



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 4. juni 2015¹

Sag C-299/14

**Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen
mod
Jovanna García-Nieto,
Joel Peña Cuevas,
Jovanlis Peña Garcia,
Joel Luis Peña Cruz**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tyskland))

»Forordning (EF) nr. 883/2004 — direktiv 2004/38/EF — unionsborgerskab — ligebehandling — arbejdssøgende unionsborgere, der opholder sig på en anden medlemsstats område — en medlemsstats lovgivning, hvorefter disse personer udelukkes fra at modtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse — en nær forbindelse mellem den pågældende borger og værtsmedlemsstatens arbejdsmarked«

I – Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse rejser i det væsentlige spørgsmålet, hvorvidt en medlemsstat kan udelukke statsborgere fra andre medlemsstater fra at modtage ikke-bidragspligtige kontantydelse 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«) i de første tre måneder af deres ophold, når de endnu ikke er erhvervsaktive og befinder sig i en trangssituation.
2. Denne sag indgår i en række sager fra Tyskland, hvori de forelæggende retter er i tvivl om, hvorvidt det er foreneligt med EU-retten, nærmere bestemt det lighedsprincip, der er knæsat i adskillige bestemmelser i den primære og afledte ret, at visse af Den Europæiske Unions borgere er udelukket fra at modtage sociale ydelser, der er fastsat i den nationale lovgivning.
3. Den første af disse sager, som gav anledning til dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), drejede sig om en situation, hvor en unionsborger rejser ind på en medlemsstats område uden at være villig til at tage arbejde dér og uden at være i stand til at forsørge sig selv med egne midler. Den anden sag, hvori jeg fremsatte forslag til afgørelse den 26. marts 2015 (Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210), der verserer for Domstolen, drejer sig om en unionsborger, som efter at have arbejdet i mindre end et år i en medlemsstat, hvor denne ikke var hjemmehørende, dernæst ansøgte om tildeling af underholdsydelser i værtsmedlemsstaten.

1 — Originalsprog: fransk.

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

3 — EUT L 338, s. 35.

4. Den foreliggende sag giver mulighed for at undersøge en tredje situation, hvor en unionsborger i de første tre måneder af sit ophold på værtsmedlemsstatens område hverken er arbejdstager eller selvstændig og heller ikke kan anses for at have bevaret denne status i henhold til artikel 7, stk. 3, 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/EØF⁴.

II – Relevante retsfor skrifter

A – EU-retten

1. EUF-traktaten

5. I henhold til artikel 18, stk. 1, TEUF »[er i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser [...] al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«.

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

2. Forordning nr. 883/2004

7. 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) arbejdsløshedsydelse

[...]

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

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

[...]«

8. 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.«

9. Kapitel 9 i afsnit III i forordning nr. 883/2004 omhandler »[s]ærlige ikke-bidragspligtige kontantydelse[r]«. 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[r], der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af sin personkreds, mål og/eller betingelse[r] for ret til ydelse[r], 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[r]« [...] ydelse[r] 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 betingelse[r]ne for tilkendelse og beregning af ydelse[r]ne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side. Dog skal ydelse[r], der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelse[r] 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[r].

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

10. Bilag X til forordning nr. 883/2004, der omhandler »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse[r]«, indeholder under overskriften »Tyskland« følgende præcisering:

»[...]

b) [u]nderholdshjælp i henhold til grundsikringen for arbejdssøgende, medmindre den arbejdssøgende opfylder betingelse[r]ne for et midlertidigt tilskud eller bortfald af arbejdsløshedsunderstøttelse (§ 24, stk. 1, i lov om social sikring (SGB), bog II)«.

3. Direktiv 2004/38

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

12. Artikel 6 i direktiv 2004/38 med overskriften »Retten til ophold i indtil tre måneder« bestemmer 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.«

13. Artikel 7 i direktiv 2004/38 med 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 sygesikring, 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

[...]«

14. Artikel 14 i direktiv 2004/38 omhandler »bevarelse af retten til ophold« Denne bestemmelse er affattet således:

»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.«

15. 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 tidsbegrænset 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 tidsbegrænset 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.«

B – Tysk ret

1. Sozialgesetzbuch

16. § 19a, stk. 1, i Sozialgesetzbuch Erstes Buch (lov om social sikring, bog I, herefter »SGB I«) beskriver de to former for grundsikringsydelse, der kan tilkendes arbejdssøgende, således:

»(1) Arbejdssøgende har ret til følgende grundsikringsydelse:

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

[...]«

17. § 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.«

18. SGB'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 [...] Tyskland (arbejdsdygtige ydelsesmodtagere). Udelukket herfra er

1. udlændinge, der ikke er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i [...] 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 [...] 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.

