



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 26. marts 2015¹

Sag C-67/14

**Jobcenter Berlin Neukölln
mod
Nazifa Alimanovic,
Sonita Alimanovic,
Valentina Alimanovic,
Valentino Alimanovic**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundessozialgericht (Tyskland))

»Forordning (EF) nr. 883/2004 — direktiv 2004/38/EF — unionsborgerskab — ligebehandling — unionsborgere, der opholder sig på en anden medlemsstats område og ikke længere har status som arbejdstagere — lovgivningen i en medlemsstat, hvorefter disse personer udelukkes fra at modtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse»

I – Indledning

1. Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ønskes det i det væsentlige oplyst, om en medlemsstat kan udelukke statsborgere fra andre medlemsstater, som ikke eller ikke længere er erhvervsaktive, og som befinder sig i en trangssituation, fra at modtage ikke-bidragspligtige underholdsydelser som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger², som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010³ (herefter »forordning nr. 883/2004«).

2. Der er menneskeligt og retligt set tale om et vanskeligt problem. Domstolen vil både skulle tage stilling til den beskyttelse, som borgerne sikres i henhold til EU-retten for så vidt angår deres økonomiske situation og deres værdighed, og til det nuværende omfang af den grundlæggende ret til fri bevægelighed, der er en hjørnesten i den europæiske opbygning.

3. I denne forbindelse vil Domstolen endnu en gang skulle undersøge forholdet mellem forordning nr. 883/2004 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) 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/EØF⁴.

¹ — Originalsprog: fransk.

² — EUT L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004 L 200, s. 1.

³ — EUT L 338, s. 35.

⁴ — EUT L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT 2005 L 197, s. 34.

4. Domstolen har netop givet sit første bud på en besvarelse af disse spørgsmål i Dano-sagen⁵. Domstolens dom vakte usædvanligt stor interesse i de europæiske medier og gav anledning til mange politiske fortolkninger, hvilket vidner om, hvor vigtigt og følsomt dette emne er.

5. Det har efter afsigelsen af denne dom været klart, at medlemsstaterne kan – men ikke skal – afslå at tildele sociale ydelser til unionsborgere, der rejser ind på deres område uden at være villige til at tage arbejde dér og uden at være i stand til at forsørge sig selv med egne midler.

6. Selv om dette princip forekommer klart, vil det dog skulle anvendes i meget forskellige faktiske situationer. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse giver Domstolen anledning til at belyse en af disse situationer.

7. Der er tale om et tilfælde, hvor en unionsborger har arbejdet i mindre end et år i en medlemsstat, hvor denne ikke er hjemmehørende, og dernæst ansøger om tildeling af underholdsydelser i værtsmedlemsstaten.

II – Retsforskrifter

A – EU-retten

1. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

8. Artikel 18, stk. 1, TEUF bestemmer, at »[i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«.

9. Det fremgår af artikel 20 TEUF, at der indføres et unionsborgerskab, og at enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab. Ifølge artikel 20, stk. 2, TEUF har unionsborgerne bl.a. »ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«. Denne rettighed skal i henhold til artikel 20, stk. 2, andet afsnit, TEUF udøves »med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse«.

10. Artikel 45 TEUF sikrer mere specifikt arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen. Denne frie bevægelighed forudsætter ifølge denne artikels stk. 2 »afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere, for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår«.

2. Forordning nr. 883/2004

11. Det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004 beskrives således i denne forordnings artikel 3:

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

[...]

h) arbejdsløshedsydelser

[...]

⁵ — C-333/13, EU:C:2014:2358.

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 [...]

[...]«

12. 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.«

13. Kapitel 9 i afsnit III i forordning nr. 883/2004 omhandler »[s]ærlige ikke-bidragspligtige kontantydelse«. Dette kapitel består af en enkelt bestemmelse, nemlig artikel 70, som har overskriften »Almindelig bestemmelse« og foreskriver følgende:

»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 ydelserne 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 ydelser.

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

14. Bilag X til forordning nr. 883/2004, der omhandler »[s]ærlige ikke-bidragspligtige kontantydelser«, indeholder under overskriften »TYSKLAND« følgende præcisering:

»[...]

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).«

3. Direktiv 2004/38

15. 10., 16. og 21. betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»(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 tidsubegrænset ophold til andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, og deres familiemedlemmer.«

16. Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/38, der har overskriften »Ret til ophold i indtil tre måneder«, foreskriver følgende:

»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.«

17. Artikel 7 i direktiv 2004/38, der har overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder«, bestemmer:

»1. 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 [...]

[...]

3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende:

[...]

- b) er uforskyldt arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i mere end et år, og dette er behørigt konstateret, og vedkommende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende
- c) er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. I det tilfælde bevarer den pågældende sin status som arbejdstager i mindst seks måneder

[...]«

18. Artikel 14 i direktiv 2004/38, der omhandler »bevarelse af retten til ophold«, har følgende ordlyd:

»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.

[...]

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.«

19. Endelig bestemmer dette direktivs artikel 24 med overskriften »Ligebehandling« følgende:

»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, eller deres familiemedlemmer.«

B – Tysk ret

1. Sozialgesetzbuch

20. § 19a, stk. 1, i Sozialgesetzbuch Erstes Buch (lov om social sikring, bog I, herefter »SGB I«) beskriver de to former for grundsikringsydelser, der kan tilkendes arbejdssøgende:

»(1) 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.

[...]«

21. § 1 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 i stk. 1 og 3:

»(1) Formålet med grundsikringen (»Grundsicherung«) 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.«

22. SGB II's § 7 med overskriften »Ydelsesmodtagere« har følgende ordlyd:

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

[...]«

23. SGB II's § 8 med overskriften »Arbejdsdygtighed« foreskriver:

»(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.

[...]«

24. SGB II's § 9 bestemmer:

»(1) 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.

[...]«

25. SGB II's §§ 14-18, der er indeholdt i kapitel 3, første afdeling, omhandler ydelser, der har til formål at sikre integration på arbejdsmarkedet.

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

27. § 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.

[...]«

28. SGB XII's § 21 foreskriver:

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

2. FreizügG/EU

29. Anvendelsesområdet for FreizügG/EU er fastsat i denne lovs § 1:

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

30. FreizügG/EU's § 2 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

[...]

(3) For arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende berøres den i stk. 1 nævnte ret ikke af

1. [...]

2. uforskyldt arbejdsløshed, der er bekræftet af den kompetente arbejdsformidling, eller ophør med selvstændig virksomhed som følge af omstændigheder, som den selvstændige erhvervsdrivende ikke havde indflydelse på, efter mere end et års virksomhed

- 3.

