



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

11. november 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — fri bevægelighed for personer — unionsborgerskab — ligebehandling — statsborgere i en medlemsstat, der ikke udøver økonomisk aktivitet, og som opholder sig på en anden medlemsstats område — disse personers udelukkelse fra at modtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i medfør af forordning (EF) nr. 883/2004 — direktiv 2004/38/EF — ret til ophold i mere end tre måneder — artikel 7, stk. 1, litra b), og artikel 24 — betingelsen om tilstrækkelige midler«

I sag C-333/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sozialgericht Leipzig (Tyskland) ved afgørelse af 3. juni 2013, indgået til Domstolen den 19. juni 2013, i sagen:

Elisabeta Dano,

Florin Dano

mod

Jobcenter Leipzig,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, og afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda og S. Rodin samt dommerne E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (refererende dommer) og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. marts 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Elisabeta Dano ved Rechtsanwältin E. Steffen
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede
- den danske regering ved C. Thorning, som befuldmægtiget

* Processprog: tysk.

- Irland ved M. Heneghan, T. Joyce og E. Creedon, som befuldmægtigede, bistået af C. Toland, BL
- den franske regering ved D. Colas og C. Candat, som befuldmægtigede
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Behzadi-Spencer, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Coppel, QC
- Europa-Kommissionen ved F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer og C. Tufvesson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. maj 2014,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 TEUF, artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), og andet afsnit, TEUF, artikel 1, 20 og 51 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 4 og 70 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1, og berigtigelse i EUT 2004 L 200, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010 (EUT L 338, s. 35, herefter »forordning nr. 883/2004«), og artikel 24, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Elisabeta Dano og hendes søn, Florin, på den ene side og Jobcenter Leipzig på den anden side vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele dem grundsikringsydelse (»Grundsicherung«), som er fastsat i den tyske lovgivning, dvs. eksistensminimumsydelse (»existenzsichernde Regelleistung«) til Elisabeta Dano og socialydelse (»Sozialgeld«) til hendes søn samt bistand til indkvartering og varme.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1247/92

- 3 Følgende fremgår af 1.-8. betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT L 136, s. 1):

»Der bør foretages visse ændringer i forordning (EØF) nr. 1408/71[...], som ajourført ved forordning (EØF) nr. 2001/83[...] og senest ændret ved forordning (EØF) nr. 2195/91[...]

[D]et er nødvendigt at udvide definitionen af udtrykket »familiemedlem« i forordning (EØF) nr. 1408/71 for at bringe den i overensstemmelse med Domstolens fortolkning af dette udtryk.

[D]et er ligeledes nødvendigt at tage hensyn til Domstolens retspraksis, ifølge hvilken visse ydelser, der er fastsat i national lovgivning, samtidig hører ind under social sikring og social forsorg som følge af ydelsernes anvendelsesområde, målsætning og de nærmere betingelser, der er knyttet til disse ydelser.

Domstolen har udtalt, at de lovbestemmelser, hvorefter sådanne ydelser tilkendes, i kraft af visse af deres karakteristika har lighedspunkter med den sociale forsorg, i det omfang trang er et væsentligt kriterium for deres anvendelse, og betingelserne for erhvervelse af ret til disse ydelser ikke er baseret på sammenlægning af beskæftigelsesperioder eller bidrag, hvorimod de i kraft af andre karakteristika nærmer sig den sociale sikring, i det omfang afgørelsen om at tilkende ydelserne, således som bestemmelserne derom er udformet, ikke beror på et frit skøn, og der ved tilkendelsen tillægges de berettigede en i loven fastslået retsstilling.

[I] henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1408/71 hører offentlig social forsorg ikke ind under forordningens anvendelsesområde.

[D]e nævnte betingelser og reglerne for deres anvendelse er af en sådan art, at et koordineringssystem, som afviger fra det system, der er fastsat i forordning (EØF) nr. 1408/71, og som tager hensyn til de pågældende ydelsers særlige karakteristika, bør indføres i forordningen for at beskytte vandrende arbejdstageres interesser i overensstemmelse med Traktatens artikel 51.

[F]or personer, som omfattes af anvendelsesområdet i forordning (EØF) nr. 1408/71, bør sådanne ydelser udelukkende tilkendes i henhold til lovgivningen i det land, hvor den pågældende person eller hans eller hendes familiemedlemmer er bosat, om fornødent med medregning af bopælsperioder, der er tilbragt i andre medlemsstater, og uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

[D]et må imidlertid sikres, at det nuværende koordineringssystem i forordning (EØF) nr. 1408/71 fortsat finder anvendelse på ydelser, som enten ikke hører ind under den pågældende særlige ydelseskategori, eller som ikke udtrykkeligt er anført i et bilag til forordningen; med henblik herpå er det nødvendigt at indsætte et nyt bilag [...].«

Forordning (EF) nr. 883/2004

4 Forordning nr. 883/2004 har fra den 1. maj 2010 erstattet forordning nr. 1408/71.

5 Følgende fremgår af 1., 16. og 37. betragtning til forordning nr. 883/2004:

»(1) Reglerne om koordinering af de enkelte medlemsstaters sociale sikringsordninger indgår som led i den frie bevægelighed for personer og bør således bidrage til en forbedring af arbejdstageres levestandard og beskæftigelsesvilkår.

[...]

(16) Inden for Fællesskabet er det i princippet ikke berettiget at gøre retten til sociale sikringsydelser betinget af den berørte persons bopælssted; i særlige tilfælde, navnlig hvad angår særlige ydelser, som er knyttet til den pågældendes økonomiske og sociale baggrund, kan bopælsstedet dog tages i betragtning.

[...]

