorliggend wetsontwerp is om aan de bestaande toekenningsvoorwaarden een bijkomende toekenningsvoorwaarde van werkelijk verblijf in België toe te voegen teneinde de band die de gerechtigden met België en zijn stelsel van sociale bijstand dienen te hebben, te versterken.

Hiervoor voorziet het voorliggend wetsontwerp in de verplichting voor de gerechtigden op de inkomensgarantie om gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België te hebben gehad.

[...]

De maatregel beoogt inderdaad het onder controle houden van de kostenevolutie van de inkomensgarantie. De statistieken geven aan dat in 10 jaar tijd, de kost van dit bijstandsstelsel is verdubbeld om jaarlijks een half miljard euro te overschrijden (in 2005, maandelijks uitgave van 21 420 518,93 euro en in 2015, maandelijks uitgave van 43 179 399,44 euro). Het aantal gerechtigden is over een periode van 10 jaar gestegen met ongeveer 24 % (in 2005, 92 115 gerechtigden en in 2015 113 662 gerechtigden). Deze belangrijke evolutie van de kosten is des te meer verontrustend aangezien de regelmatige herwaarderingen van het minimumpensioen, die hebben plaatsgevonden in het kader van de welvaartsenveloppe, een aantal gepensioneerden toelaten om niet langer onder de inkomensgarantie te vallen.

[...]

Om al die redenen, laat dit wetsontwerp het ontvangen van een inkomstengarantie afhangen van een verblijfsvoorwaarde van 10 jaar in België waarvan 5 jaar onafgebroken. Men kan inderdaad beschouwen dat een persoon [die] in de loop van zijn leven ten minste 10 jaar in België heeft gewoond, waarvan 5 jaar onafgebroken, Belg of niet, een voldoende sterke band kan aantonen met België wat het ontvangen van een sociale prestatie die uitsluitend is gefinancierd door belastingen verantwoordt » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/001, pp. 4, 5 en 6).

In zijn antwoord op een parlementaire vraag nr. 156 heeft de minister van Pensioenen voorts gepreciseerd:

« De doelstelling die door dit voorontwerp van wet wordt nagestreefd, bestaat erin een einde te stellen aan bepaalde misbruiken die gelinkt zijn met een vorm van 'sociale shopping'. Ons land dient een hoog niveau aan bescherming te garanderen aan zijn inwoners, maar het is onaanvaardbaar dat bepaalde personen zich in België komen vestigen enkel met de bedoeling om van zijn sociale voordelen te genieten.

Het is des te moeilijker te begrijpen dat een persoon die nooit in België heeft gewoond of zelfs nooit in België heeft gewerkt, een uitkering kan krijgen die soms hoger ligt dan het pensioen van vele Belgische zelfstandigen of werknemers die sociale bijdragen hebben betaald tijdens hun volledige loopbaan » (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2015-2016, 54-089, 23 september 2016, p. 274).

B.5. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet. De verzoekende partij betoogt dat de invoering, bij het bestreden artikel 3 van de wet van 27 januari 2017, van een voorwaarde van een werkelijk verblijf in België van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken, die het recht op het voordeel van de IGO opent, een aanzienlijke achteruitgang vormt in de bescherming van het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand. Die achteruitgang zou niet redelijk worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

B.6.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening ervan bepalen. Die rechten omvatten onder meer het te dezen van belang zijnde recht op sociale bijstand. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.6.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op sociale bijstand een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.7.1. In verband met de verenigbaarheid van de bestreden maatregel met de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt:

« Op grond van de bestaande wetgeving kan aan personen die hun hoofdverblijfplaats in België hebben, maar nog niet een werkelijk verblijf in België gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, kunnen aantonen, het recht op een IGO worden toegekend. Vraag is of de thans ontworpen maatregel in vergelijking met de huidige regeling een aanzienlijke achteruitgang inhoudt en, in voorkomend geval, of die aanzienlijke achteruitgang kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, dient een regeling die tot gevolg heeft dat een aantal ouderen, in vergelijking met de huidige situatie, geen recht zal hebben op een IGO tot wanneer aan de verblijfsvoorwaarde van 10 jaar is voldaan, als een maatregel te worden beschouwd die een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau tot gevolg heeft. Vraag is dan of daarvoor een reden van algemeen belang voorhanden is. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen regeling summier verantwoord door te stellen dat ' [h]et opzet van voorliggend wetsontwerp is om aan de bestaande toekenningsvoorwaarden een bijkomende toekenningsvoorwaarde van werkelijk verblijf in België toe te voegen teneinde de band die de gerechtigden met België en [zijn] stelsel van sociale bijstand dienen te hebben, te versterken '. Een dergelijke redengeving volstaat evenwel op zich niet om de aanzienlijke achteruitgang die de ontworpen maatregel tot gevolg heeft, te kunnen verantwoorden. De stellers van het ontwerp zullen ook moeten aantonen dat de beoogde versterking van de band van de gerechtigden met België en [zijn] stelsel van sociale bijstand houdt met een reden van algemeen belang in de zin van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en, in ondergeschikte orde, dat een werkelijk verblijf van tien jaar in België, ongeacht in welke fase van het leven, een pertinent criterium is om die (blijvende) band aan te tonen. Die ruimere verantwoording dient bovendien te worden opgenomen in de memorie van toelichting » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/001, pp. 19 en 20).

B.7.2. In antwoord op die opmerking wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld:

« In antwoord op de opmerking van de Raad van State in zijn advies nr. 59.786/1/V van 16 augustus 2016 betreffende de overeenstemming van de maatregel met artikel 23 van de Grondwet, moet het volgende worden verduidelijkt.

De maatregel betreft enkel de toekenningsvoorwaarden van de inkomensgarantie. Eens aan de toekenningsvoorwaarden wordt voldaan, wordt er geen enkele wijziging aangebracht noch op het niveau van de prestatie, noch op het niveau van de betalingsvoorwaarden. Deze maatregel houdt bijgevolg geen aanzienlijke achteruitgang in van het beschermingsniveau.

Verder moet er worden opgemerkt dat de personen die, in voorkomend geval, niet meer zouden kunnen genieten van de inkomensgarantie, steeds hun recht zullen kunnen laten gelden op sociale integratie conform de voorwaarden die zijn vastgelegd door de wet van 26 mei 2002.

Zelfs als men zou oordelen dat er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, wat niet het geval is, is deze achteruitgang verantwoord door zeer sterke overwegingen van algemeen belang » (*ibid.*, pp. 4 en 5).

B.8. Bij artikel 1, § 2, van de wet van 1 april 1969 werd aan de gerechtigde, indien hij geen Belg was, de verplichting opgelegd om gedurende vijf jaar vóór de aanvraag werkelijk in België te verblijven. Bij artikel 43 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen is die verblijfsvoorwaarde voor alle gerechtigden om de volgende redenen opgeheven:

« De voorgestelde wijzigingen beogen de afschaffing voor de vereiste inzake voorafgaandelijk verblijf op Belgisch grondgebied voor de toekenning van het bestaansminimum, de tegemoetkomingen aan gehandicapten, het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de gewaarborgde gezinsbijslag met het doel om deze regimes conform te maken aan het communautair recht.

De Commissie meent inderdaad dat de betrokken vereiste een indirecte discriminatie inhoudt die niet objectief wordt gerechtvaardigd en wel in de mate dat de voorwaarde van verblijf voorafgaand aan de toegang tot het recht veel moeilijker kan vervuld worden door de onderdanen van de andere lidstaten dan door de Belgische onderdanen » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374-1, pp. 21-22).