[...]

Hvis den pågældende bliver uforskyldt arbejdsløs, hvilket er bekræftet af den kompetente arbejdsformidling, efter mindre end et års beskæftigelse, bevares den i stk. 1 nævnte ret i en periode på seks måneder.

[...]«

31. FreizügG/EU's § 4 bestemmer 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.«

3. Den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp

32. Artikel 1 i den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp (herefter »social- og sundhedskonventionen«) omhandler princippet om forbud mod forskelsbehandling.

33. Den 19. december 2011 tog den tyske regering imidlertid følgende forbehold (herefter »forbeholdet«) i henhold til social- og sundhedskonventionens artikel 16, litra b): »Forbundsrepublikken Tysklands regering forpligter sig ikke til at tilkende de ydelser, der er fastsat i den til enhver tid gældende tyske lov om social sikring, bog II, vedrørende grundsikring for arbejdssøgende, til statsborgere fra de andre deltagende lande på lige fod med og på samme vilkår som landets egne statsborgere.«

III – De faktiske omstændigheder i hovedsagen

34. Nazifa Alimanovic og hendes tre børn, Sonita, Valentina og Valentino, har alle fire svensk statsborgerskab. Alle tre børn er født i Tyskland (henholdsvis i 1994, 1998 og 1999).

35. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at sagsøgerne i hovedsagen forlod Tyskland i perioden fra 1999 til 2010. Den forelæggende ret har ikke præciseret, hvornår det skete og af hvilken grund, men har anført, at sagsøgerne i hovedsagen »på ny« rejste ind i Tyskland i juni 2010.

36. Efter at sagsøgerne i hovedsagen var vendt tilbage til Tyskland, fik de den 1. juli 2010 udstedt et opholdsbevis i medfør af FreizügG/EU's § 5. Nazifa Alimanovic og hendes ældste datter Sonita, der var arbejdsdygtige i henhold til den tyske lovgivning, havde midlertidigt arbejde eller beskæftigelse inden for rammerne af aktiveringstilbud i perioden fra juni 2010 til maj 2011, dvs. i mindre end et år.

37. Den forelæggende ret, Bundessozialgericht (den tyske forbundsdomstol for sociale spørgsmål), har præciseret, at samtlige sagsøgere i hovedsagen desuden oppebar ydelser, der har til formål at sikre et eksistensminimum, i henhold til SGB II, og at disse ydelser senest blev bevilget for perioden fra den 1. december 2011 til den 31. maj 2012. Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita modtog arbejdsløshedsunderstøttelse for arbejdsdygtige ydelsesmodtagere (»Arbeitslosengeld II«), og de to andre børn, Valentina og Valentino, modtog en socialydelse til ikke-arbejdsdygtige ydelsesberettigede.

38. Ved tildelingen af ydelserne lagde den kompetente myndighed, Jobcenter Berlin Neukölln (herefter »jobcentret«), til grund, at reglen om udelukkelse af arbejdssøgende unionsborgere i SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, var blevet fortrængt af princippet om forbud mod forskelsbehandling i social- og sundhedskonventionens artikel 1. Med henvisning til forbeholdet indstillede jobcentret imidlertid alle de tilkendte ydelser i maj 2012.

39. Sagsøgerne indgav klage til Sozialgericht Berlin (det sociale ankenævn i Berlin), der annullerede denne afgørelse. Sozialgericht Berlin bemærkede, at Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita, efter at deres ansættelsesforhold var ophørt i 2011, kun kunne påberåbe sig ret til ophold med henblik på arbejdssøgning, men at bestemmelsen i SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, om udelukkelse fra

tildeling af ydelser ikke fandt anvendelse, eftersom artikel 4 i forordning nr. 883/2004 forbyder enhver forskelsbehandling af unionsborgere i forhold til statsborgere i den pågældende medlemsstat med hensyn til de omhandlede særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse. Sozialgericht Berlin anså ikke dette for at være uforeneligt med muligheden for at begrænse tildelingen af »sociale ydelser« som omhandlet i bl.a. artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Retten bemærkede desuden, at det særlige princip om forbud mod forskelsbehandling, der er fastsat i social- og sundhedskonventionens artikel 1, stadig var til hinder for udelukkelsesreglen, eftersom forbeholdet efter dens opfattelse ikke var blevet gennemført eller havde opnået gyldighed i national ret.

40. Jobcentret mener ikke, at udelukkelsen fra tildeling af ydelser var i strid med EU-retten, og har derfor anket denne afgørelse til den forelæggende ret. Underholdsytelser i henhold til SGB II er efter jobcentrets opfattelse »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, og det er derfor muligt at udelukke arbejdssøgende fra at modtage dem. Disse ydelser har ifølge jobcentret ikke til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet. I SGB II's §§ 16 ff. fastsættes der andre ydelser, som er målrettet integration af arbejdssøgende på arbejdsmarkedet. Jobcentret mener heller ikke, at SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, er uforenelig med forordning nr. 883/2004, eller at udelukkelsen fra tildeling af ydelser strider mod social- og sundhedskonventionen, eftersom forbeholdet er gyldigt og stemmer overens med den tyske forfatning.

41. Den forelæggende ret har videre præciseret, at det fremgår af Sozialgericht Berlins konstateringer, som den er bundet af, at Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita ikke længere kan påberåbe sig ret til ophold som arbejdstagere i henhold til FreizügG/EU's § 2. De har kun haft midlertidigt arbejde eller beskæftigelse inden for rammerne af aktiveringstilbud i mindre end et år siden juni 2010, og de har hverken udøvet lønnet eller selvstændig beskæftigelse siden maj 2011. Bundessozialgericht tager derfor udgangspunkt i, at sagsøgerne i hovedsagen seks måneder efter, at de var ophørt med at arbejde, dvs. i december 2011, mistede deres status som arbejdstagere i henhold til FreizügG/EU's § 2, stk. 3, andet punktum, sammenholdt med artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38.

42. Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita skal som følge heraf betragtes som arbejdssøgende som omhandlet i FreizügG/EU's § 2, stk. 2, nr. 1, eftersom de kun har haft midlertidigt arbejde eller beskæftigelse inden for rammerne af aktiveringstilbud i mindre end et år. Ifølge bestemmelserne i SGB II – nærmere bestemt § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, heri – har de derfor ikke ret til underholdsytelser, og det samme gælder for Valentina og Valentinos afledte ret til en socialydelse, som skal sikre dem et eksistensgrundlag⁶.