(37) Som Domstolen gentagne gange har udtalt, skal bestemmelser, som afviger fra princippet om, at sociale sikringsydelser kan udføres til et andet land, tolkes snævert. Dette betyder, at de kun kan finde anvendelse for ydelser, som opfylder de nærmere angivne betingelser. Heraf følger, at kapitel 9 i afsnit III i denne forordning kun kan finde anvendelse på ydelser, der både er særlige og ikke-bidragspligtige, og som er opført i bilag X til denne forordning.«

6 Artikel 1 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I denne forordning forstås ved udtrykket:

[...]

l) »lovgivning«: i forhold til enhver medlemsstat love, administrative forskrifter, vedtægtsmæssige bestemmelser og alle andre gennemførelsesregler vedrørende de i artikel 3, stk. 1, nævnte sociale sikringsgrene.

[...]«

7 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, som regulerer forordningens personelle anvendelsesområde, bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på personer, der er statsborgere i en medlemsstat, samt på statsløse og flygtninge bosat i en medlemsstat, og som er eller har været omfattet af lovgivningen i en eller flere medlemsstater, samt på disses familiemedlemmer og efterladte.«

8 Forordningens artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Denne forordning finder anvendelse på enhver lovgivning om social sikring, der vedrører:

[...]

b) ydelser ved moderskab og dermed ligestillede ydelser ved faderskab

[...]

h) arbejdsløshedsydelser

[...]

2. Med forbehold af bilag XI finder denne forordning anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger, med eller uden bidragspligt, samt på ordninger vedrørende en arbejdsgivers eller en reders forpligtelser.

3. Denne forordning finder også anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er omfattet af artikel 70.

[...]

5. Denne forordning finder ikke anvendelse på:

a) social og sundhedsmæssig forsorg

[...]«

9 Forordningens artikel 4 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

»Personer, som er omfattet af denne forordning, har de samme rettigheder og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende medlemsstats egne statsborgere, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning.«

10 Kapitel 9 i afsnit III i forordning nr. 883/2004, som omhandler »Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse«, indeholder artikel 70 med overskriften »Almindelig bestemmelse«, som bestemmer:

»1. Denne artikel finder anvendelse på særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse, der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af sin personkreds, mål og/eller betingelser for ret til ydelse, har træk både fra lovgivning om social sikring, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og fra social bistand.

2. Med henblik på dette kapitel forstås ved: »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse«: ydelse som:

a) enten har til formål:

i) at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i artikel 3, stk. 1, omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat eller

ii) udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat

og

b) hvis finansiering udelukkende stammer fra obligatorisk beskatning til dækning af generelle offentlige udgifter, og betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelse ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side. Dog skal ydelse, der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelse alene af denne grund

og

c) er opført i bilag X.

3. Artikel 7 og de øvrige kapitler i dette afsnit finder ikke anvendelse på de i stk. 2 nævnte ydelse.

4. De i stk. 2 omhandlede ydelse kan kun tilkendes i den medlemsstat, hvor de berørte personer er bosat, og i henhold til dennes lovgivning. De pågældende ydelse udredes af institutionen på bopælsstedet og for dennes regning.«

11 Bilag X til forordning nr. 883/2004 med overskriften »Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« opregner følgende ydelse for så vidt angår Forbundsrepublikken Tyskland:

»[...]

b) Underholdshjælp i henhold til grundsikringen for arbejdssøgende, medmindre den arbejdssøgende opfylder betingelserne for et midlertidigt tilskud efter bortfald af arbejdsløshedsunderstøttelse (§ 24, stk. 1, i lov om social sikring (SGB), bog II).«

Direktiv 2004/38

12 Følgende fremgår af 10., 16. og 21. betragtning til direktiv 2004/38:

»(10) Det bør imidlertid undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed bør derfor underkastes betingelser.

[...]

(16) Så længe personer med opholdsret ikke er en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, bør de ikke udsendes, og udsendelse bør derfor ikke være en automatisk følge af, at vedkommende benytter det sociale system. Værtsmedlemsstaten bør undersøge, om der er tale om midlertidige vanskeligheder, og tage hensyn til opholdets varighed, unionsborgerens personlige forhold og størrelsen af den ydede støtte for at fastslå, om vedkommende er blevet en urimelig byrde for dens sociale system, så der må træffes foranstaltninger til udsendelse. Der bør under ingen omstændigheder træffes udsendelsesforanstaltninger vedrørende arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller arbejdssøgende, således som disse er defineret af Domstolen, medmindre det sker af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

[...]

(21) Værtsmedlemsstaten bør dog kunne bestemme, om den vil udbetale sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller for arbejdssøgendes vedkommende i en længere periode, eller studiestøtte, herunder til erhvervsuddannelse, forud for erhvervelse af ret til tidsbegrænset ophold til andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, og deres familiemedlemmer.«

13 Dette direktivs artikel 6 med overskriften »Ret til ophold i indtil tre måneder« bestemmer følgende i stk. 1:

»Unionsborgere har ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.«

14 Artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer:

»Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

- a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller
- b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, [...]«

- 15 Artikel 8 i direktiv 2004/38 med overskriften »Administrative formaliteter for unionsborgere« bestemmer følgende i stk. 4:

»Medlemsstaterne må ikke fastsætte et bestemt beløb, som de anser for at svare til »tilstrækkelige midler«, men de skal tage hensyn til den pågældendes personlige situation. Beløbet må under ingen omstændigheder være højere end det niveau, der giver værtsmedlemsstatens egne statsborgere mulighed for at modtage sociale ydelser, eller når dette kriterium ikke kan anvendes, end den laveste sociale pension, der udbetales i værtslandet.«

- 16 Artikel 14 i direktiv 2004/38 med overskriften »Bevarelse af retten til ophold« bestemmer:

»1. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 6, så længe de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

Hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i artikel 7, 12 og 13, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. En sådan undersøgelse foretages dog ikke systematisk.

3. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system må ikke automatisk medføre foranstaltninger til udsendelse af de pågældende personer.