Vóór de aanneming van de bestreden bepaling, voorzag de wet van 22 maart 2001, die de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden heeft vervangen, evenmin in een voorwaarde met betrekking tot de duur van het werkelijk verblijf van de gerechtigden in België.

Door alle categorieën van IGO-gerechtigden, zonder enig onderscheid, te onderwerpen aan een voorwaarde van werkelijk verblijf in België gedurende tien jaar, waarvan vijf jaar zonder onderbreking, heeft het bestreden artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 derhalve tot gevolg dat een aantal ouderen, die tot alle in die bepaling beoogde categorieën kunnen behoren, het recht op de IGO wordt ontzegd tot wanneer zij aan de verblijfsvoorwaarde van tien jaar voldoen. Die verblijfsvoorwaarde vormt een aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming inzake maatschappelijke dienstverlening.

Ook al wordt, als antwoord op de opmerking van de Raad van State, in de in B.7.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding vermeld dat de bestreden bepaling noch het bedrag, noch de betalingsvoorwaarden van de IGO wijzigt en dat de personen die niet langer het voordeel van de IGO zouden kunnen genieten, hun recht op maatschappelijke integratie zullen kunnen laten gelden, volstaat de vaststelling dat een nieuwe toekenningsvoorwaarde inzake werkelijk verblijf wordt opgelegd om te oordelen dat die voorwaarde, ten aanzien van de personen die een dergelijk werkelijk verblijf niet kunnen aantonen, een aanzienlijke achteruitgang betekent van het daarvoor bestaande beschermingsniveau.

B.9.1. Zoals blijkt uit de in B.4.2 vermelde parlementaire voorbereiding strekt het instellen van de voorwaarde van tien jaar werkelijk verblijf, waarvan ten minste vijf jaar zonder onderbreking, ertoe de band die de gerechtigden met België en zijn stelsel van maatschappelijke dienstverlening dienen te hebben, te versterken. Die verblijfsverplichting zou het mogelijk moeten maken om de kostenevolte van de IGO onder controle te houden, omdat de kost voor dit bijstandstelsel in tien jaar tijd zou zijn verdubbeld. Overigens is het de bedoeling om komaf te maken met bepaalde misbruiken vanwege personen die zich in België komen vestigen enkel met de bedoeling om die sociale voordelen te genieten. Ten slotte wil de wetgever vermijden dat een persoon die nooit in België heeft gewoond of er zelfs nooit heeft gewerkt, een uitkering kan krijgen die meer bedraagt dan die van Belgen die gedurende hun volledige beroepsloopbaan sociale bijdragen hebben betaald.

B.9.2. Om IGO-gerechtigd te zijn dient de aanvrager volgens artikel 4, eerste lid, van de wet van 22 maart 2001 in de eerste plaats te behoren tot een van de vermelde categorieën van personen. Naast de personen die de Belgische nationaliteit bezitten (artikel 4, eerste lid, 1^o) komen bepaalde categorieën van vreemdelingen in aanmerking op grond van internationale verbintenissen die België heeft aangegaan (artikel 4, eerste lid, 2^o tot 4^o) of op grond van wederkerigheid (artikel 4, eerste lid, 5^o).

De andere categorieën van vreemdelingen komen slechts in aanmerking op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend. Voor de personen bedoeld in artikel 4, eerste lid, 6^o, van de wet van 22 maart 2001 gaat het bovendien enkel om langdurig ingezetenen. Voor de vreemdelingen bedoeld in artikel 4, eerste lid, 8^o, van die wet geldt als bijkomende voorwaarde dat het pensioen is geopend op basis van een bewezen minimale loopbaan in België van 312 voltijdse dagequivalenten als werknemer, zelfstandige of ambtenaar.

B.9.3. Artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 vereist daarnaast - wat niet door de verzoekende partij wordt betwist - dat de IGO-gerechtigde zijn hoofdverblijfplaats moet hebben in België. Volgens artikel 2, 4^o, van de voormelde wet dient het begrip « hoofdverblijfplaats » te worden opgevat zoals het voorkomt in artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen ».

Volgens artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 is de hoofdverblijfplaats de plaats waar de leden van een huishouden dat uit verscheidene personen is samengesteld gewoonlijk leven, ongeacht of die personen al dan niet door verwantschap verbonden zijn, of de plaats waar een alleenstaande gewoonlijk leeft, en stelt de Koning de aanvullende regels vast voor het bepalen van het hoofdverblijf en het referentieadres.

Artikel 16 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister bepaalt:

« § 1. De bepaling van de hoofdverblijfplaats is gebaseerd op een feitelijke situatie, dat wil zeggen de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar.

Deze vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, met name de plaats waarheen de betrokkene gaat na zijn beroepsbezigheden, de plaats waar de kinderen naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en de telefoonkosten, het gewone verblijf van de echtgenoot of van andere leden van het huishouden.

§ 2. [...]

§ 3. Het volstaat niet dat iemand enkel de bedoeling uit om zijn hoofdverblijfplaats op een gegeven plaats te vestigen of een eigendomstitel, een huurcontract of elk ander bewijs van bewoning voorlegt om voor het betrokken gemeentebestuur de inschrijving als hoofdverblijfplaats te rechtvaardigen ».

Uit het bovenstaande blijkt dat opdat een persoon zijn hoofdverblijfplaats heeft in België, het niet volstaat dat hij daar een geregistreerde woonplaats heeft, maar vereist wordt dat het werkelijke centrum van zijn belangen daar gevestigd is, wat onder meer moet blijken uit de duur en de continuïteit op het grondgebied, alsook uit de gezinssituatie en de familiebanden.

B.9.4. Los van de wet van 22 maart 2001 dient bovendien erop te worden gewezen dat wanneer een vreemdeling een verblijfsrecht in België wil verkrijgen, hij in beginsel niet ten laste mag vallen van de overheid en over voldoende middelen moet beschikken om in zijn onderhoud en zijn huisvesting te voorzien, zonder een beroep te doen op de sociale voorzieningen van het gastland.

B.9.5. De door de bestreden bepaling ingevoerde verblijfsvoorwaarde van ten minste tien jaar werkelijk verblijf in België, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, is cumulatief met de in B.9.2 en B.9.3 vermelde vereisten.

B.9.6. Gelet op het niet-contributieve karakter van het stelsel van de IGO, dat uitsluitend met belastinggeld wordt gefinancierd, vermag de wetgever het voordeel ervan afhankelijk te stellen van het bestaan van een voldoende sterke band met België. Het streven naar het beheersen van de budgettaire kosten van de IGO vormt bovendien een legitieme doelstelling. Bij de beoordeling van de bestreden bepaling dient echter ook ermee rekening te worden gehouden dat de IGO een minimumvoorziening is, die slechts aan de mindergegoeden kan worden toegekend.

B.9.7. Er valt niet in te zien in welk opzicht de voorwaarde van een werkelijk verblijf van ten minste tien jaar in België, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, in om het even welke fase van het leven van de IGO-gerechtigde, een voldoende band met België en zijn sociale stelsel aantoont, toelaat « sociale shopping » tegen te gaan of aantoont dat de gerechtigde met zijn activiteit heeft bijgedragen aan de financiering van de sociale zekerheid, zoals de wetgever het wenste. Het blijkt evenmin in welk opzicht de ontstentenis van de bestreden verblijfsvoorwaarde de verklaring zou vormen voor de verhoging van de budgettaire kosten van de IGO, aangezien in de parlementaire voorbereiding ook wordt verwezen naar andere factoren zoals bijvoorbeeld de vergrijzing van de bevolking of de wijzigingen in de pensioenwetgeving.