IV – Anmodningen om præjudiciel afgørelse og retsforhandlingerne for Domstolen

43. Den forelæggende ret er på denne baggrund i tvivl om, hvorvidt udelukkelsesreglen i SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, er forenelig med visse EU-retlige bestemmelser.

44. Ved afgørelse af 12. december 2013, indgået til Domstolen den 10. februar 2014, besluttede Bundessozialgericht derfor at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF:

»1) Gælder ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 – med undtagelse af udførselsforbuddet i artikel 70, stk. 4, i forordning nr. 883/2004 – også for de særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 70, stk. 1 og 2, i forordning nr. 883/2004?

6 — Grunden til, at de bevarede denne ret i perioden fra den 1.12.2011 til den 31.5.2012, var, at udelukkelsesreglen i SGB II's § 7 blev fortrængt af social- og sundhedskonventionens artikel 1. Denne konventions artikel 1 mistede imidlertid sin gyldighed den 19.12.2011, hvor Forbundsrepublikken Tyskland tog det pågældende forbehold.

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er – og i så fald i hvilket omfang – begrænsninger af ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 tilladt på grundlag af bestemmelser i nationale retsfor skrifter til gennemførelse af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ifølge hvilke adgangen til disse ydelser altid er udelukket, når en unionsborgers opholdsret i den anden medlemsstat alene udspringer af dennes status som arbejdssøgende?

3) Er artikel 45, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 18 TEUF, til hinder for en national bestemmelse, som i alle tilfælde nægter unionsborgere, der som arbejdssøgende kan påberåbe sig deres ret til fri bevægelighed, en socialydelse, der tjener til at sikre eksistensgrundlaget og samtidig også letter adgangen til arbejdsmarkedet, for den periode, hvor en opholdsret kun gælder arbejdssøgning, og uafhængigt af tilknytningen til værtsmedlemsstaten?»

45. Den tyske regering, Irland, den italienske og den svenske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg.

46. Med undtagelse af den italienske regering afgav de endvidere alle mundtlige indlæg under retsmødet, der blev afholdt den 3. februar 2015. Repræsentanter for Nazifa Alimanovic og for den danske og franske regering, der ikke havde afgivet skriftlige indlæg, afgav desuden mundtlige indlæg under dette retsmøde.

V – Bedømmelse

A – *Det første præjudicielle spørgsmål*

47. Med det første præjudicielle spørgsmål ønskede den forelæggende ret oplyst, om artikel 4 i forordning nr. 883/2004 gælder for særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i denne forordnings artikel 70. Ved kendelse af 11. februar 2015 har den imidlertid besluttet at trække dette første spørgsmål tilbage.

48. Der var nemlig stillet et tilsvarende spørgsmål i den sag, der gav anledning til dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), hvori Domstolen gav følgende bekræftende svar, idet den fastslog, 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«⁷.

B – *Det andet og tredje præjudicielle spørgsmål*

49. Med det andet og tredje spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om en medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgere fra andre medlemsstater, der har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed med det formål at søge beskæftigelse, er udelukket fra at modtage visse særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i forordning nr. 2004/38, er forenelig med dels artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, dels artikel 18 TEUF og artikel 45, stk. 2, TEUF, når disse ydelser er garanteret statsborgere fra den pågældende medlemsstat, der befinder sig i samme situation⁸.

⁷ — Præmis 55 og domskonklusionens punkt 1.

⁸ — Jeg vil i denne bedømmelse sondre mellem statsborgere i en medlemsstat, der netop er indrejst på en anden medlemsstats område, og statsborgere i en medlemsstat, der har arbejdet i den anden medlemsstat, hvorefter de igen blev ikke-erhvervsaktive.

50. Domstolen har tidligere præciseret, at en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse som omhandlet i forordning nr. 883/2004 også kan henføres under begrebet »socialt system« i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38⁹. Hvis formålet med sådanne økonomiske ydelser er at lette adgangen til arbejdsmarkedet, kan de dog ikke anses for »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38¹⁰.

51. Det er som følge heraf kun nødvendigt at besvare den forelæggende rets andet eller tredje spørgsmål afhængig af arten af de ydelser, der er omhandlet i hovedsagen.

1. Arten af grundsikringsydelserne (»Grundsicherung«)¹¹ i henhold til forordning af nr. 883/2004 og direktiv 2004/38

52. Kvalificeringen af den foranstaltning, der er omhandlet i hovedsagen, har stor betydning, eftersom den afgør, hvilken bestemmelse en ordning som den, der er omhandlet i hovedsagen, skal bedømmes ud fra. Hvis der er tale om en social ydelse, skal det ske ud fra artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, og hvis der er tale om en foranstaltning, der skal lette adgangen til arbejdsmarkedet, skal det ske ud fra artikel 45, stk. 2, TEUF.

53. Da den lovgivning, der er omhandlet i den foreliggende sag, svarer til den, der var tale om i dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), vil jeg først gennemgå Domstolens analyse i denne sag. For fuldstændighedens skyld vil jeg dernæst se på den forelæggende rets kompetence og undersøge, hvilken betydning det har for foranstaltningens kvalificering, hvis den pågældende ydelse er af blandet karakter (dvs. hvis den pågældende foranstaltning både har karakter af social bistand og har til formål at sikre integration på arbejdsmarkedet).

a) Analysen af grundsikringsydelserne (»Grundsicherung«) i Dano-dommen

54. Domstolen undersøgte ganske vist, om en bestemmelse som den, der var fastsat i den lovgivning, der var omhandlet i hovedsagen, var forenelig i forhold til artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 og ikke i forhold til denne artikels stk. 2, men kvalificerede alligevel den omtvistede foranstaltning som »sociale ydelser« i dette direktivs forstand.

55. Efter at have bemærket, at begrebet »sociale ydelser« i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 henviste 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«¹², fandt Domstolen således, at det skulle »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«¹³.

9 — Dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 58).

10 — Dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 45).

11 — Som ordningen kaldes i SGB II.

12 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 63), hvori Domstolen citerede definitionen i præmis 61 i dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).

13 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 67). Det ser ud til, at Domstolen anvendte udtrykket »prestations d'assistance sociale« og udtrykket »prestations sociales« i samme betydning [o.a.: Begge udtryk er oversat med »sociale ydelser« på dansk]. Jeg betragter dem derfor som synonyme (jf. i denne retning også dommens præmis 69, 70, 74 og 77).