4. Uanset stk. 1 og 2 og med forbehold af kapitel VI må der under ingen omstændigheder iværksættes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere eller deres familiemedlemmer, hvis:

- a) unionsborgerne er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller
- b) unionsborgerne er rejst ind på værtslandets område for at søge beskæftigelse. I så fald må unionsborgerne og deres familiemedlemmer ikke udsendes, så længe det kan dokumenteres, at unionsborgerne fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.«

- 17 Artikel 24 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde understøttelse, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

Tysk ret

Sozialgesetzbuch

18 § 19a, stk. 1, i Sozialgesetzbuch Erstes Buch (lov om social sikring, bog I, herefter »SGB I«) fastsætter de to primære former for grundsikringsydelser, som kan tilkendes arbejdssøgende:

»Arbejdssøgende har ret til følgende grundsikringsydelser:

1. ydelser, der har til formål at sikre integration på arbejdsmarkedet
2. ydelser, der har til formål at sikre et eksistensminimum.«

19 § 1, stk. 1 og 3, i Sozialgesetzbuch Zweites Buch (lov om social sikring, bog II, herefter »SGB II«), der har overskriften »Indholdet af og formålet med grundsikringen for arbejdssøgende«, bestemmer:

»(1) Formålet med grundsikringen for arbejdssøgende er at gøre det muligt for modtageren at føre et menneskeværdigt liv.

[...]

(3) Grundsikringen for arbejdssøgende består af ydelser, der har til formål

1. at fjerne eller mindske behovet for bistand, navnlig gennem integration på arbejdsmarkedet, og
2. at sikre et eksistensminimum.«

20 § 7 i SGB II med overskriften »Ydelsesmodtagere« bestemmer:

»(1) De ydelser, der tilkendes i henhold til denne bog, kan tildeles personer

1. der er fyldt 15 år, men som endnu ikke har nået den aldersgrænse, der er nævnt i § 7a
2. der er arbejdsdygtige
3. der er trængende, og
4. som har deres sædvanlige opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland (arbejdsdygtige ydelsesmodtagere). Udelukket herfra er
 1. udlændinge, der ikke er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Forbundsrepublikken Tyskland, og som ikke har ret til fri bevægelighed i medfør af § 2, stk. 3, i Freizügigkeitsgesetz/EU [(lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed, herefter »FreizügG/EU«)], samt deres familiemedlemmer, i de tre første måneder af deres ophold
 2. udlændinge, hvis opholdsret kun begrundes af, at de er arbejdssøgende, samt deres familiemedlemmer

[...]

Stk. 1, nr. 2, finder ikke anvendelse på udlændinge, der opholder sig i Forbundsrepublikken Tyskland på grundlag af et opholdsbevis, der er udstedt i henhold til afsnit 2, kapitel 5, i lov om opholdsret. Bestemmelserne om opholdsret gælder uændret.

[...]«

21 § 8 i SGB II med overskriften »Arbejdsdygtighed« bestemmer følgende i stk. 1:

»Enhver person, der som følge af sygdom eller handicap ikke er ude af stand til i en forudseelig fremtid at udføre erhvervsmæssig beskæftigelse i mindst tre timer pr. dag under sædvanlige arbejdsvilkår, anses for arbejdsdygtig.«

22 § 9, stk. 1, i SGB II bestemmer:

»Enhver person, der ikke eller ikke i tilstrækkelig grad kan sikre sit underhold på grundlag af den indtægt eller formue, der kan tages hensyn til, og som ikke modtager den nødvendige bistand fra andre, navnlig familiemedlemmer eller andre organer, der yder sociale bidrag, anses for trængende.«

23 § 20 i SGB II fastsætter supplerende bestemmelser vedrørende eksistensgrundlaget. § 21 i SGB II indeholder bestemmelser om supplerende behov, og § 22 i SGB II omhandler bistand til indkvartering og varme. Endelig omhandler §§ 28-30 i SGB II ydelser vedrørende uddannelse og deltagelse.

24 § 1 i Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (lov om social sikring, bog XII, herefter »SGB XII«), der omhandler social bistand, bestemmer:

»Den sociale bistand har til formål at gøre det muligt for modtageren at føre et menneskeværdigt liv. [...]«

25 § 21 i SGB XII bestemmer:

»Der udbetales ikke eksistensminimumsydelser til personer, der modtager ydelser i henhold til bog II, når disse personer er arbejdsdygtige eller har et familiemæssigt tilknytningsforhold. [...]«

26 § 23 i SGB XII med overskriften »Social bistand til udlændinge« har følgende ordlyd:

»(1) En udlænding, der har taget egentligt ophold på det nationale område, har ret til forsørgelsesbistand, sygehjælp, bistand i forbindelse med graviditet og barsel samt adgang til lægebehandling i henhold til denne bogs bestemmelser. Kapitel 4 finder uændret anvendelse. Der kan i øvrigt tildeles social bistand under hensyn til de individuelle omstændigheder. De i første punktum nævnte begrænsninger finder ikke anvendelse på udlændinge, der har fået udstedt tidsbegrænset opholdsbevis [(»Niederlassungserlaubnis«)] eller en tidsbegrænset opholdstilladelse [(»befristeter Aufenthaltstitel«)], og som har til hensigt at tage permanent ophold på Forbundsrepublikkens område. De bestemmelser, der gælder for tildeling af andre sociale ydelser end de ydelser, der er nævnt i første punktum, gælder uændret.

[...]

(3) En udlænding, der er indrejst på det nationale område for at få tildelt sociale ydelser, eller hvis opholdsret alene følger af den omstændighed, at den pågældende er arbejdssøgende, har ikke ret til sociale ydelser. Dette gælder også den pågældende udlændings familiemedlemmer. Såfremt en udlænding er indrejst på det nationale område for at få behandling for eller lindring af en sygdom, kan der alene udbetales sygehjælp, når dette sker for at afhjælpe en kritisk livstruende tilstand eller for at foretage en nødvendig og hastende behandling af en alvorlig eller smitsom sygdom.