B.9.8. Bijgevolg wordt de door de bestreden bepaling veroorzaakte aanzienlijke vermindering van het geboden beschermingsniveau niet verantwoord door redenen die verband houden met het algemeen belang.

B.10.1. Daarbij komt nog dat te dezen rekening moet worden gehouden met de door de verzoekende partij in het eerste middel aangevoerde verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

B.10.2. De Ministerraad voert aan dat de verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing is op de IGO, gelet op het feit dat die verordening, krachtens artikel 3, lid 5, ervan, niet van toepassing is op « sociale en medische bijstand ».

Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet blijkt dat ook de wetgever ervan is uitgegaan dat de verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing is op de IGO.

Tijdens de bespreking in de bevoegde commissie merkte een lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers op:

« Het wetsontwerp is strijdig met de artikelen 4 en 5 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Volgens een consistente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet bij de beoordeling van het recht op een uitkering een verblijf in een welbepaald land van de EU worden gelijkgesteld met een verblijf in een andere EU-lidstaat, wat in het wetsontwerp niet het geval is: enkel een verblijf in België van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken, geeft aanleiding tot de toekenning van de IGO, terwijl een verblijf in een andere EU-lidstaat niet met een verblijf in België wordt gelijkgesteld » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 8).

De bevoegde minister antwoordde dat « een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen sociale zekerheid en sociale bijstand » en voegde eraan toe:

« De bijlage bij de verordening nr. 883/2004 sluit de IGO uit van het toepassingsveld ervan. De argumenten die mevrouw [...] put uit de artikelen 4 en 5 van deze verordening zijn dus niet relevant » (*ibid.*, p. 10).

B.10.3. Krachtens artikel 2 ervan is de verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing op « onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden », evenals op « de nabestaanden van de personen op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is geweest, ongeacht de nationaliteit van die personen, indien hun nabestaanden onderdanen van één van de lidstaten, staatlozen of vluchtelingen zijn die in één van de lidstaten wonen ».

B.10.4. Hoewel artikel 3, lid 5, *a)*, bepaalt dat de verordening niet van toepassing is op « sociale en medische bijstand », bepaalt artikel 3, lid 3:

« Deze verordening is tevens van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70 ».

B.10.5. Artikel 70 van de verordening (EG) nr. 883/2004 bepaalt:

« 1. Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingsfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1, bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder ' bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties ' verstaan prestaties die:

a) bedoeld zijn:

i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, lid 1, vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat;

of

ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat;

en

b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd;

en

c) opgenomen zijn in bijlage X.

3. Artikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III zijn niet van toepassing op de in lid 2 van dit artikel bedoelde prestaties.

4. De in lid 2 bedoelde uitkeringen zullen uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Deze prestaties worden verstrekt door, en voor rekening van, het orgaan van de woonplaats ».

B.10.6. Bijlage X (« Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties (artikel 70, lid 2, *c)* »), waarnaar wordt verwezen in artikel 70 van de verordening (EG) nr. 883/2004, vermeldt onder de hoofding « BELGIË »:

a) Inkomensvervangende tegemoetkoming (Wet van 27 februari 1987).

b) Inkomensgarantie voor ouderen (Wet van 22 maart 2001) ».

B.10.7. Uit het voorgaande volgt dat de verordening (EG) nr. 883/2004 wel degelijk van toepassing is op de IGO, althans voor de categorieën van personen vermeld in artikel 1 van die verordening.

B.10.8. Krachtens artikel 70, lid 3, van de verordening (EG) nr. 883/2004 zijn artikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III niet van toepassing op de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

B.10.9. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft ter zake geoordeeld:

« 48. In dit verband dient in de eerste plaats in herinnering te worden gebracht dat artikel 3 van verordening nr. 883/2004 de materiële werkingssfeer van deze verordening omschrijft en daarbij in lid 3 ervan uitdrukkelijk bepaalt dat zij ' tevens van toepassing [is] op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70 [van die verordening] '.

49. Uit de bewoordingen van artikel 3 van verordening nr. 883/2004 volgt dus duidelijk dat deze verordening van toepassing is op bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

50. In de tweede plaats bepaalt artikel 70, lid 3, van verordening nr. 883/2004 dat artikel 7 ervan, dat de opheffing van de regels inzake de woonplaats regelt, en de andere hoofdstukken van titel III van deze verordening, die verschillende categorieën uitkeringen betreft, niet van toepassing zijn op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

51. Hoewel dus artikel 70, lid 3, van verordening nr. 883/2004, als uitzondering, bepaalde voorschriften van deze verordening niet-toepasselijk verklaart op die prestaties, is artikel 4 niet een van die voorschriften.

52. Ten slotte beantwoordt de uitlegging volgens welke artikel 4 van verordening nr. 883/2004 van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, aan de bedoeling van de wetgever van de Unie, zoals blijkt uit de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1247/92, waarbij verordening nr. 1408/71 is gewijzigd om daarin bepalingen op te nemen inzake dit type prestaties teneinde rekening te houden met de rechtspraak daarover.

53. Volgens de zevende overweging van die considerans zouden deze prestaties uitsluitend conform de wetgeving van het land van de woonplaats van de betrokkene of van zijn of haar gezinsleden moeten worden toegekend, waar nodig met inaanmerkingneming van de tijdvakken van wonen vervuld in een andere lidstaat en zonder dat er sprake is van enige discriminatie op grond van nationaliteit.

54. De bijzondere bepaling die de Uniewetgever aldus middels verordening nr. 1247/92 heeft ingevoegd in verordening nr. 1408/71, kenmerkt zich dus door de niet-exporteerbaarheid van de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als tegenwicht voor gelijke behandeling in de woonstaat » (HvJ, grote kamer, 11 november 2014, C-333/13, *Elisabeta Dano e.a.*).

B.10.10. Daaruit blijkt dat de andere bepalingen van de verordening (EG) nr. 883/2004 dan die welke uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 70, lid 3, van toepassing zijn op de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, waartoe de IGO, krachtens bijlage X bij de verordening, behoort.

B.10.11. Artikel 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 bepaalt:

« Tenzij in deze verordening anders is bepaald, houdt het bevoegde orgaan van een lidstaat waarvan de wetgeving:

- het verkrijgen, het behoud, de duur of het herstel van het recht op prestaties,

- de toepassing van een wetgeving,

of

- de toegang tot of de ontheffing van de verplichte, vrijwillig voortgezette of vrijwillige verzekering,

afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, voor zover nodig, rekening met de overeenkomstig de wetgeving van een andere lidstaat vervulde tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, alsof die tijdvakken overeenkomstig de door dat orgaan toegepaste wetgeving zijn vervuld ».

B.10.12. Het voormelde artikel 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 betreft het beginsel van de « samentelling van de tijdvakken », wat met name inhoudt dat wanneer de toekenning van een recht op een prestatie afhankelijk wordt gemaakt van het vervullen van bepaalde tijdvakken van wonen, de tijdvakken van wonen vervuld in een andere lidstaat van de Europese Unie in aanmerking moeten worden genomen.

B.10.13. De bestreden bepaling maakt de toekenning van de IGO afhankelijk van de voorwaarde een werkelijk verblijf in België te hebben gehad gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken. Dat werkelijk verblijf in België wordt bepaald aan de hand van de informatie opgenomen in het Rijksregister.

De bestreden bepaling wijzigt artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 in die zin dat de voormelde verblijfsvoorwaarde, opgenomen in het tweede en het derde lid van dat artikel, geldt voor alle in het eerste lid van dat artikel vermelde categorieën van gerechtigden, waartoe de personen behoren die onder het toepassingsgebied van de verordening (EG) nr. 883/2004 vallen.