56. Jeg mener derfor, at Domstolen faktisk anså den ydelse, der var omhandlet i hovedsagen, for at være en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38. Dette understøttes af bemærkningen i dommens præmis 69 om, at »for så vidt angår adgangen til sociale ydelser *som de i hovedsagen omhandlede* kan en unionsborger kun kræve ret til samme behandling som værtsmedlemsstatsborgere, såfremt den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatsens område overholder betingelserne i direktiv 2004/38«¹⁴.

57. Jeg vil i øvrigt påpege, at den beskrivelse af de pågældende ydelser, der er indeholdt i Forbundsrepublikken Tysklands skriftlige indlæg, svarer til den definition af »sociale ydelser« som omhandlet i direktiv 2004/38, der gives i punkt 55 i dette forslag til afgørelse. Denne medlemsstat har således anført, at »[y]delser, der har til formål at sikre eksistensgrundlaget, jf. SGB II, finansieres af Forbundsrepublikken og de kommunale myndigheder og udbetales af jobcentrene, der i denne henseende er offentlige myndigheder. Disse ydelser tjener i det væsentlige til at sikre eksistensgrundlaget, for så vidt som dette ikke er muligt med egne midler, og skal i denne forbindelse kompensere for de manglende egne indtægter. Ydelser, der har til formål at sikre eksistensgrundlaget, udbetales i lighed med de i SGB XII omhandlede ydelser i en trangssituation, og de er principielt af samme størrelse og beregnes efter samme metode. De er som udgangspunkt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv, og baseres på statistiske oplysninger om forbruget i de husholdninger, hvor indkomsterne er lavest (jf. § 4 i Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe (lov om beregning af eksistensgrundlaget)). Formålet med disse ydelser er i det væsentlige at sikre et eksistensminimum«¹⁵.

58. Den forelæggende ret har selv bemærket i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at der i et særligt kapitel i SGB II er fastsat foranstaltninger til integration på arbejdsmarkedet, som omfatter ydelser, der henvender sig specielt til arbejdsdygtige personer som omhandlet i denne lov¹⁶.

59. I overensstemmelse med det princip, der blev opstillet i dommen Vatsouras og Koupatantze¹⁷, hvorefter økonomiske ydelser, der har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet, ikke kan anses for »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38¹⁸, vil jeg derfor fokusere på den sidstnævnte bestemmelse i min vurdering og ikke på artikel 45, stk. 2, TEUF.

60. Denne artikel ville kun være relevant, hvis den foranstaltning, der er omhandlet i hovedsagen, havde til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet – hvilket automatisk udelukker, at den kvalificeres som en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38 – idet det fremgår af Domstolens faste praksis, at »artikel [45, stk. 2, TEUF], der er udtryk for det grundlæggende ligebehandlingsprincip, som er sikret i artikel [18 TEUF], ikke længere fortolkes således, at en økonomisk ydelse, som har til formål at lette adgangen til beskæftigelse på en medlemsstats arbejdsmarked, ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde«¹⁹.

14 — Ibidem, præmis 69, min fremhævelse.

15 — Punkt 74 i Forbundsrepublikken Tysklands skriftlige indlæg. Jf. i denne retning også punkt 65-72 i mit forslag til afgørelse Dano (C-333/13, EU:C:2014:341).

16 — Jf. punkt 47 i anmodningen om præjudiciel afgørelse. Det drejer sig om kapitel 3, der indeholder §§ 14-18. Den forelæggende ret har desuden nævnt en række eksempler såsom indslusningsydelse (»Einstiegsgeld«, SGB II's § 16b), tilbud om aktivering (»Arbeitsgelegenheiten«, SGB II's § 16d) og ansættelse med løntilskud til arbejdsgiverne (»Förderung von Arbeitsverhältnissen«, SGB II's § 16e).

17 — C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344.

18 — Ibidem, præmis 45.

19 — Dom Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, præmis 25). Jf. i denne retning også denne doms præmis 49 samt domme Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 63), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, præmis 22) og Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 37).

b) Den forelæggende rets kompetence og betydningen af grundsikringsydelsernes (»Grundsicherung«) eventuelle blandede karakter

61. De konsekvenser, som jeg drager af dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) vedrørende kvalificeringen af de grundsikringsydelser, der er omhandlet i hovedsagen, kan virke dristige, eftersom det ifølge fast retspraksis er den nationale ret, der skal fastlægge de retlige og faktiske omstændigheder og anvende de EU-retlige bestemmelser i hovedsagen²⁰. I dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344) bekræftede Domstolen i øvrigt med hensyn til en SBG II-ydelse, at det »tilkommer de kompetente myndigheder og i givet fald de nationale retter [...] at undersøge de forhold, der ligger til grund for ydelsen, navnlig ydelsens formål og betingelserne for dens tildeling«²¹.

62. Den svenske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har givet udtryk for samme holdning i deres skriftlige indlæg. Forbundsrepublikken Tyskland finder det imidlertid vigtigt, at Domstolen belyser de pågældende ydelser, i betragtning af de tyske retsinstansers divergerende holdninger.

63. Selv om Domstolen ikke selv har mulighed for at kvalificere den nationale foranstaltning, kan den imidlertid i denne sammenhæng »forsyne den nationale ret med alle de kriterier til fortolkningen af fællesskabsretten, som vil kunne være nyttige for den ved vurderingen af retsvirkningerne af de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser«²².

64. I sit forslag til afgørelse i Winner Wetten-sagen understregede generaladvokat Bot ligeledes, at Domstolen, når det er tvivlsomt, om den forelæggende rets vurdering er korrekt, »i tråd med den samarbejdsånd, der kendetegner den præjudicielle procedure, og for at forsyne den forelæggende ret med alle fortolkningselementer vedrørende fællesskabsretten, som kan sætte den i stand til at afgøre tvisten, bør give denne ret de nødvendige oplysninger, for at den kan undersøge på ny, om dens antagelse er korrekt«²³.

65. Der bør i det foreliggende tilfælde henvises til to forhold:

- at begrebet »socialt system« som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 ifølge det metodekriterium, som Domstolen anvendte i dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), skal fastlægges ud fra *formålet* med denne bestemmelse og ikke *ud fra formelle kriterier*²⁴, og
- at den pågældende ydelse i overensstemmelse med Brey-dommen²⁵ og Dano-dommen²⁶ skal indgå i en støtteordning, som er oprettet af offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person har adgang til, hvis den pågældende ikke råder over tilstrækkelige midler til at kunne forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, for at opfylde definitionen af en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38.