(4) En udlænding, der modtager sociale ydelser, skal underrettes om de tilbagesendelses- og genbosættelsesprogrammer, som den pågældende er omfattet af. Det skal i passende tilfælde sikres, at den berørte udlænding modtager bistand i henhold disse programmer.«

Freizügigkeitsgesetz/EU

27 Anvendelsesområdet for FreizügG/EU er fastsat i lovens § 1:

»Denne lov regulerer indrejse og ophold for statsborgere i andre medlemsstater i Den Europæiske Union (unionsborgere) og deres familiemedlemmer.«

28 § 2 i FreizügG/EU bestemmer følgende vedrørende retten til indrejse og ophold:

»(1) Unionsborgere, der har ret til fri bevægelighed, og deres familiemedlemmer har ret til at indrejse og opholde sig på Forbundsrepublikkens område i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.

(2) Følgende er omfattet af den fællesskabsretlige ret til fri bevægelighed:

1. Unionsborgere, der ønsker at gøre brug af retten til tage ophold som arbejdstager med henblik på at søge beskæftigelse eller gennemføre en uddannelse.

[...]

5. Ikke-erhvervsaktive unionsborgere på de i § 4 anførte betingelser.

6. Familiemedlemmer på de i §§ 3 og 4 anførte betingelser

[...]

(4) Unionsborgere er ved indrejse og ophold fritaget for kravet om indrejsevisum og opholdsbevis [...]

(5) Med henblik på ophold i en periode indtil tre måneder er det tilstrækkeligt, at unionsborgerne er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas. Familiemedlemmer, som ikke er unionsborgere, har samme ret, såfremt de er i besiddelse af et anerkendt eller i øvrigt godkendt pas (eller et dokument, der træder i stedet herfor) og ledsager eller slutter sig til unionsborgeren.

[...]

(7) Det kan fastslås, at retten som omhandlet i stk. 1 ikke foreligger, når det er godtgjort, at den berørte person til opfyldelse af betingelserne for denne ret har gjort brug af falske eller forfalskede dokumenter eller svigagtigt har oplyst forkerte faktiske omstændigheder. Det kan med hensyn til et familiemedlem, som ikke er unionsborger, endvidere fastslås, at retten som omhandlet i stk. 1 ikke foreligger, når det er godtgjort, at familiemedlemmet ikke ledsager eller slutter sig til unionsborgeren med henblik på at etablere eller opretholde et familiemæssigt samliv. I et sådant tilfælde kan et familiemedlem, som ikke er unionsborger, få afslag på udstedelse af opholdskort eller visum eller få inddraget sit opholdskort. Afgørelser i medfør af første til tredje punktum skal træffes skriftligt.«

29 § 3 i FreizügG/EU om familiemedlemmer bestemmer:

»(1) Familiemedlemmer til de i § 2, stk. 2, nr. 1-5, nævnte unionsborgere er omfattet af retten i henhold til § 2, stk. 1, når de ledsager eller slutter sig til unionsborgeren. For familiemedlemmer til de i § 2, stk. 2, nr. 5, nævnte unionsborgere gælder dette på de betingelser, der er fastsat i § 4.

(2) Ved familiemedlemmer forstås

1. de i § 2, stk. 2, nr. 1-5 og 7, nævnte personers ægtefælle, samlever og slægtninge i ret nedstigende linje, eller deres ægtefælle eller samlever, som endnu ikke er 21 år gammel

2. de i § 2, stk. 2, nr. 1-5 og 7, nævnte personers slægtninge i ret op- eller nedstigende linje, eller deres ægtefælle eller partner, hvis underhold disse personer eller deres ægtefælle eller partner sikrer.

[...]«

30 § 4 i FreizügG/EU bestemmer følgende for så vidt angår ikke-erhvervsaktive personers ret til fri bevægelighed:

»Ikke-erhvervsaktive unionsborgere og de af deres familiemedlemmer, som ledsager eller slutter sig til dem, har den i § 2, stk. 1, nævnte ret til indrejse og ophold, såfremt de råder over tilstrækkelig sygesikring og tilstrækkelige midler. Når en unionsborger opholder sig på Forbundsrepublikkens område som studerende, har den pågældendes ægtefælle, partner eller børn alene samme ret, såfremt unionsborgeren sikrer den pågældendes underhold.«

31 § 5 i FreizügG/EU med overskriften »Opholdskort og bevis for tidsubegrænset opholdsret« bestemmer:

»[...]

(2) De kompetente udlændingemyndigheder kan kræve, at det inden for tre måneder efter indreisen på Forbundsrepublikkens område troværdigt godtgøres, at betingelserne for retten i henhold til § 2, stk. 1, er opfyldt. De oplysninger og beviser, som kræves med henblik herpå, kan i forbindelse med den administrative registrering indgives til den kompetente registreringsmyndighed, som fremsender dem til de kompetente udlændingemyndigheder. Herudover behandler eller anvender registreringsmyndigheden ikke disse oplysninger.

(3) Det kan under særlige omstændigheder efterprøves, om betingelserne for retten i henhold til § 2, stk. 1, er eller fortsat er opfyldt.

[...]«

32 § 5a i FreizügG/EU bestemmer:

»(1) Den kompetente myndighed kan kræve, at en unionsborger i de tilfælde, der er omfattet af § 5, stk. 2, fremviser et gyldigt identitetskort eller pas, samt

[...]

3. beviser for, at der rådes over tilstrækkelig sygesikring og tilstrækkelige underholdsmidler i tilfælde omfattet af § 2, stk. 2, nr. 5.«

33 § 6 i FreizügG/EU, der vedrører fortabelse af retten til indrejse og ophold, bestemmer:

»(1) Der kan, med forbehold af § 2, stk. 7, og § 5, stk. 4, kun træffes afgørelse om fortabelse af retten i henhold til § 2, stk. 1, og ske inddragelse af beviset for tidsubegrænset opholdsret, opholdskortet eller det tidsubegrænsede opholdskort af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (artikel 45, stk. 3, og artikel 52, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde). Indrejseadgang kan ligeledes nægtes af de ovenfor anførte grunde. [...]