Doordat de bestreden bepaling, zonder onderscheid naar gelang van de gerechtigden, de in een andere lidstaat van de Europese Unie vervulde tijdvakken van wonen niet in aanmerking neemt, is zij evenmin bestaanbaar met artikel 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 en kan zij in dat opzicht evenmin de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau verantwoorden.

B.11. Het tweede middel en het eerste middel, in zijn tweede onderdeel, zijn gegrond. Aangezien het eerste middel, in zijn overige onderdelen, niet tot een ruimere vernietiging kan leiden, dienen die onderdelen niet te worden onderzocht.

B.12. In artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017 dienen de woorden « en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben » te worden vernietigd.

Daarmee samenhangend dient ook artikel 4, derde lid, van de wet van 22 maart 2001, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017 te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt:

- in artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017, de woorden « en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben »;

- artikel 4, derde lid, van de voormelde wet van 22 maart 2001, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 januari 2019.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

F. Daoût

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2019/200576]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 6/2019 vom 23. Januar 2019

Geschäftsverzeichnisnummer: 6714

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte, erhoben von der VoG « Ligue des Droits de l'Homme ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 4. August 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 7. August 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG « Ligue des Droits de l'Homme », unterstützt und vertreten durch RA A. Mechelynck, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. Februar 2017).

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 4 des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte (nachstehend: Gesetz vom 22. März 2001) in der durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte (nachstehend: Gesetz vom 27. Januar 2017) abgeänderten und zur Zeit anwendbaren Fassung, bestimmt:

« Der Empfänger der Einkommensgarantie muss einer der folgenden Kategorien von Personen angehören:

1. Personen belgischer Staatsangehörigkeit,
2. Personen, auf die die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, oder die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit anwendbar ist,
3. Staatenlose, auf die das am 28. September 1954 in New York unterzeichnete und durch Gesetz vom 12. Mai 1960 gebilligte Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, anwendbar ist,
4. in Artikel 49 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern erwähnte Flüchtlinge oder in Artikel 49/2 desselben Gesetzes vom 15. Dezember 1980 erwähnte Anspruchsberechtigte von subsidiärem Schutz,
5. Staatsangehörige eines Landes, mit dem Belgien diesbezüglich ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen oder für das Belgien das Bestehen einer tatsächlichen Gegenseitigkeit anerkannt hat,
6. Personen ausländischer Staatsangehörigkeit, die erwähnt sind in Artikel 15*bis* und in Titel II Kapitel V des vorerwähnten Gesetzes vom 15. Dezember 1980, unter der Voraussetzung, dass ein Anspruch auf eine Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension aufgrund einer belgischen Regelung eröffnet ist,
7. [...]

8. Personen ausländischer Staatsangehörigkeit unter der Voraussetzung, dass aufgrund einer belgischen Regelung ein Anspruch auf eine Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension eröffnet ist, der basiert auf einer nachgewiesenen Mindestlaufbahn als Lohnempfänger im Sinne des Königlichen Erlasses Nr. 50 vom 24. Oktober 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger, als Selbständiger im Sinne des Königlichen Erlasses Nr. 72 vom 10. November 1967 über die Ruhestands- und Hinterbliebenenpensionen für Selbständige oder aber auf einer nachgewiesenen Laufbahn von mindestens 312 vollzeitäquivalenten Tagen als Beamter in Belgien.

Der Empfänger der Einkommensgarantie muss außerdem seinen Hauptwohntort in Belgien haben und während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt haben.

Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes wird dieser tatsächliche Wohnort in Belgien anhand der Informationen bestimmt, die gemäß Artikel 3 Absatz 1 Nr. 5 des vorerwähnten Gesetzes vom 8. August 1983 für den Empfänger im Nationalregister registriert und gespeichert werden.

Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist eine Person unbestimmter Staatsangehörigkeit einem Staatenlosen gleichgestellt.

Der König kann unter den von Ihm festgelegten Bedingungen die Anwendung des vorliegenden Gesetzes auf andere als die in Absatz 1 erwähnten Kategorien von Personen, die ihren Hauptwohntort in Belgien haben, ausdehnen.

In der Bestimmung von Absatz 1 Nr. 4 sieht vorliegender Artikel - was die in Artikel 49/2 desselben Gesetzes vom 15. Dezember 1980 erwähnten Anspruchsberechtigten von subsidiärem Schutz betrifft - die Teilumsetzung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiärem Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vor. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist eine Person unbestimmter Staatsangehörigkeit einem Staatenlosen gleichgestellt ».

B.2.1. Das Gesetz vom 22. März 2001 ersetzt das Gesetz vom 1. April 1969 zur Einführung eines garantierten Einkommens für Betagte. Ebenso wie dieses Gesetz, durch das « Not leidenden älteren Personen » eine Zulage gewährt wurde (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1968, Nr. 134/1, S. 3), bezweckt das Gesetz vom 22. März 2001, « einen Schutz gegen Armut bei älteren Personen zu bieten » (*Parl. Dok.*, Senat, 2000-2001, Nr. 2-636/3, S. 2). Dazu wird älteren Personen, die nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, eine finanzielle Hilfe gewährt.

B.2.2. Im Gegensatz zum Pensionssystem ist das System der Einkommensgarantie für Betagte (nachstehend: EGfB) ein Restsystem, das ein Mindesteinkommen garantiert, wenn die Existenzmittel der betreffenden Person sich als unzureichend erweisen. Angesichts dieser Zielsetzung werden bei der Berechnung der Einkommensgarantie alle Existenzmittel und Pensionen gleich welcher Art und gleich welchen Ursprungs, abgesehen von den vom König vorgesehenen Ausnahmen, berücksichtigt, über die der Betreffende oder sein Ehepartner oder gesetzlich zusammenwohnender Partner, mit dem er denselben Hauptwohrtort teilt, verfügen. Für Personen, die in einer Gemeinschaft leben oder den Hauptwohrtort mit anderen Personen als dem Ehepartner oder dem gesetzlich zusammenwohnenden Partner teilen, werden nur die Existenzmittel und Pensionen berücksichtigt, über die der Antragsteller persönlich verfügt. Wenn der Betreffende die in Artikel 6 § 2 vorgesehenen Bedingungen erfüllt, werden für die Berechnung der Einkommensgarantie nur die Existenzmittel und Pensionen berücksichtigt, über die er persönlich verfügt. Der König bestimmt die Existenzmittel, die für die Festsetzung der Einkommensgarantie nicht in Betracht gezogen werden (Artikel 7 § 1 des Gesetzes vom 22. März 2001 in der durch das Gesetz vom 8. Dezember 2013 ersetzten Fassung).

B.3.1. Der Vorteil der EGfB war ursprünglich durch Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 1. April 1969 auf Belgier, Flüchtlinge, Staatenlose und Staatsangehörige eines Landes, mit dem Belgien ein Gegenseitigkeitsabkommen abgeschlossen hat, begrenzt; der Empfänger musste außerdem, wenn er nicht Belgier war, während einer Dauer von fünf Jahren vor dem Antrag tatsächlich in Belgien wohnhaft gewesen sein.

Durch diese Aufenthaltsbedingung « wird auf Seiten einer Person, die nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzt, der Nachweis einer Verbindung zu dem Land, das ihm ein Einkommen garantiert, erbracht » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1968, Nr. 134/1, S. 5).