66. Hvis formålet med den omtvistede ydelse svarer til det ovenfor anførte, skal den som følge heraf betragtes som en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38.

20 — Jf. bl.a. dom Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, præmis 36).

21 — Præmis 41.

22 — Dom Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, præmis 36).

23 — C-409/06, EU:C:2010:38, punkt 35.

24 — Præmis 60.

25 — Ibidem, præmis 61.

26 — C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 63.

67. Selv om det i denne henseende bestemmes i SGB I's § 19a, at arbejdssøgende som følge af retten til grundsikring kan fremsætte krav om både ydelser, der har til formål at sikre et eksistensminimum, og ydelser, der har til formål at sikre integration på arbejdsmarkedet, præciseres det i SGB II's § 1, stk. 1, med overskriften »Indholdet af og formålet med grundsikringen for arbejdssøgende«, at »[f]ormålet med grundsikringen for arbejdssøgende er at gøre det muligt for modtageren at føre et menneskeværdigt liv«.

68. Det fremgår også af SGB II's § 1, stk. 3, at grundsikringen for arbejdssøgende består af ydelser, der har til formål at fjerne eller mindske behovet for bistand, navnlig gennem integration på arbejdsmarkedet, og at sikre et eksistensminimum.

69. Ifølge SGB II's § 19 skal de pågældende ydelser imidlertid dække »grundlæggende behov, supplerende behov og behov for indkvartering og varme«. Støtteydelse til integration på arbejdsmarkedet er, som den forelæggende ret har påpeget, indeholdt i et særligt kapitel i SGB II²⁷.

70. Den i SGB II's § 7 fastsatte og i SGB II's § 8 definerede betingelse om, at en person skal være arbejdsdygtig for at kunne modtage grundsikringsydelser, er kun et formelt tildelingskriterium som omhandlet i dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), der er nævnt i punkt 65 i dette forslag til afgørelse. Denne betingelse har således ingen betydning for foranstaltningens kvalificering.

71. Der er blot tale om et tildelingskriterium, der er defineret i SGB II's § 9, i lighed med alder og trang.

72. Hvis den forelæggende ret fastslår, at de ydelser, der anmodes om, forfølger to formål – at sikre opfyldelsen af grundlæggende behov og at lette adgangen til arbejdsmarkedet – tilslutter jeg mig den holdning, som den tyske, italienske og svenske regering gav udtryk for i deres skriftlige indlæg, nemlig at der skal tages udgangspunkt i ydelsernes primære funktion, som i det foreliggende tilfælde tydeligvis er at sikre det eksistensgrundlag, der er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv.

2. Fortolkningen af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 og omfanget af medlemsstaternes skøn i forbindelse med denne bestemmelses gennemførelse

a) Gyldigheden af den undtagelse, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38

73. Det bestemmes i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, at »værtsmedlemsstaten ikke [er] 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)«, dvs. i den periode, hvor unionsborgere, der er rejst ind på værtsmedlemsstatens område for at søge beskæftigelse, fortsat er arbejdssøgende.

74. Det følger heraf, 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*«²⁸.

75. Hvad angår de første tre måneder, der er omhandlet i denne bestemmelse fastslog Domstolen i dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), at »[i] medfør af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 er værtsmedlemsstaten [...] ikke forpligtet til at indrømme en statsborger i en anden medlemsstat og dennes familiemedlemmer ret til sociale ydelser i denne periode«²⁹.

27 — Jf. fodnote 16 ovenfor.

28 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 64), min fremhævelse.

29 — Præmis 70.

76. Hvad dernæst angår statsborgere i medlemsstaterne, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, dvs. den anden tidsperiode, der er nævnt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, har Domstolen allerede fastslået, at dens gennemgang, henset til princippet om forbud mod forskelsbehandling, intet har »frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden [af denne bestemmelse]«³⁰.

77. Den omstændighed, at der for så vidt angår tildeling af sociale ydelser foreligger forskellig behandling af unionsborgere, der har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed og ophold, og værtsmedlemsstatens statsborgere, er i virkeligheden »en uundgåelig konsekvens af direktiv 2004/38 [der skyldes] 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«³¹.

78. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at et princip i en medlemsstats lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter personer, der rejser ind på denne medlemsstats område for at søge beskæftigelse, udelukkes fra at modtage en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse som omhandlet i forordning nr. 883/2004 (der i øvrigt må anses for en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38), strider mod artikel 4 i forordning nr. 883/2004 eller mod den ordning, der er indført ved direktiv 2004/38.

79. Der er imidlertid grund til at se nærmere på, hvordan denne beføjelse udøves. Som Domstolen bemærkede i sag Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), skal det således holdes for øje, hvilke overordnede retlige rammer direktiv 2004/38 indgår i.

b) Den stilling, som artikel 24 i direktiv 2004/38 indtager i EU's retsorden

80. I dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) bemærker Domstolen »[i]ndledningsvis [...], at artikel 20, stk. 1, TEUF giver enhver, der er statsborger i en medlemsstat, status af unionsborger (dom N., C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 25)«³².

81. Den henviste dernæst til sin faste praksis, hvorefter »unionsborgerskabets formål [er] 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., C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 27)«³³.

82. Således kan »[e]nhver unionsborger [...] 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., C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis)«³⁴.

30 — Dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 46). Det kan indvendes, at denne gyldighed blev fastslået ud fra artikel 12 og artikel 39, stk. 2, EF (nu artikel 18 TEUF og artikel 45, stk. 2, TEUF). Eftersom »[e]nhver unionsborger [...] [kan] 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« (jf. dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 59, min fremhævelse), mener jeg dog ikke, at Domstolens fastslåelse af gyldigheden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 kan begrænses til situationen for en »arbejdstager« som omhandlet i artikel 45 TEUF.

31 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 77).

32 — Præmis 57.

33 — Ibidem, præmis 58.

34 — Ibidem, præmis 59.

83. Domstolen bemærker videre, at »artikel 18, stk. 1, TEUF [i denne henseende] 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)³⁵.

84. Domstolen konkluderer endelig, at »[p]rincippet 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 [...] 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 [...] i værtsmedlemsstaten påberåber sig de ydelser, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 70, stk. 2«³⁶.

85. Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, der tillader, at unionsborgere behandles anderledes end værtsmedlemsstatens egne statsborgere, er med andre ord en »undtagelse til princippet om ligebehandling, som er fastsat i artikel 18 TEUF, og som artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 blot er et specifikt udtryk for«³⁷. Artikel 24, stk. 2, skal derfor »fortolkes strengt og i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet og arbejdskraftens frie bevægelighed«.