(2) En strafferetlig domfældelse er ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde de i stk. 1 omhandlede afgørelser eller foranstaltninger. Kun straffedomme, som ikke er slettet af centralregistret, kan tages i betragtning, og udelukkende såfremt de omstændigheder, der har ført til disse domfældelser,

tilkendegiver en personlig adfærd, som udgør en faktisk trussel mod den offentlige orden. Der skal være tale om en faktisk og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

(3) Med henblik på afgørelser, der træffes i henhold til stk. 1, skal der særligt tages hensyn til varigheden af den pågældendes ophold i Tyskland, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i Tyskland samt tilknytning til hjemlandet.

[...]

(6) Afgørelser og foranstaltninger vedrørende fortabelse af retten til ophold eller retten til tidsubegrænset ophold må ikke træffes af økonomiske årsager.

[...]«

34 § 7 i FreizügG/EU bestemmer følgende vedrørende udrejsepligt:

»(1) Unionsborgere og deres familiemedlemmer har pligt til at udrejse, såfremt udlængemyndighederne har fastslået, at de ikke har ret til indrejse og ophold. Afgørelsen skal oplyse om muligheden for påtvungen tilbageførsel til grænsen og fastsætte en frist for udrejsen. Med undtagelse af særligt hastende tilfælde skal fristen være på mindst en måned. [...]

(2) Unionsborgere og deres familiemedlemmer, der har fortabt deres ret til fri bevægelighed i henhold til § 6, stk. 1, må ikke på ny indrejse på Forbundsrepublikkens område og tage ophold dér. Forbuddet i henhold til første punktum kan efter anmodning begrænses tidsmæssigt. Fristen løber fra udrejsen. Anmodninger om ophævelse af forbuddet, der indgives efter udløbet af en rimelig frist eller efter tre år, afgøres inden for seks måneder.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

35 Elisabeta Dano, der er født i 1989, og hendes søn, Florin Dano, der er født den 2. juli 2009 i Saarbrücken (Tyskland), er begge rumænske statsborgere. Ifølge den forelæggende rets oplysninger indrejste Elisabeta Dano senest i Tyskland den 10. november 2010.

36 Den 19. juli 2011 udstedte Leipzig by et bevis for unionsborgeres ret til tidsubegrænset ophold (»Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung«) til Elisabeta Dano, idet tidspunktet for hendes indrejse på tysk område blev fastsat til den 27. juni 2011. Den 28. januar 2013 udstedte Leipzig by desuden et duplikateksemplar af dette bevis til Elisabeta Dano.

37 Elisabeta Dano og hendes søn har fra det tidspunkt, hvor de tog ophold i Leipzig, boet i en lejlighed, der tilhører Elisabeta Danos søster, som sørger for deres forplejning.

38 Elisabeta Dano oppebærer for sin søn Florin 184 EUR pr. måned i børnetilskud (»Kindergeld«), som udbetales af kontoret for familiedydelser i Leipzig på vegne af arbejdsformidlingen i Forbundsrepublikken. Socialkontoret for bistand til børn og unge i Leipzig udbetaler endvidere et forskud på 133 EUR pr. måned på underholdsbidrag til barnet, hvis far er ukendt.

39 Elisabeta Dano har gået i skole i tre år i Rumænien, men har ikke fået nogen afgangseksamen. Hun forstår tysk og kan udtrykke sig på tysk i enkle vendinger. Hun kan imidlertid ikke skrive tysk og har kun begrænsede tyske læsefærdigheder. Hun har ingen erhvervmæssige kvalifikationer og har hidtil ikke været erhvervsaktiv hverken i Tyskland eller Rumænien. Selv om hendes arbejdsevne aldrig har været bestridt, er der ingen oplysninger, der tyder på, at hun er arbejdssøgende.

- 40 Den første ansøgning, som Elisabeta Dano og hendes søn indgav om tildeling af grundsikringsydelser i henhold til SGB II, blev afslået af Jobcenter Leipzig ved afgørelse af 28. september 2011 under henvisning til § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, i SGB II. Da afgørelsen ikke blev påklaget, blev den endelig.
- 41 En ny ansøgning om de samme ydelser, som blev indgivet den 25. januar 2012, blev også afslået af Jobcenter Leipzig ved afgørelse af 23. februar 2012. Elisabeta Dano og hendes søn indgav en klage over dette afslag og påberåbte sig herved artikel 18 TEUF og 45 TEUF samt dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344). Denne klage blev afvist ved afgørelse af 1. juni 2012.
- 42 Elisabeta Dano og hendes søn anlagde den 1. juli 2012 sag til prøvelse af denne afgørelse ved Sozialgericht Leipzig og nedlagde herved på ny påstand om tildeling af grundsikringsydelser til arbejds søgende i medfør af SGB II for den periode, der begyndte den 25. januar 2012.
- 43 Sozialgericht Leipzig er af den opfattelse, at Elisabeta Dano og hendes søn ikke har ret til grundsikringsydelser i henhold til § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, i SGB II, og § 23, stk. 3, i SGB XII. Denne ret har imidlertid rejst tvivl om, hvorvidt EU-retten og navnlig artikel 4 i forordning nr. 883/2004, det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling, der følger af artikel 18 TEUF, og den almindelige opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF, er til hinder for nævnte tyske bestemmelser.
- 44 Ifølge den forelæggende rets konstateringer omhandler hovedsagen personer, som ikke kan kræve ret til ophold i værtsmedlemsstaten på grundlag af direktiv 2004/38.
- 45 På denne baggrund har Sozialgericht Leipzig besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Omfatter det personelle anvendelsesområde for artikel 4 i forordning nr. 883/2004 personer, der ikke ønsker at fremsætte krav om ydelser af socialsikringsretlig eller familieunderstøttende art som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 1, men derimod om en særlig ikke-bidragspligtig ydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 3, sammenholdt med artikel 70 i forordningen?
 - 2) For det tilfælde, at spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er det som følge af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 forbudt for medlemsstaterne helt eller delvis at udelukke dårligt stillede EU-borgere fra at opnå ikke-bidragspligtige sociale ydelser, der muliggør et eksistensminimum, i henhold til forordningens artikel 70, for derved at hindre, at der fremsættes urimelige krav om sådanne ydelser, der bevilges egne statsborgere i en lignende situation?
 - 3) For det tilfælde, at spørgsmål 1 eller 2 besvares benægtende: Er det i henhold til a) artikel 18 TEUF og/eller b) artikel 20, stk. 2, [første] punktum, litra a), TEUF, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, [andet] punktum, TEUF, og artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 forbudt for medlemsstaterne helt eller delvis at udelukke dårligt stillede EU-borgere fra at opnå ikke-bidragspligtige sociale ydelser, der muliggør et eksistensminimum, i henhold til artikel 70 i forordning nr. 883/2004, for derved at hindre, at der fremsættes urimelige krav om sådanne ydelser, der bevilges egne statsborgere i en lignende situation?
 - 4) For det tilfælde, at det følger af besvarelsen af ovennævnte spørgsmål, at en delvis udelukkelse fra at opnå ydelser, der muliggør et eksistensminimum, er i overensstemmelse med EU-retten: må bevillingen af ikke-bidragspligtige ydelser, der muliggør et eksistensminimum, til EU-borgere i andre situationer end akutte nødstilfælde begrænses til at stille de midler, der er nødvendige, for at vedkommende kan vende tilbage til hjemlandet, til rådighed, eller kræver [chartrets] artikel 1, 20 og 51 [...], at der stilles videregående ydelser til rådighed, som gør det muligt at tage permanent ophold?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