B.3.2. Der Vorteil der EGfB wurde anschließend durch das Gesetz vom 8. August 1980 ausgedehnt auf « jede Person ausländischer Staatsangehörigkeit unter der Voraussetzung, dass ein Anspruch auf eine Alters- oder Hinterbliebenenpension für Lohnempfänger in Belgien eröffnet ist »; dabei entsprach diese Erweiterung « der Empfehlung der Expertenkommission der Internationalen Arbeitsorganisation zur Anwendung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) des am 27. Juli 1953 durch Belgien ratifizierten Übereinkommens Nr. 97 über Wanderarbeiter durch Belgien » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1979-1980, Nr. 323/1, S. 27).

Der königliche Erlass Nr. 417 vom 16. Juli 1986 zur Abänderung des Gesetzes vom 1. April 1969 zur Einführung eines garantierten Einkommens für Betagte hat ebenfalls den Vorteil der EGfB auf Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (derzeit: Europäische Union) ausgedehnt und vorgesehen, dass die Bedingung der Dauer des Aufenthalts künftig auf gleiche Weise für Belgier wie für Ausländer gelten würde.

B.3.3. Der Vorteil der EGfB wurde anschließend durch das Gesetz vom 20. Juli 1991 auf Personen ausländischer Staatsangehörigkeit ausgedehnt, für die ein Anspruch auf eine Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension für Selbständige - und nicht mehr nur für Lohnempfänger - zu ihrem Gunsten in Belgien eröffnet war, wobei diese Erweiterung « mit Gründen der Gerechtigkeit » begründet wurde (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1374/1, S. 22), während die Bedingung der Dauer des Aufenthalts aufgehoben wurde, damit die Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang gebracht wird (ebenda, S. 21).

B.3.4. Die schrittweise Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs der EGfB-Regelung erfolgte in einer doppelten Perspektive: die Erfordernisse, die sich aus internationalen Verpflichtungen Belgiens ergeben, erfüllen und gleichzeitig eine Verbindung mit dem Land vorschreiben sowie eine Aufrechterhaltung gewisser Parallelismen mit der Regelung über das Existenzminimum, über Beihilfen für Personen mit Behinderung und über garantierte Familienleistungen gewährleisten.

B.4.1. So sah das Gesetz vom 22. März 2001 bis zum Inkrafttreten von Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 keine allgemeine Bedingung in Bezug auf die tatsächliche Wohndauer der Empfänger der EGfB in Belgien vor. Es war nur erforderlich, seinen Hauptwohrtort in Belgien zu haben.

B.4.2. Hinsichtlich der von da an durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 unterschiedslos für alle Kategorien von potenziellen Empfängern der EGfB vorgeschriebenen Bedingung, während zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, tatsächlich in Belgien gewohnt zu haben, ist in den Vorarbeiten angegeben:

« Le but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale.

A cette fin, le présent projet de loi prévoit l'obligation pour les bénéficiaires de la garantie de revenus d'avoir eu une résidence effective en Belgique pendant dix années, dont au moins cinq années ininterrompues.

[...]

En effet, la mesure vise à contrôler l'évolution du coût de la garantie de revenus. Les statistiques montrent qu'en 10 ans, le coût de ce régime d'assistance a doublé pour dépasser le demi-milliard d'euros par an (en 2005, dépense mensuelle de 21 420 518,93 euros et en 2015, dépense mensuelle de 43 179 399,44 euros). Le nombre de bénéficiaires en 10 ans a augmenté d'environ 24 % (en 2005, 92 115 bénéficiaires et en 2015, 113 662 bénéficiaires). Cette évolution importante du coût est d'autant plus interpellante que les revalorisations régulières des pensions minimums intervenues dans le cadre de l'enveloppe bien-être permettent à un certain nombre de pensionnés de ne plus relever de la garantie de revenus.

[...]

Pour toutes ces raisons, le présent projet de loi subordonne le bénéfice de la garantie de revenus à une condition de résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues. L'on peut en effet considérer qu'une personne qui a résidé au cours de sa vie, au moins 10 ans en Belgique, dont 5 ans ininterrompus, qu'il soit belge ou non belge, peut démontrer d'un lien suffisamment significatif avec la Belgique justifiant le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/001, pp. 4, 5 et 6).

In seiner Antwort auf die parlamentarische Frage Nr. 156 hat der Minister der Pensionen außerdem erläutert:

« L'objectif poursuivi par cet avant-projet de loi est de mettre fin à certains abus liés à une forme de ' shopping social '. Notre pays doit garantir un haut niveau de protection à ses résidents, mais il est inacceptable que certains viennent s'établir en Belgique dans le seul but de profiter de ses avantages sociaux.

Il est d'autant plus difficile de concevoir qu'une personne qui n'a jamais résidé, voire même jamais travaillé en Belgique, puisse percevoir une allocation parfois plus élevée que la pension de nombreux indépendants ou salariés belges qui ont versé des cotisations sociales durant toute leur carrière » (QRVA, Chambre, 2015-2016, 54-089, 23 septembre 2016, p. 274).

B.5. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung. Die klagende Partei führt an, dass die durch den angefochtenen Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 eingefügte Bedingung des tatsächlichen Wohnorts in Belgien von zehn Jahren, wovon fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, um in den Genuss der EGfB zu kommen, einen bedeutenden Rückschritt für den durch Artikel 23 der Verfassung gewährleisteten Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand darstelle. Dieser Rückschritt sei nicht durch Gründe des Allgemeininteresses vernünftig gerechtfertigt.

B.6.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleisten die verschiedenen Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmen sie die Bedingungen für ihre Ausübung. Diese Rechte umfassen insbesondere das Recht auf sozialen Beistand, das im vorliegenden Fall relevant ist. In Artikel 23 der Verfassung ist nicht präzisiert, was diese Rechte beinhalten, die lediglich als Grundsatz festgehalten werden, wobei es dem jeweiligen Gesetzgeber obliegt, sie gemäß Absatz 2 dieses Artikels, unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen zu gewährleisten.

B.6.2. Artikel 23 der Verfassung enthält bezüglich des Rechts auf sozialen Beistand eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass es hierfür Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse gibt.

B.7.1. Zur Vereinbarkeit der angefochtenen Maßnahme mit der Stillhalteverpflichtung von Artikel 23 der Verfassung hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bemerkt:

« Sur la base de la législation actuelle, le droit à la GRAPA peut être octroyé à des personnes qui ont leur domicile principal en Belgique, mais qui ne peuvent pas encore démontrer une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. La question se pose de savoir si la mesure actuellement en projet entraîne un recul significatif par rapport au régime actuel et, le cas échéant, si ce recul significatif peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'un régime qui, par rapport à la situation actuelle, a pour effet de priver un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRAPA tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de 10 ans, doit être considéré comme une mesure marquant un recul significatif du niveau de protection. On peut donc se demander s'il se fonde sur un motif d'intérêt général. L'exposé des motifs justifie sommairement le régime en projet par le fait que ' [l]e but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale '. Toutefois, pareille motivation n'est en soi pas suffisante pour pouvoir justifier le recul significatif qu'entraîne la mesure en projet. Les auteurs du projet devront également démontrer que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale est lié à un motif d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et, subsidiairement, qu'une résidence effective de dix ans en Belgique, à n'importe quel stade de la vie, constitue un critère pertinent pour démontrer ce lien (permanent). Cette justification plus large devra en outre être inscrite dans l'exposé des motifs » (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 54-2141/001, pp. 19 et 20).

B.7.2. Als Antwort auf diese Bemerkung heißt es in den Vorarbeiten:

« En réponse à la remarque du Conseil d'État dans son avis n° 59.786/1/V du 16 août 2016 concernant la conformité de la mesure avec l'article 23 de la Constitution, il convient de préciser ce qui suit.

La mesure ne concerne que les conditions d'octroi de la garantie de revenus. Une fois les conditions d'octroi remplies, il n'est apporté aucune modification quant au niveau de la prestation ni quant aux conditions de paiement. Cette mesure n'entraîne dès lors pas un recul significatif du niveau de protection.