[...]«

19. § 8 i SGB II, der omhandler begrebet »arbejdsdygtighed«, bestemmer:

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

[...]«

20. 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.

[...]«

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

22. SGB II's § 20 fastsætter supplerende bestemmelser vedrørende eksistensgrundlaget. SGB II's § 21 vedrører 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.

23. § 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.

[...]«

24. SGB XII's § 21 bestemmer:

2. FreizügG/EU

25. 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.«

26. 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 at 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

[...]

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

[...]

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.

[...]«

27. 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

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

29. 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

30. Sagsøgerne i hovedsagen er spanske statsborgere. Jovanna García-Nieto og Joel Peña Cuevas har i en årrække boet sammen som et par i Spanien, uden at være gift eller have indgået registreret partnerskab, sammen med deres fælles barn, Jovanlis Peña Garcia, og Joel Peña Cuevas' mindrerårig søn, Joel Luis Peña Cruz.

31. I april 2012 rejste Jovanna García-Nieto ind i Forbundsrepublikken Tyskland sammen med parrets datter, Jovanlis Peña Garcia. Den 1. juni 2012 meldte hun sig som arbejdssøgende. 12 dage senere begyndte hun at arbejde som køkkenmedhjælp. Fra og med den 1. juli 2012 havde hun en månedlig nettoindtægt på 600 EUR (med bidragspligt til den sociale sikringsordning).

32. Kort efter, den 23. juni 2012, sluttede Joel Peña Cuevas og hans søn, Joel Luis Peña Cruz, sig til dem. Indtil den 1. november 2012 boede de alle fire hos Jovanna García-Nietos mor, og Jovanna García-Nieto bestred deres underhold af sin indtægt.

33. Joel Peña Cuevas havde en kort tid beskæftigelse, nemlig fra den 2. til den 30. november 2012. Derefter, fra den 1. december 2012 til den 1. januar 2013, fik han arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til Sozialgesetzbuch Drittes Buch på grundlag af forsikringsperioderne i Spanien. I januar 2013 var han beskæftiget som rengøringsassistent. Efter at denne ansættelse ophørte, oppebar han på ny arbejdsløshedsunderstøttelse. Siden oktober 2013 har han på ny været ansat, idet denne ansættelse ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse skulle ophøre den 30. september 2014.

34. Jovanna García-Nieto og Joel Peña Cuevas har siden juli 2012 oppebåret børnepenge for deres to børn. Børnene påbegyndte i øvrigt deres skolegang den 22. august 2012.

35. Den 30. juli indgav sagsøgerne i hovedsagen desuden en ansøgning til Vestliche Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (herefter »Jobcenter«) om underholdsydelser i henhold til SGB II.

36. Jobcenter afslog imidlertid at yde Joel Peña Cuevas og hans søn, Joel Luis Peña Cruz, disse ydelser for august og september 2012. Jobcenter begrundede sin afgørelse med henvisning til SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 1), idet Joel Peña Cuevas og hans søn havde opholdt sig mindre end tre måneder i Tyskland, og Joel Peña Cuevas desuden ikke var arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende. Ifølge Jobcenter gjaldt udelukkelsen fra disse ydelser ligeledes for Joel Peña Cuevas søn. På grund af den tyske regerings forbehold kunne social- og sundhedskonventionen ikke længere skabe rettigheder.

37. Efter afslaget lagde sagsøgerne i hovedsagen sag for Sozialgericht Gelsenkirchen til prøvelse af denne afgørelse og fik medhold. Jobcenter appellerede imidlertid dommen til Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen.