- 46 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at dens anvendelsesområde omfatter »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 3, og artikel 70.
- 47 Indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret har kvalificeret de i hovedsagen omhandlede ydelser som »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004.
- 48 I denne henseende bemærkes for det første, at artikel 3 i forordning nr. 883/2004 definerer denne forordnings materielle anvendelsesområde, idet det udtrykkeligt er fastsat i stk. 3, at forordningen »[også finder] anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er omfattet af [forordningens] artikel 70«.
- 49 Det fremgår således klart af ordlyden af artikel 3 i forordning nr. 883/2004, at forordningen finder anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse.
- 50 For det andet bemærkes, at artikel 70, stk. 3, i forordning nr. 883/2004 bestemmer, at artikel 7 i forordning nr. 883/2004, som regulerer ophævelse af bopælsbestemmelser, og de øvrige kapitler i forordningens afsnit III, som omhandler forskellige ydelseskategorier, ikke finder anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse.
- 51 Selv om det dermed er korrekt, at artikel 70, stk. 3, i forordning nr. 883/2004 fastsætter, at visse af forordningens bestemmelser undtagelsesvis ikke finder anvendelse på nævnte ydelser, optræder forordningens artikel 4 ikke blandt disse bestemmelser.
- 52 Endelig er en fortolkning, hvorefter artikel 4 i forordning nr. 883/2004 finder anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, i overensstemmelse med unionslovgivers hensigt, således som den fremgår af tredje betragtning til forordning nr. 1247/92, som ændrede forordning nr. 1408/71 for heri at indføre bestemmelser vedrørende denne type ydelser for at tage hensyn til retspraksis herom.
- 53 Det fremgår af syvende betragtning, at disse ydelser udelukkende tilkendes i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den pågældende person eller hans eller hendes familiemedlemmer er bosat, om fornødent med medregning af bopælsperioder, der er tilbragt i andre medlemsstater, og uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 54 Den særlige bestemmelse, som unionslovgiver dermed ved forordning nr. 1247/92 indføjede i forordning nr. 1408/71, er således karakteriseret ved, at særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse til gengæld for ligebehandling i bopælsstaten ikke kan medtages til et andet land.
- 55 Henset til samtlige de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 3, og artikel 70 er omfattet af anvendelsesområdet for nævnte forordnings artikel 4.

Om det andet og det tredje spørgsmål

- 56 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 TEUF, artikel 20, stk. 2, TEUF, artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for en

medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgere fra andre medlemsstater, som ikke er erhvervsaktive, helt eller delvist er udelukket fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i forordning nr. 883/2004, mens disse ydelser tildeles den pågældende medlemsstats statsborgere, som befinder sig i samme situation.

- 57 Indledningsvis bemærkes, at artikel 20, stk. 1, TEUF giver enhver, der er statsborger i en medlemsstat, status af unionsborger (dom N., C-46/12, EU:C:2013:9725, præmis 25).
- 58 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er unionsborgerskabets formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for de af medlemsstaternes statsborgere, som befinder sig i samme situation, inden for EUF-traktatens materielle anvendelsesområde at blive undergivet samme retlige behandling uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (domme Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31, D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, præmis 28, og N., EU:C:2013:9725, præmis 27).
- 59 Enhver unionsborger kan således påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som er indeholdt i artikel 18 TEUF, i alle de situationer, der hører under EU-rettens materielle anvendelsesområde. Hertil hører situationer, der er knyttet til udøvelsen af den grundlæggende frihed til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a), TEUF og artikel 21 TEUF (jf. dom N., EU:C:2013:97, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 I denne henseende bemærkes, at artikel 18, stk. 1, TEUF forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, »[i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser«. Artikel 20, stk. 2, andet afsnit, TEUF fastsætter udtrykkeligt, at de rettigheder, som artiklen tillægger unionsborgerne, »udøves med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse«. Endvidere skal unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område også i medfør af artikel 21, stk. 1, TEUF ske under overholdelse af »de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil« (jf. dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Princippet om forbud mod forskelsbehandling, som generelt er sikret ved artikel 18 TEUF, er præciseret ved artikel 24 i direktiv 2004/38 i forhold til unionsborgere, som – ligesom sagsøgerne i hovedsagen – udøver deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Dette princip er endvidere præciseret i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 i forhold til unionsborgere, som – ligesom sagsøgerne i hovedsagen – i værtsmedlemsstaten påberåber sig de ydelser, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 70, stk. 2.
- 62 På denne baggrund skal der foretages en fortolkning af artikel 24 i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004.
- 63 Indledningsvis bemærkes, at de »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse«, der er omhandlet i forordningens artikel 70, stk. 2, er omfattet af begrebet »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Dette begreb henviser nemlig til alle de støtteordninger, som er oprettet af offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, hvilket kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat (dom Brey, EU:C:2013:565, præmis 61).