Par ailleurs, il faut noter que les personnes qui, le cas échéant, viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de la garantie de revenus, pourront toujours faire valoir leur droit à l'intégration sociale dans le respect des conditions fixées par la loi du 26 mai 2002.

Quand bien même l'on devrait considérer qu'il est question d'un recul significatif du niveau de protection, ce qui n'est pas le cas, ce recul est justifié par des considérations très fortes relevant de l'intérêt général » (*ibid.*, pp. 4 et 5).

B.8. Artikel 1 § 2 des Gesetzes vom 1. April 1969 schrieb dem Empfänger vor, dass er, wenn er kein Belgier ist, während fünf Jahren vor dem Antrag tatsächlich in Belgien gewohnt haben muss. Durch Artikel 43 des Gesetzes vom 20. Juli 1991 zur Festlegung sozialer und sonstiger Bestimmungen wurde diese Wohnortbedingung für alle Empfänger aus den folgenden Gründen gestrichen:

« Les modifications proposées visent à supprimer l'exigence d'une durée de résidence préalable sur le territoire belge pour l'octroi du minimum de moyens d'existence, des allocations aux handicapés, du revenu garanti aux personnes âgées et des prestations familiales garanties, afin de rendre ces régimes conformes avec le droit communautaire.

En effet, la Commission considère l'exigence en question comme une discrimination indirecte non objectivement justifiée dans la mesure où la condition de résidence précédant l'ouverture du droit est beaucoup plus difficile à remplir par les ressortissants des autres Etats membres que par les ressortissants belges » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374-1, pp. 21-22).

Vor der Annahme der angefochtenen Bestimmung war im Gesetz vom 22. März 2001, das das Gesetz vom 1. April 1969 zur Einführung eines garantierten Einkommens für Betagte ersetzt hat, auch keine Bedingung bezüglich der tatsächlichen Wohndauer der Empfänger in Belgien vorgesehen.

Somit hat der angefochtene Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017, indem er alle Kategorien von Empfängern der EGfB ohne jede Unterscheidung einer Bedingung des tatsächlichen Wohnorts in Belgien von zehn Jahren, wovon fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, unterwirft, zur Folge, dass einer Reihe von Betagten, die unter die durch diese Bestimmung genannten Kategorien fallen können, das Recht auf die EGfB vorenthalten wird, solange sie die Bedingung des Wohnorts von zehn Jahren nicht erfüllen. Diese Bedingung des Wohnorts stellt einen bedeutenden Rückschritt des Schutzmaßes im Bereich des sozialen Beistands dar.

Auch wenn den in B.7.2 erwähnten Vorarbeiten als Antwort auf die Anmerkung des Staatsrats zu entnehmen ist, dass die angefochtene Bestimmung weder den Betrag noch die Bedingungen für die Zahlung der EGfB ändere und dass Personen, die die EGfB nicht mehr beanspruchen könnten, ihr Recht auf soziale Eingliederung geltend machen könnten, ist die Feststellung, dass eine neue Bedingung für die Gewährung in Bezug auf den tatsächlichen Wohnort vorgeschrieben wird, ausreichend, um zu der Auffassung zu gelangen, dass diese Bedingung für Personen, die einen solchen tatsächlichen Wohnort nicht nachweisen können, einen bedeutenden Rückschritt gegenüber dem Schutzmaß, das vorher bestand, darstellt.

B.9.1. Wie aus den in B.4.2 erwähnten Vorarbeiten hervorgeht, soll die Einführung der Bedingung des tatsächlichen Wohnorts von zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, die Verbindung stärken, die die Empfänger mit Belgien und seinem System des sozialen Bestands haben müssen. Diese Wohnortspflicht sollte es ermöglichen, die Kostenentwicklung der EGfB einzudämmen, weil sich die Kosten dieser Unterstützungsleistungen in zehn Jahren verdoppelt hätten. Außerdem wird das Ziel verfolgt, einige Missbräuche durch Personen zu beenden, die sich mit dem einzigen Ziel in Belgien niederlassen, von den sozialen Vorteilen zu profitieren. Schließlich will der Gesetzgeber es verhindern, dass eine Person, die nie in Belgien gewohnt oder sogar nie in Belgien gearbeitet hat, eine höhere Beihilfe beziehen kann als die Pension von Belgiern, die während ihrer gesamten Berufslaufbahn Sozialbeiträge bezahlt haben.

B.9.2. Nach Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 22. März 2001 muss der Antragsteller, um die EGfB zu erhalten, in erster Linie einer der genannten Personenkategorien angehören. Neben den Personen belgischer Staatsangehörigkeit (Artikel 4 Absatz 1 Nr. 1) kommen bestimmte Kategorien von Ausländern auf der Grundlage internationaler Verträge, die Belgien abgeschlossen hat (Artikel 4 Absatz 1 Nr. 2 bis 4), oder auf der Grundlage der Gegenseitigkeit (Artikel 4 Absatz 1 Nr. 5) in Betracht.

Die anderen Kategorien von Ausländern kommen nur unter der Voraussetzung in Frage, dass ein Anspruch auf eine Ruhestands- oder Hinterbliebenenpension aufgrund einer belgischen Regelung eröffnet ist. Bei den in Artikel 4 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 22. März 2001 genannten Personen handelt es sich zudem nur um langfristig Aufenthaltsberechtigte. In Bezug auf die in Artikel 4 Absatz 1 Nr. 8 desselben Gesetzes erwähnten Ausländer gilt eine zusätzliche Voraussetzung, nämlich dass ein Anspruch auf eine Pension eröffnet ist, der auf einer nachgewiesenen Mindestlaufbahn in Belgien von mindestens 312 vollzeitäquivalenten Tagen als Lohnempfänger, Selbstständiger oder Beamter basiert.

B.9.3. Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. März 2001 verlangt außerdem - was die klagende Partei nicht bestritten -, dass der Empfänger der EGfB seinen Hauptwohntort in Belgien hat. Gemäß Artikel 2 Nr. 4 des vorerwähnten Gesetzes ist der Begriff « Hauptwohntort » im Sinne von Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen (nachstehend: Gesetz vom 19. Juli 1991) auszulegen.

Nach Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 ist der Hauptwohntort entweder der Ort, an dem die Mitglieder eines aus mehreren Personen bestehenden Haushalts gewöhnlich leben, ob diese Personen miteinander verwandt sind oder nicht, oder der Ort, an dem ein Alleinstehender gewöhnlich lebt, und der König legt die zusätzlichen Regeln zur Bestimmung des Hauptwohntortes und der Bezugsadresse fest.

Artikel 16 des königlichen Erlasses vom 16. Juli 1992 über die Bevölkerungsregister und das Fremdenregister bestimmt:

« § 1. Die Bestimmung des Hauptwohntortes beruht auf einer tatsächlichen Situation, das heißt auf der Feststellung des tatsächlichen Aufenthalts in einer Gemeinde während des größten Teils des Jahres.

Diese Feststellung erfolgt auf der Grundlage verschiedener Elemente, namentlich des Ortes, an den der Betreffende nach Ausübung seiner Berufstätigkeit zurückkehrt, des Ortes, an dem die Kinder zur Schule gehen, des Arbeitsortes, des Energieverbrauchs und der Telefonkosten, des gewöhnlichen Aufenthaltsortes des Ehepartners oder der anderen Haushaltsmitglieder.

§ 2. [...]