38. På baggrund af disse omstændigheder har denne ret udtrykt tvivl om, hvorvidt den fuldstændige udelukkelse af sagsøgerne i hovedsagen fra at modtage underholdsydelser er i overensstemmelse med EU-retten.

IV – Anmodningen om præjudiciel afgørelse og retsforhandlingerne for Domstolen

39. Ved afgørelse af 22. maj 2014, indgået til Domstolen den 17. juni 2014, besluttede Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen 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 (EF) nr. 883/2004 – med undtagelse af udførselsforbuddet i artikel 70, stk. 4, i forordning (EF) nr. 883/2004 – også for de særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 70, stk. 1 og 2, i forordning (EF) nr. 883/2004?
- 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er – og i så fald i hvilket omfang – begrænsninger af ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning (EF) nr. 883/2004 tilladt på grundlag af bestemmelser i nationale retsforrifter til gennemførelse af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF, ifølge hvilke adgangen til disse ydelser undtagelsesfrit er udelukket i de første tre måneder af deres ophold, når unionsborgere hverken er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Tyskland eller har ret til fri bevægelighed i medfør af § 2, stk. 3, i [FreizügigG/EU]?
- 3) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: Er andre primærretlige ligebehandlingsprincipper – navnlig artikel 45, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 18 TEUF – til hinder for en national bestemmelse, som undtagelsesfrit nægter unionsborgere en social ydelse, der tjener til at sikre eksistensgrundlaget og samtidig også letter adgangen til arbejdsmarkedet, i de første tre måneder af deres ophold, når disse unionsborgere ganske vist hverken er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende eller har ret til fri bevægelighed i medfør af § 2, stk. 3, i, FreizügG/EU, men har en faktisk tilknytning til værtsmedlemsstaten og navnlig til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten?»

40. Ved afgørelse af 19. marts 2015 besluttede denne ret imidlertid, at det var uforment at besvare det første spørgsmål, da det var blevet stillet i de samme vendinger i den sag, der gav anledning til dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), og at Domstolen her havde besvaret det bekræftende, 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«⁵.

41. Der er afgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, den tyske, polske og Det Forenede Kongeriges regering samt af Europa-Kommissionen.

42. Med undtagelse af den polske regering afgav disse parter endvidere mundtlige indlæg under retsmødet, der blev afholdt den 22. april 2015. Den franske regering, der ikke havde afgivet skriftlige indlæg, afgav desuden mundtlige indlæg under dette retsmøde.

V – Bedømmelse

A – Indledende betragtninger vedrørende kvalificeringen af de underholdsydelse, der er omhandlet i den nationale lovgivning.

43. Den forelæggende ret ønsker med sit andet præjudicielle spørgsmål oplyst, hvorvidt begrænsningerne i den nationale lovgivning til gennemførelse af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/39 af ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 er forenelige med EU-retten og i givet fald i hvilket omfang.

44. Med dette spørgsmål stiller den forelæggende ret SGB II's § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 1), over for artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, som fastsætter en undtagelse fra princippet om lighed mellem værtsmedlemsstatens statsborgere og unionsborgerne med hensyn til tildeling af »sociale ydelser«.

⁵ — Præmis 55 samt domskonklusionens punkt 1.

45. Vurderingen af, hvorvidt den nationale regel er i overensstemmelse med artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, er derfor kun relevant, såfremt de pågældende ydelser kan kvalificeres som »sociale ydelser« i dette direktivs forstand.

46. Domstolen har allerede haft lejlighed til at præcisere, at en særlig, ikke-bidragspligtig kontantydelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 883/2004, ligeledes kunne være omfattet af begrebet »sociale system« i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38⁶. Hvis sådanne økonomiske ydelser har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet, kan de imidlertid ikke anses for »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38⁷. I så fald falder de ind under anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF, som det tredje præjudicielle spørgsmål fokuserer på.

47. På grundlag af karakteren af de ydelser, som er omhandlet i hovedsagen, bør derfor alene det andet eller tredje af den forelæggende rets spørgsmål besvares.

48. Jeg har allerede udtalt mig udførligt om dette spørgsmål i mit forslag til afgørelse i sagerne Dano⁸ og Alimanovic⁹, hvor jeg konkluderede, at de underholdsydelser, der er fastsat i SGB II, svarede til definitionen af sociale ydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2004/38¹⁰.