- 64 Med denne præcisering for øje bemærkes, at hvor artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 gengiver forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, indeholder nævnte direktivs artikel 24, stk. 2, en undtagelse til princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 65 I medfør af sidstnævnte bestemmelse er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at indrømme ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den arbejdssøgningsperiode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), hvormed den første periode forlænges, eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsbegrænset ophold, at yde understøttelse til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.
- 66 I denne henseende fremgår det af sagsakterne, at Elisabeta Dano har boet i Tyskland i mere end tre måneder, at hun ikke søger beskæftigelse, og at hun ikke er indrejst på denne medlemsstats område for at arbejde dér, således at hun ikke er omfattet af det personelle anvendelsesområde for artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.
- 67 Under disse omstændigheder skal det efterprøves, om artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 i en situation som den i hovedsagen omhandlede er til hinder for et afslag på tildeling af sociale ydelser.
- 68 Det bemærkes, at i henhold til artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere.
- 69 Heraf følger, at for så vidt angår adgangen til sociale ydelser som de i hovedsagen omhandlede kan en unionsborger kun kræve ret til samme behandling som værtsmedlemsstatens statsborgere, såfremt den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område overholder betingelserne i direktiv 2004/38.
- 70 For det første vedrørende ophold i indtil tre måneder begrænser artikel 6 i direktiv 2004/38 således de betingelser eller formaliteter, som gælder for retten til ophold, til kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, og direktivets artikel 14, stk. 1, opretholder denne ret, så længe unionsborgeren og dennes familiemedlemmer ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (dom Ziolkowski og Szeja, C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 39). I medfør af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 er værtsmedlemsstaten således ikke forpligtet til at indrømme en statsborger i en anden medlemsstat og dennes familiemedlemmer ret til sociale ydelser i denne periode.
- 71 For det andet vedrørende ophold i mere end tre måneder er udøvelsen af retten til ophold underkastet de betingelser, som er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, og i henhold til direktivets artikel 14, stk. 2, opretholdes denne ret kun, såfremt unionsborgeren og dennes familiemedlemmer opfylder disse betingelser. Det fremgår navnlig af 10. betragtning til direktivet, at disse betingelser bl.a. tilsigter at undgå, at disse personer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (dom Ziolkowski og Szeja, EU:C:2011:866, præmis 40).
- 72 For det tredje følger det af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, at unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsbegrænset ophold på dens område, og at denne ret ikke er underlagt de betingelser, som er nævnt i den foregående præmis. Som det fremgår af 18. betragtning til direktivet, bør retten til tidsbegrænset ophold, når den én gang er opnået, ikke være underkastet betingelser, og dette for at være et egentligt middel til integration i samfundet i denne stat (dom Ziolkowski og Szeja, EU:C:2011:866, præmis 41).
- 73 Med henblik på at vurdere, om unionsborgere, der ikke er erhvervsaktive, som befinder sig i en situation som sagsøgerne i hovedsagen, hvor opholdet i værtsmedlemsstaten har varet længere end tre måneder, men kortere end fem år, kan gøre krav på samme behandling som statsborgerne i

sidstnævnte medlemsstat for så vidt angår sociale ydelser, skal det således undersøges, om disse unionsborgeres ophold opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38. Blandt disse betingelser findes den forpligtelse, hvorefter en ikke-erhvervsaktiv unionsborger skal råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer.

- 74 En antagelse, hvorefter personer, som ikke har ret til ophold i medfør af direktiv 2004/38, kunne gøre krav på sociale ydelser på de samme betingelser, som finder anvendelse på nationale statsborgere, ville være i strid med et af nævnte direktivs formål, som fremgår af 10. betragtning hertil, og som er at undgå, at unionsborgere fra andre medlemsstater bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.
- 75 Det skal i denne forbindelse vedrørende betingelsen om at råde over tilstrækkelige midler tilføjes, at direktiv 2004/38 sonderer mellem dels personer, der udøver en erhvervmæssig aktivitet, dels personer, der ikke gør. Ifølge artikel 7, stk. 1, litra a), i direktiv 2004/38 har den førstnævnte gruppe af unionsborgere, som befinder sig i værtsmedlemsstaten, ret til ophold uden at skulle opfylde nogen anden betingelse. Hvad derimod angår personer, der ikke er erhvervsaktive, kræver direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), at disse opfylder betingelsen om at råde over tilstrækkelige egne midler.
- 76 Det skal derfor fastslås, at artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 søger at forhindre unionsborgere, der ikke er erhvervsaktive, i at anvende værtsmedlemsstatens velfærdssystem til at finansiere deres underhold.
- 77 Som generaladvokaten har anført i punkt 93 og 96 i forslaget til afgørelse, er den omstændighed, at der for så vidt angår tildeling af sociale ydelser eventuelt foreligger forskellig behandling af unionsborgere, der har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed og ophold, og værtsmedlemsstatens statsborgere, en uundgåelig konsekvens af direktiv 2004/38. En sådan potentiel forskelsbehandling er nemlig baseret på det forhold, som EU-lovgiver har indført i artikel 7 i direktiv 2004/38 mellem på den ene side kravet om tilstrækkelige midler som betingelse for ret til ophold og på den anden side ønsket om ikke at skabe en byrde for medlemsstaternes sociale systemer.
- 78 En medlemsstat skal således i henhold til nævnte artikel 7 have mulighed for at afslå at indrømme sociale ydelser til ikke-erhvervsaktive unionsborgere, som udøver deres ret til fri bevægelighed alene med det formål at opnå social bistand i en anden medlemsstat, selv om de ikke råder over tilstrækkelige midler til at kunne gøre krav på en ret til ophold.
- 79 Som generaladvokaten har anført i punkt 106 i forslaget til afgørelse, ville en nægtelse af en sådan ret for en medlemsstat således indebære, at personer, der ved indrejsen på en anden medlemsstats område ikke har tilstrækkelige midler til at sørge for deres underhold, automatisk vil råde over sådanne midler, hvis den pågældende tildeles en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse, hvis formål er at sikre modtageren et eksistensminimum.
- 80 Der skal derfor foretages en konkret undersøgelse af den enkelte berørtes økonomiske situation, uden at der herved tages hensyn til de sociale ydelser, som der er blevet ansøgt om, med henblik på at vurdere, om den pågældende opfylder betingelsen om at råde over tilstrækkelige midler til at have ret til ophold i medfør af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38.
- 81 Ifølge den bedømmelse, som den forelæggende ret har foretaget, råder sagsøgerne i hovedsagen ikke over tilstrækkelige midler og har således ikke krav på opholdsret i værtsmedlemsstaten i medfør af direktiv 2004/38. Som det er anført i denne doms præmis 69, kan de dermed ikke påberåbe sig princippet om forbud mod forskelsbehandling i direktivets artikel 24, stk. 1.