§ 3. Es genügt nicht, dass eine Person lediglich die Absicht äußert, ihren Hauptwohntort an einem bestimmten Ort festzulegen, oder einen Eigentumsnachweis, einen Mietvertrag oder einen anderen Wohnnachweis vorlegt, damit die Eintragung als Hauptwohntort für die betreffende Gemeindeverwaltung gerechtfertigt ist ».

Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass es, um seinen Hauptwohntort in Belgien zu haben, nicht ausreichend ist, dass der Wohnort dort registriert ist, sondern dass auch der tatsächliche Mittelpunkt der Interessen der Person dort sein muss, was sich insbesondere aus der Dauer und der kontinuierlichen Anwesenheit auf dem Staatsgebiet und der familiären Situation und den familiären Bindungen ergeben muss.

B.9.4. Abgesehen von dem Gesetz vom 22. März 2001 ist auch auf den Umstand hinzuweisen, dass ein Ausländer, der ein Aufenthaltsrecht in Belgien erhalten möchte, grundsätzlich nicht den Behörden zur Last fallen darf und über ausreichende Mittel verfügen muss, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen und die Kosten für seine Wohnung zu tragen, ohne die sozialen Strukturen des Aufnahmemitgliedstaates in Anspruch zu nehmen.

B.9.5. Die Bedingung eines tatsächlichen Wohnorts von mindestens zehn Jahren in Belgien, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, die durch die angefochtene Bestimmung eingeführt wurde, und die in B.9.2 und in B.9.3 dargelegten Bedingungen sind kumulativ.

B.9.6. In Anbetracht der beitragsunabhängigen Beschaffenheit der EGfB-Regelung, die ausschließlich durch Steuern finanziert wird, kann der Gesetzgeber diesen Vorteil vom Bestehen einer ausreichenden Bindung zu Belgien abhängig machen. Das Bestreben, die Haushaltskosten der EGfB einzudämmen, stellt außerdem ein rechtmäßiges Ziel dar. Zur Beurteilung der angefochtenen Bestimmung ist jedoch auch der Umstand zu berücksichtigen, dass die EGfB eine Minimalleistung ist, die nur benachteiligten Personen gewährt werden kann.

B.9.7. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Bedingung eines tatsächlichen Wohnorts von mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, in Belgien in irgendeiner Lebensphase des Empfängers der EGfB eine ausreichende Bindung zu Belgien und seinem Sozialsystem beweist oder es ermöglicht, Sozialshopping zu bekämpfen, oder zeigt, dass der Empfänger durch seine Tätigkeit zur Finanzierung der sozialen Sicherheit beigetragen hat, wie es der Gesetzgeber wollte. Es ist auch nicht zu erkennen, inwiefern das Fehlen der angefochtenen Wohnortbedingung allein die Zunahme der Haushaltskosten der EGfB erklären würde, und in den Vorarbeiten wird auch auf andere Faktoren wie beispielsweise die Alterung der Bevölkerung oder die Änderungen des Gesetzgebers bei den Pensionen Bezug genommen.

B.9.8. Somit ist der durch die angefochtene Bestimmung herbeigeführte bedeutende Rückschritt beim gebotenen Schutzmaß nicht durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

B.10.1. Hinzu kommt noch, dass im vorliegenden Fall die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen ist, auf die sich die klagende Partei im ersten Klagegrund beruft.

B.10.2. Der Ministerrat macht geltend, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 auf die EGfB nicht anwendbar sei, da diese Verordnung nach ihrem Artikel 3 Absatz 5 nicht für die « soziale und medizinische Fürsorge » gelte.

Aus den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Gesetz geht hervor, dass auch der Gesetzgeber der Auffassung war, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 nicht auf die EGfB anwendbar ist.

Bei der Erörterung im zuständigen Ausschuss hat ein Mitglied der Abgeordnetenkommer die folgende Anmerkung gemacht:

« Le projet de loi à l'examen est contraire aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Selon une jurisprudence cohérente de la Cour de Justice de l'Union européenne, une résidence dans un pays donné de l'UE doit être assimilée à une résidence, dans un autre État membre de l'UE dans le cadre de l'évaluation du droit à une allocation, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi à l'examen: seule une résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues donne droit à l'octroi de la GRAPA, alors qu'une résidence dans un autre État membre de l'UE n'est pas assimilée à une résidence en Belgique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 8).

Der zuständige Minister hat geantwortet, dass « klar zwischen der sozialen Sicherheit und der sozialen Fürsorge unterschieden werden muss », und er hat hinzugefügt:

« L'annexe au règlement n° 883/2004 exclut la GRAPA de son champ d'application. L'argumentation que tire Mme [...] des articles 4 et 5 de ce même règlement n'est donc pas pertinente » (*ibid.*, p. 10).

B.10.3. Aufgrund ihres Artikels 2 gilt die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 für « Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedstaat, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie für ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen » sowie für « Hinterbliebene von Personen, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten galten, und zwar ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit dieser Personen, wenn die Hinterbliebenen Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind oder als Staatenlose oder Flüchtlinge in einem Mitgliedstaat wohnen ».

B.10.4. Zwar ist in der Verordnung in Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe a vorgesehen, dass die Verordnung nicht auf « die soziale und medizinische Fürsorge » anwendbar ist, aber in Artikel 3 Absatz 3 bestimmt sie:

« Diese Verordnung gilt auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70 ».

B.10.5. Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bestimmt:

« (1) Dieser Artikel gilt für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, die nach Rechtsvorschriften gewährt werden, die aufgrund ihres persönlichen Geltungsbereichs, ihrer Ziele und/oder ihrer Anspruchsvoraussetzungen sowohl Merkmale der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit als auch Merkmale der Sozialhilfe aufweisen.

(2) Für die Zwecke dieses Kapitels bezeichnet der Ausdruck 'besondere beitragsunabhängige Geldleistungen' die Leistungen:

a) die dazu bestimmt sind:

i) einen zusätzlichen, ersatzweisen oder ergänzenden Schutz gegen die Risiken zu gewähren, die von den in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweigen der sozialen Sicherheit gedeckt sind, und den betreffenden Personen ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts garantieren, das in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht, oder

ii) allein dem besonderen Schutz des Behinderten zu dienen, der eng mit dem sozialen Umfeld dieser Person in dem betreffenden Mitgliedstaat verknüpft ist,

und

b) deren Finanzierung ausschließlich durch obligatorische Steuern zur Deckung der allgemeinen öffentlichen Ausgaben erfolgt und deren Gewährung und Berechnung nicht von Beiträgen hinsichtlich der Leistungsempfänger abhängen. Jedoch sind Leistungen, die zusätzlich zu einer beitragsabhängigen Leistung gewährt werden, nicht allein aus diesem Grund als beitragsabhängige Leistungen zu betrachten,

und

c) die in Anhang X aufgeführt sind.

(3) Artikel 7 und die anderen Kapitel dieses Titels gelten nicht für die in Absatz 2 des vorliegenden Artikels genannten Leistungen.

(4) Die in Absatz 2 genannten Leistungen werden ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Personen wohnen, und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt. Die Leistungen werden vom Träger des Wohnorts und zu seinen Lasten gewährt ».

B.10.6. In Anhang X (« Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen (Artikel 70 Absatz 2 Buchstabe c »), auf den in Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 verwiesen wird, ist unter der Überschrift « BELGIEN » aufgeführt:

« a) Einkommensersatzbeihilfe (Gesetz vom 27. Februar 1987);

b) garantiertes Einkommen für ältere Personen (Gesetz vom 22. März 2001) ».

B.10.7. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 in der Tat auf die EGfB anwendbar ist, zumindest für die in Artikel 1 dieser Verordnung genannten Personenkategorien.