86. Når der med hjemmel i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 indføres restriktioner for tildeling af sociale ydelser til unionsborgere, der ikke eller ikke længere kan betegnes som arbejdstagere, skal disse restriktioner desuden være lovlige³⁸.

87. Med baggrund i denne perspektivering og disse regler, der kræver, dels at undtagelsen fortolkes strengt, dels at de heraf følgende begrænsninger er lovlige, vil jeg foreslå, at der sondres mellem tre tilfælde, hvor

- en statsborger i en medlemsstat rejser ind på en anden medlemsstats område og opholder sig dér i mindre end tre måneder eller mere end tre måneder, men ikke har til formål at søge beskæftigelse (det første tilfælde)
- en statsborger i en medlemsstat rejser ind på en anden medlemsstats område for at søge beskæftigelse (det andet tilfælde)
- en statsborger i en medlemsstat har opholdt sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder og har haft beskæftigelse dér (det tredje tilfælde).

i) Det første tilfælde, hvor en statsborger i en medlemsstat rejser ind på en anden medlemsstats område og opholder sig dér i mindre end tre måneder eller mere end tre måneder, men ikke har til formål at søge beskæftigelse

88. Den første situation svarer i store træk til den, Domstolen skulle tage stilling til i sag Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).

35 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 60).

36 — Ibidem, præmis 61, min fremhævelse.

37 — Dom N. (C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 33).

38 — Jf. i denne retning dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 57).

89. Domstolen gjorde det for det første klart, at »[i] medfør af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 er værtsmedlemsstaten [...] ikke forpligtet til at indrømme en statsborger i en anden medlemsstat og dennes familiemedlemmer ret til sociale ydelser [i forbindelse med ophold i indtil tre måneder]«³⁹.

90. Denne fortolkning tilgodeser det formål om at opretholde den økonomiske ligevægt i medlemsstaternes sociale sikringsordninger, der forfølges med direktiv 2004/38⁴⁰. Når medlemsstaterne ikke kan kræve, at unionsborgere råder over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv, og at de har en privat sundhedsforsikring, i forbindelse med et ophold på tre måneder, bør medlemsstaterne heller ikke kunne pålægges noget ansvar over for dem.

91. Hvis man omvendt gav unionsborgere, der ikke behøver at råde over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv, ret til sociale ydelser, ville man således risikere at få en massiv indvandring, der kunne udgøre en urimelig byrde for medlemsstaternes sociale sikringsordninger.

92. Tilknytningen til værtsmedlemsstaten vil formentlig også være begrænset i begyndelsen af opholdet.

93. Domstolen præciserede for det andet i dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), at en medlemsstat »i henhold til [...] artikel 7 [i direktiv 2004/38 skal] 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«⁴¹.

ii) Det andet tilfælde, hvor en statsborger i en medlemsstat rejser ind på en anden medlemsstats område for at søge beskæftigelse

94. Det er vigtigt at sondre mellem en statsborger i en medlemsstat, der flytter for at søge beskæftigelse, og en statsborger i en medlemsstat, der befinder sig på arbejdsmarkedet.

95. Den forelæggende ret har ganske vist begrænset sit andet og tredje spørgsmål til fortolkningen af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 24 i direktiv 2004/38 samt til artikel 18 og artikel 45, stk. 2, TEUF, men »[denne] omstændighed [er] ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om denne ret henviser til dem i sine spørgsmål«⁴².

96. Domstolen har dog allerede fastslået, at »statsborgere i medlemsstaterne, som flytter for at søge arbejde, [...] kun [er] omfattet af ligebehandlingsprincippet, for så vidt angår adgangen til beskæftigelse, hvorimod de personer, der befinder sig på arbejdsmarkedet, i henhold til artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet⁴³, erstattet af artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5.4.2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen⁴⁴, kan påberåbe sig de samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«⁴⁵.

39 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 70).

40 — Jf. tiende betragtning til dette direktiv.

41 — Præmis 78.

42 — Dom Alokpa og Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 20)

43 — EUT L 257, s. 2.

44 — EUT L 141, s. 1

45 — Dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 31 og 58 og den deri nævnte retspraksis).

97. Henset til den begrundelse, der er anført i dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) vedrørende ligevægten i direktiv 2004/38⁴⁶, og den sondring, der foretages i EU-retten og Domstolens praksis mellem en arbejdstager, der rejser ind på en medlemsstats område, og en arbejdstager, der befinder sig på arbejdsmarkedet dér, mener jeg ikke, at en medlemsstats lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter personer, der rejser ind på denne medlemsstats område for at søge beskæftigelse, udelukkes fra at modtage en særlig ikke-bidragsspligtig kontantydelse som omhandlet i forordning nr. 883/2004 (der i øvrigt må anses for en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38), strider mod denne forordnings artikel 4 eller mod den ordning, der er indført ved dette direktiv.

98. Denne udelukkelse er ikke bare forenelig med ordlyden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, for så vidt som den tillader, at medlemsstaterne afslår at tildele statsborgere fra andre medlemsstater, der er rejst ind på værtsmedlemsstatens område for at søge beskæftigelse, sociale ydelser efter udløbet af de første tre måneders ophold, men også med den objektivt forskellige situation – som beskrevet i Domstolens praksis og navnlig i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 – der gør sig gældende for statsborgere, som søger arbejde for første gang på værtsmedlemsstatens område, og statsborgere, som befinder sig på dette marked⁴⁷.

iii) Det tredje tilfælde, hvor en statsborger i en medlemsstat har opholdt sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder og har haft beskæftigelse dér

99. Når en person mister sin status som arbejdstager, udelukkes han automatisk fra at modtage sociale ydelser, hvilket skaber yderligere vanskeligheder.

100. Den forelæggende ret har konstateret, at Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita kun har haft midlertidigt arbejde eller beskæftigelse inden for rammerne af aktiveringstilbud i mindre end et år, siden de ankom til Tyskland i juni 2010. De har hverken udøvet lønnet eller selvstændig beskæftigelse siden maj 2011. De mistede derfor deres status som »arbejdstagere« i december 2011.

101. I henhold til FreizügG/EU's § 2, stk. 3, andet punktum, bevarer unionsborgere, der har haft erhvervsmæssig beskæftigelse i mindst et år, deres ret til ophold på tysk område i seks måneder i tilfælde af uforskyldt arbejdsløshed, der er bekræftet af den kompetente arbejdsformidling.