- 82 Under disse omstændigheder er artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, sammenholdt med direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), ikke til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som denne udelukker statsborgere fra andre medlemsstater, som ikke har en ret til ophold i værtsmedlemsstaten i medfør af direktiv 2004/38, fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004.
- 83 Den samme konklusion gør sig gældende for så vidt angår fortolkningen af artikel 4 i forordning nr. 883/2004. De i hovedsagen omhandlede ydelser, der udgør »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i forordningens artikel 70, stk. 2, tilkendes i medfør af artikel 70, stk. 4, kun i den medlemsstat, hvor den berørte person er bosat, og i henhold til dennes lovgivning. Heraf følger, at der intet er til hinder for, at tildelingen af sådanne ydelser til unionsborgere, der ikke er erhvervsaktive, er underlagt et krav om, at disse opfylder betingelserne for lovlig opholdsret i værtsmedlemsstaten i medfør af direktiv 2004/38 (jf. i denne retning dom Brey, EU:C:2013:965, præmis 44).
- 84 Henset til det ovenstående skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, sammenholdt med direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgere fra andre medlemsstater er udelukket fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, mens disse ydelser tildeles værtsmedlemsstatens statsborgere, som befinder sig i samme situation, for så vidt som disse statsborgere fra andre medlemsstater ikke har en ret til ophold i værtsmedlemsstaten i medfør af direktiv 2004/38.

Om det fjerde spørgsmål

- 85 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 1, 20 og 51 skal fortolkes således, at det pålægger medlemsstaterne at tildele unionsborgere grundsikringsydelse i form af ikke-bidragspligtige kontantydelse med henblik på at muliggøre tidsubegrænset ophold, eller om medlemsstaterne kan begrænse sig til at stille de nødvendige midler til rådighed, for at disse kan vende tilbage til oprindelsesstaten.
- 86 Det bemærkes, at Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse i medfør af artikel 267 TEUF kun kan fortolke EU-retten inden for grænserne af de kompetencer, som den er blevet tildelt (jf. bl.a. dom Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 I denne henseende bestemmer chartrets artikel 51, stk. 1, at dets bestemmelser kun er rettet til »medlemsstaterne, [...] når de gennemfører EU-retten«.
- 88 Ifølge artikel 6, stk. 1, TEU udvider chartrets bestemmelser ikke på nogen måde Unionens beføjelse som fastsat i traktaterne. Ifølge chartrets artikel 51, stk. 2, udvider chartret ligeledes ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne (jf. dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17 og 23, og kendelse Nagy, C-488/12 – C-491/12 og C-526/12, EU:C:2013:703, præmis 15).
- 89 I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen i præmis 41 i dom Brey (EU:C:2013:565) fastslog, at artikel 70 i forordning nr. 883/2004, som definerer begrebet »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse«, ikke har til formål at fastsætte de grundlæggende betingelse for, om der består en ret til sådanne ydelser. Det tilkommer således hver enkelt medlemsstats lovgiver at fastsætte disse betingelse.

- 90 For så vidt som disse betingelser hverken fremgår af forordning nr. 883/2004, direktiv 2004/38 eller andre afledte EU-retsakter, og idet medlemsstaterne således har kompetence til at fastsætte betingelserne for tildeling af sådanne ydelser, har de også kompetence til at definere omfanget af den sociale dækning, der sikres ved denne type ydelser, således som generaladvokaten har anført i punkt 146 i forslaget til afgørelse.
- 91 Da medlemsstaterne fastsætter betingelserne for og omfanget af tildelingen af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, gennemfører medlemsstaterne derfor ikke EU-retten.
- 92 Heraf følger, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 93 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010, skal fortolkes således, at »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 3, og artikel 70 er omfattet af anvendelsesområdet for nævnte forordnings artikel 4.**
- 2) **Artikel 24, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, sammenholdt med direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), og artikel 4 i forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgere fra andre medlemsstater er udelukket fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, mens disse ydelser tildeles værtsmedlemsstatens statsborgere, som befinder sig i samme situation, for så vidt som disse statsborgere fra andre medlemsstater ikke har en ret til ophold i værtsmedlemsstaten i medfør af direktiv 2004/38.**
- 3) **Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at besvare det fjerde spørgsmål.**

Underskrifter