B.10.8. Nach Artikel 70 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 gelten Artikel 7 und die anderen Kapitel des Titels III der Verordnung nicht für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen.

B.10.9. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat auf diesem Gebiet geurteilt:

« 48. Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 deren sachlichen Geltungsbereich festlegt und dabei in Abs. 3 ausdrücklich bestimmt, dass sie ' auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70 [der Verordnung gilt] '.

49. Aus dem Wortlaut des Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 geht somit klar hervor, dass sie für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen gilt.

50. Zweitens sieht Art. 70 der Verordnung Nr. 883/2004 in Abs. 3 vor, dass Art. 7 (' Aufhebung der Wohnortklauseln ') und die anderen Kapitel ihres Titels III, der verschiedenen Arten von Leistungen gewidmet ist, nicht für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gelten.

51. Somit werden zwar durch Art. 70 Abs. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 als Ausnahmvorschrift einige Bestimmungen der Verordnung für nicht auf diese Leistungen anwendbar erklärt, doch gehört Art. 4 der Verordnung nicht zu diesen Bestimmungen.

52. Schließlich entspricht eine Auslegung, nach der Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen anwendbar ist, dem Willen des Unionsgesetzgebers. Dies ergibt sich aus dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1247/92, mit der die Verordnung Nr. 1408/71 geändert wurde, um ihr Bestimmungen über derartige Leistungen hinzuzufügen und so der hierzu ergangenen Rechtsprechung Rechnung zu tragen.

53. Nach dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1247/92 sind diese Leistungen ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzmitgliedstaats der betreffenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu gewähren, wobei die in jedem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Wohnzeiten, soweit erforderlich, zu berücksichtigen sind und jedwede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit entfällt.

54. Die besondere Regelung, die der Unionsgesetzgeber damit durch die Verordnung Nr. 1247/92 in die Verordnung Nr. 1408/71 eingefügt hat, ist mithin durch die Nichtexportierbarkeit besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen als Gegenstück zu einer Gleichbehandlung im Wohnsitzstaat gekennzeichnet » (EuGH, Große Kammer, 11. November 2014, C-333/13, *Elisabeta Dano u.a.*).

B.10.10. Somit sind die Bestimmungen der Verordnung Nr. 883/2004, die nicht ausdrücklich in Artikel 70 Absatz 3 aufgeführt sind, aufgrund von Anhang X der Verordnung auf besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, zu denen die EGfB zählt, anwendbar.

B.10.11. Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bestimmt:

« Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, berücksichtigt der zuständige Träger eines Mitgliedstaats, dessen Rechtsvorschriften:

- den Erwerb, die Aufrechterhaltung, die Dauer oder das Wiederaufleben des Leistungsanspruchs,
- die Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften, oder
- den Zugang zu bzw. die Befreiung von der Pflichtversicherung, der freiwilligen Versicherung oder der freiwilligen Weiterversicherung,

von der Zurücklegung von Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten, Zeiten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder Wohnzeiten abhängig machen, soweit erforderlich die nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats zurückgelegten Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten, Zeiten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder Wohnzeiten, als ob es sich um Zeiten handeln würde, die nach den für diesen Träger geltenden Rechtsvorschriften zurückgelegt worden sind. ».

B.10.12. Der vorerwähnte Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bezieht sich auf den Grundsatz der « Zusammenrechnung von Zeiten », was insbesondere bedeutet, dass die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zurückgelegten Wohnzeiten berücksichtigt werden müssen, wenn die Gewährung eines Anspruchs auf eine Leistung von der Zurücklegung von bestimmten Wohnzeiten abhängig ist.

B.10.13. In der angefochtenen Bestimmung wird die Gewährung der EGfB von der Bedingung abhängig gemacht, einen tatsächlichen Wohnort in Belgien während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, gehabt zu haben. Dieser tatsächliche Wohnort in Belgien wird anhand der im Nationalregister eingetragenen Informationen bestimmt.

Durch die angefochtene Bestimmung wird Artikel 4 des Gesetzes vom 22. März 2001 dahingehend abgeändert, dass die vorerwähnte Bedingung des Wohnorts, die in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels aufgeführt ist, auf alle in Absatz 1 dieses Artikels genannten Kategorien von Empfängern anwendbar ist, zu denen die Personen gehören, die unter den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 fallen.

Die angefochtene Bestimmung ist auch nicht mit Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vereinbar, insofern sie - ohne eine Unterscheidung nach Empfängern vorzunehmen - nicht die Wohnzeiten berücksichtigt, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zurückgelegt wurden, und sie kann auch in dieser Hinsicht den bedeutenden Rückschritt des Schutzmaßes nicht rechtfertigen.

B.11. Der zweite Klagegrund und der zweite Teil des ersten Klagegrunds sind begründet. Da die anderen Teile des ersten Klagegrunds nicht zu einer weitergehenden Nichtigerklärung führen können, erübrigt sich ihre Prüfung.

B.12. In Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. März 2001 in der durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 eingefügten Fassung ist die Wortfolge « während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt haben » für nichtig zu erklären.

Infolgedessen ist Artikel 4 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. März 2001 in der durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 eingefügten Fassung ebenfalls für nichtig zu erklären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof
erklärt

- in Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte, eingefügt durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2017, die Wortfolge « während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt haben » und

- Artikel 4 Absatz 3 des vorerwähnten Gesetzes vom 22. März 2001, eingefügt durch Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2017,
für nichtig.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 23. Januar 2019.

Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,
F. Daoût

MINISTERE DE LA DEFENSE

[C – 2019/40461]

15 FEVRIER 2019. — Loi modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées (1)

PHILIPPE, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, Salut.

La Chambre des représentants a adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

Article 1^{er}. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. Dans l'article 179, § 3, alinéa 2, de la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées, remplacé par la loi du 31 juillet 2013, le mot "quatre" est remplacé par le mot "six".

Art. 3. Dans l'annexe B de la même loi, le tableau E est remplacé par le tableau joint en annexe à la présente loi.

Art. 4. La présente loi s'applique aux militaires qui entament la formation visée à l'article 179, § 1^{er}, 6^o, de la même loi, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'Etat et publiée par le *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 15 février 2019.

PHILIPPE

Par le Roi :

Le Ministre de la Défense,
D. REYNDEERS

Scellé du sceau de l'Etat :

Le Ministre de la Justice,

K. GEENS

—
Note

(1) Chambre des représentants

(www.lachambre.be):

Documents: 54-3389

Compte rendu intégral: 31 janvier 2019

MINISTERIE VAN LANDSVERDEDIGING

[C – 2019/40461]

15 FEBRUARI 2019. — Wet tot wijziging van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht (1)

FILIP, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt :

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2. In artikel 179, § 3, tweede lid, van de wet van 28 februari 2007 tot vaststelling van het statuut van de militairen en kandidaat-militairen van het actief kader van de Krijgsmacht, vervangen bij de wet van 31 juli 2013, wordt het woord "vier" vervangen door het woord "zes".

Art. 3. In bijlage B van dezelfde wet, wordt de tabel E vervangen door de tabel gevoegd in bijlage bij deze wet.

Art. 4. Deze wet is van toepassing op de militairen die de vorming bedoeld in artikel 179, § 1, 6^o, van dezelfde wet aanvangen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet.

Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met 's Lands zegel zal worden bekleed en door het *Belgisch Staatsblad* zal worden bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 15 februari 2019.

FILIP

Van Koningswege :

De Minister van Landsverdediging,
D. REYNDEERS

Met 's Lands zegel gezegeld :

De Minister van Justitie,

K. GEENS

—
Nota

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers

(www.dekamer.be):

Stukken: 54-3389

Integraal verslag: 31 januari 2019.