102. Eftersom Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita ikke længere var »arbejdstagere«, blev de på ny betragtet som arbejdssøgende. Det medførte, at de automatisk på ny blev omfattet af anvendelsesområdet for SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, hvorefter de ikke havde ret til arbejdsløshedsunderstøttelse. De to andre børn, Valentina og Valentino, mistede som følge heraf også deres afledte ret til en socialydelse, der skulle sikre dem et eksistensgrundlag, jf. SGB II.

103. Den mistede status som arbejdstager er tilsyneladende udtryk for en korrekt, men streng anvendelse af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38⁴⁸, hvorimod de følger, som dette automatisk har for retten til underholdsydelser i henhold til SGB II, synes at stride mod den generelle ordning, der er indført ved dette direktiv.

46 — Præmis 67-79.

47 — Dom Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 30 og 31).

48 — Ifølge artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38 bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende »er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. I det tilfælde bevarer den pågældende sin status som arbejdstager i mindst seks måneder«.

104. I dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 77) fastslog Domstolen således, at en »automatisk udelukkelse fra værtsmedlemsstatens side af statsborgere fra andre medlemsstater, der ikke er erhvervsaktive, fra en given social ydelse, selv for perioden efter de tre måneders ophold i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ikke giver værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder mulighed for, når den pågældendes midler er mindre end referencebeløbet for tildelingen af denne ydelse, i overensstemmelse med de krav, der følger af bl.a. dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), og artikel 8, stk. 4, og af proportionalitetsprincippet, at foretage en samlet vurdering af den byrde, som tildelingen af denne ydelse konkret udgør for hele det nationale sociale system i forhold til den pågældendes individuelle situation«.

105. I modsætning til, hvad en række regeringer anførte under retsmødet den 3. februar 2015, henviste Domstolen ganske vist til bestemmelserne i direktiv 2004/38 om ret til ophold ud over tre måneder i denne præmis, men kravet om en individuel vurdering vedrører ansøgningen om sociale ydelser og ikke opholdets lovlighed.

106. I henhold til denne dom er det derfor vigtigt, at værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder, når de undersøger en ansøgning fra en unionsborger, der ikke er erhvervsaktiv, og som befinder sig i en situation som den, Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita befinder sig i, bl.a. tager hensyn til størrelsen og regelmæssigheden af den indkomst, som den pågældende unionsborger råder over, og til den periode, hvor den ydelse, der ansøges om, kan udbetales⁴⁹.

107. Ligesom Domstolen har udviklet en praksis, hvorefter ikke-erhvervsaktive unionsborgeres ret til visse ydelser kan betinges af, at de er integreret i værtsmedlemsstaten⁵⁰, kan de i øvrigt ikke automatisk udelukkes fra disse ydelser, hvis de godtgør, at de har en *reel forbindelse* til denne medlemsstat.

108. I forbindelse med denne praksis har Domstolen således allerede fastslået, at en enkeltstående betingelse, der har en alt for generel og ensidig karakter, idet den fokuserer utilbørligt på en omstændighed, der ikke nødvendigvis er udtryk for den reelle og faktiske grad af tilknytning mellem den, der ansøger om ydelser, og arbejdsmarkedets geografiske område, og lader alle andre relevante omstændigheder ude af betragtning, går ud over det, der er nødvendigt for at opnå det tilstræbte formål⁵¹.

109. Efter Domstolens opfattelse kan omstændigheder, der fremgår af den familiemæssige sammenhæng, herunder eksistensen af nære bånd af personlig art, ligeledes bidrage til, at der opstår en varig forbindelse mellem den pågældende og dennes nye bopælsstat⁵². Under disse omstændigheder går en national lovgivning, som indeholder en betingelse, der »er til hinder for, at der tages hensyn til andre omstændigheder, der potentielt er relevante for den reelle grad af tilknytning mellem den, der ansøger om ungdomsarbejdsløshedsydelse, og det omhandlede geografiske arbejdsmarked, [...] ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det formål, som den forfølger«⁵³.

110. Det følger heraf, at EU-retten og nærmere bestemt ligebehandlingsprincippet, der er fastsat i artikel 18 TEUF og præciseret i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 24 i direktiv 2004/38, er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter en unionsborger automatisk udelukkes fra at modtage en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse som

49 — Jf. i denne retning dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 78 og 79).

50 — Jf. i denne retning vedrørende studerendes leveomkostninger domme Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, præmis 57) og Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, præmis 49). Jf. vedrørende arbejdsløshedsydelse til unge, der søger arbejde for første gang, og arbejdsløshedsunderstøttelse ligeledes domme Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 67), Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 38) samt Prete (C-367/11, EU:C:2012:668).

51 — Jf. i denne retning dom Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

52 — Ibidem, præmis 50.

53 — Ibidem, præmis 51.

omhandlet i forordning nr. 883/2004 (der i øvrigt må anses for en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38), når denne borger har haft erhvervsmæssig beskæftigelse i mindre end et år og dernæst været uforskyldt arbejdsløs i seks måneder, uden at borgeren får mulighed for at godtgøre, at der består en reel forbindelse til værtsmedlemsstaten.

111. Spørgsmålet om, hvorvidt der består en sådan forbindelse til værtsmedlemsstaten, afhænger i denne forbindelse ikke kun af omstændigheder, der fremgår af den familiemæssige sammenhæng (f.eks. børns skolegang), men også af, om den omhandlede person faktisk og reelt har søgt arbejde i et rimeligt tidsrum⁵⁴. Der bør desuden tages hensyn til, om den pågældende tidligere har haft et arbejde eller har fundet et nyt arbejde efter at have indgivet sin ansøgning om sociale ydelser.

3. Kort bedømmelse i forhold til artikel 45 TEUF

112. Det skal for en god ordens skyld præciseres, at det samme ville være tilfældet, hvis Domstolen overlod det til den forelæggende ret at kvalificere grundsikringsydelserne i henhold til EU-retten, og retten fastslog, at disse ydelser i det væsentlige havde til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet.

113. Det fremgår som nævnt af Domstolens faste praksis, at »artikel [45, stk. 2, TEUF], der er udtryk for det grundlæggende ligebehandlingsprincip, som er sikret i artikel [18 TEUF], ikke længere [kan] fortolkes således, at en økonomisk ydelse, som har til formål at lette adgangen til beskæftigelse på en medlemsstats arbejdsmarked, ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde«⁵⁵.

114. I dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344) fandt Domstolen det imidlertid også »legitimt, at en medlemsstat ikke udbetaler en sådan ydelse, før det er fastslået, at der består en reel forbindelse mellem den arbejdssøgende og arbejdsmarkedet i denne stat«⁵⁶.

115. Som jeg tidligere har nævnt, afhænger spørgsmålet om, hvorvidt der består en sådan forbindelse, dog bl.a. af, om det kan fastslås, at den omhandlede person i et rimeligt tidsrum faktisk og reelt har søgt arbejde i den pågældende medlemsstat⁵⁷.

116. Under disse omstændigheder kan »statsborgere i medlemsstaterne, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, og som har godtgjort en reel forbindelse til arbejdsmarkedet i denne stat, [...] påberåbe sig artikel [45, stk. 2, TEUF] med henblik på at modtage en økonomisk ydelse, som har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet«⁵⁸, hvilket det tilkommer de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale retter at fastslå.

54 — Som et minimum en forbindelse til det pågældende arbejdsmarked. Jf. i denne retning domme Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 70), Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 39) samt Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, præmis 46).

55 — Dom Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, præmis 25). Jf. i denne retning også denne doms præmis 49 samt domme Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 63), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, præmis 22) og Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 37).

56 — Præmis 38.

57 — Jf. i denne retning domme Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 70), Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 39) samt Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, præmis 46).

58 — Dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 40).

4. Subsidiær betragtning om situationen for et barn af en statsborger i en medlemsstat, som er rejst ind i en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse

117. Ifølge den forelæggende rets fremstilling af de retlige og faktiske omstændigheder har Nazifa Alimanovic siden december 2011 været betragtet som arbejdssøgende som omhandlet i FreizügG/EU's § 2, stk. 2, nr. 1, og har derfor mistet sin personlige ret til at modtage arbejdsløshedsunderstøttelse. Hendes to mindste børn, Valentina og Valentino, har derfor også mistet retten til at modtage en socialydelse, der skal sikre dem et eksistensgrundlag, jf. SGB II, eftersom der ifølge SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, ikke tildeles underholdsydelser til »udlændinge, hvis opholdsret kun begrundes af, at de er arbejdssøgende, *samt deres familiemedlemmer*«⁵⁹.

118. Den forelæggende ret har som tidligere nævnt begrænset sit andet og tredje spørgsmål til fortolkningen af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 24 i direktiv 2004/38 samt til artikel 18 og artikel 45, stk. 2, TEUF. Denne omstændighed er imidlertid ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om denne ret henviser til dem i sine spørgsmål.

119. Ifølge fast retspraksis kan børnene til en statsborger i en medlemsstat, som arbejder eller har arbejdet i værtsmedlemsstaten, og den forælder, som har den faktiske forældremyndighed over dem, i sidstnævnte stat påberåbe sig en opholdsret alene på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011⁶⁰.

120. Der er ifølge retspraksis tale om en »selvstændig« opholdsret, da den udelukkende er knyttet til børnenes ret til at modtage undervisning⁶¹, og Domstolen har udtrykkeligt præciseret, at direktiv 2004/38 ikke lader opholdsretten for børn, der er skolesøgende, og for den forælder, som har forældremyndigheden over dem, afhænge af, om de råder over tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici⁶², eller om betingelserne i direktiv 2004/38 overordnet set er opfyldt⁶³.

121. Hvis det er godtgjort – hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – at Valentina og Valentino Alimanovic modtager undervisning på en skole i Tyskland, har de – og deres mor, Nazifa Alimanovic – ret til ophold på tysk område, selv om den frist på seks måneder, der er fastsat i FreizügG/EU's § 2, stk. 3, andet punktum, er udløbet.

122. SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, finder under disse omstændigheder ikke anvendelse på situationen for Nazifa Alimanovic eller på situationen for hendes to mindste børn, eftersom denne bestemmelse kun omfatter personer, »hvis opholdsret kun begrundes af, at de er arbejdssøgende, samt deres familiemedlemmer«.

59 — Min fremhævelse.

60 — Jf. i denne retning domme Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 59), Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 36) samt Alarape og Tijani (C-529/11, EU:C:2013:290, præmis 26). Den bestemmelse, der var gældende i disse to sager, var artikel 12 i forordning nr. 1612/68, der senere blev ophævet ved forordning nr. 492/2011. Den påberåbte retspraksis er dog stadig relevant, eftersom den nye forordnings artikel 10 har samme ordlyd som den nævnte artikel 12. Det fremgår af artikel 10, stk. 1, at »[s]åfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat på denne medlemsstats område, adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat«.

61 — Jf. i denne retning domme Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 63), Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 35) samt Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 36 og 46).

62 — Jf. i denne retning domme Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 56 og 59) samt Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 70).

63 — Jf. i denne retning dom Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 61).

VI – Forslag til afgørelse

123. Retten til at færdes og arbejde er en grundlæggende og absolut frihed i henhold til EU-retten. EU-lovgiver har ikke desto mindre fundet det nødvendigt at opstille rammer for medlemsstaternes statsborgeres ret til ophold.

124. Artikel 7 i direktiv 2004/38 bestemmer herved i det væsentlige, at enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten eller 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 denne medlemsstat.

125. Når der i artikel 14 i direktiv 2004/38 opstilles strenge rammer for, hvornår en unionsborger, der ikke opfylder de nævnte betingelser, kan udsendes, viser det også, at den frie bevægelighed og den heraf følgende opholdsret er af grundlæggende karakter.

126. På grundlag af det anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Bundessozialgericht har forelagt, således:

- »1) 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 (EF) 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 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgere i andre medlemsstater, der har ret til ophold i mere end tre måneder med henblik på at søge beskæftigelse i medfør af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38, udelukkes fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, der også må anses for »sociale ydelser« som omhandlet i direktiv 2004/38, når disse ydelser er garanteret statsborgere fra værtsmedlemsstaten, der befinder sig i samme situation.
- 2) Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgere i andre medlemsstater, der søger beskæftigelse på værtsmedlemsstatens område efter at have befundet sig på det pågældende arbejdsmarked, automatisk og uden individuel vurdering udelukkes fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, der også må anses for »sociale ydelser« som omhandlet i direktiv 2004/38, når disse ydelser er garanteret statsborgere fra værtsmedlemsstaten, der befinder sig i samme situation.
- 3) Under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, kan børnene til en statsborger i en medlemsstat, som arbejder eller har arbejdet i værtsmedlemsstaten, og den forælder, som har den faktiske forældremyndighed over dem, i sidstnævnte stat påberåbe sig en opholdsret alene på grundlag af artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen, uden at en sådan ret er underlagt en betingelse om, at de råder over tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i denne stat.«