49. Også Domstolen har tilsyneladende opfattet underholdsydelserne i SGB II som sociale ydelser i direktiv 2004/38's forstand. I præmis 69 i dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) fastslog Domstolen således, »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«¹¹. De i den pågældende sag omhandlede ydelser var de samme, som Jobcenter har afvist at yde til sagsøgerne i hovedsagen.

50. I overensstemmelse med det princip, der blev opstillet i dommen i sagen Vatsouras og Koupatantze¹², 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 2004/38¹³, vil jeg derfor fokusere på den sidstnævnte bestemmelse i min vurdering og ikke på artikel 45, stk. 2, TEUF.

51. For fuldstændighedens skyld vil jeg dog gennemgå denne bestemmelse og besvare det tredje præjudicielle spørgsmål for det tilfælde, at Domstolen overlader til den nationale ret at kvalificere de relevante ydelser som sociale ydelser eller som ydelser, der har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet, eller endog som ydelser, der forfølger begge formål.

52. Hvis den nationale ret i denne forbindelse fastslår, at de ydelser, der anmodes om, forfølger to formål, nemlig dels at sikre opfyldelsen af de grundlæggende behov dels at lette adgangen til arbejdsmarkedet, mener jeg, 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.

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

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

8 — C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — C-67/14, EU:C:2015:210, der verserer for Domstolen.

10 — Jf. punkt 65-72 i mit forslag til afgørelse Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) og punkt 54-58 i mit forslag til afgørelse Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), der verserer for Domstolen.

11 — Min fremhævelse.

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

13 — Ibidem, præmis 45.

B – *Det andet præjudicielle spørgsmål*

53. I henhold til artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 »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),« det vil sige i den periode, hvor unionsborgere, der er rejst ind på værtsmedlemsstatens område for at søge beskæftigelse, fortsat er arbejdssøgende, og de »[derfor] ikke må udsendes, så længe det kan dokumenteres, at [de] fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat«.

54. 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*«¹⁴.

55. Hvad angår de første tre måneder, som denne bestemmelse nævner, har Domstolen i dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) bekræftet tidligere praksis, hvorefter »[værtsmedlemsstaten i] medfør af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 [...] ikke [var] forpligtet til at indrømme en statsborger i en anden medlemsstat og dennes familiemedlemmer ret til sociale ydelser i denne periode«¹⁵. Dette kan anses for fast retspraksis¹⁶.

56. Desuden har Domstolen vedrørende statsborgere i medlemsstaterne, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, dvs. den anden tidsperiode, der er omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, fastslået, at dens undersøgelse af ligebehandlingsprincippet »intet [havde] frembragt, som [kunne] rejse tvivl om gyldigheden af [den nævnte bestemmelse]«¹⁷.

57. I virkeligheden 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 [på grund af] 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«¹⁸.

58. Under disse omstændigheder er et princip i en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der udelukker personer, der indrejser på den nævnte medlemsstats område alene med det formål at søge arbejde, fra at modtage ikke-bidragspligtige særlige kontantydelse som omhandlet i forordning nr. 883/2004 (og som i øvrigt udgør en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38), efter min opfattelse ikke i strid med artikel 4 i forordning nr. 883/2004 eller med den ordning, der er indført ved direktiv 2004/38.

59. De overordnede retlige rammer, som direktiv 2004/38 indgår i, drager ikke tvivl om denne konklusion.

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

15 — Præmis 70.

16 — Jf. domme Vatsouras og Koupantatze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 34 og 35) samt Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 56).

17 — Dom Vatsouras og Koupantatze (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 EF 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 den omstændighed, at Domstolen har fastslået, at artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 er gyldig, kan begrænses til situationen for en »arbejdstager« i artikel 45 TEUF's forstand.

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

60. I dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) bemærkede Domstolen, »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)«¹⁹.

61. 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)«²⁰.

62. 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-retten 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)«²¹.

63. Domstolen bemærkede 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 unionsborgere, »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)«²².

64. Endelig konkluderede Domstolen, at »[p]rincippet om forbud mod forskelsbehandling, som generelt er sikret ved artikel 18 TEUF, er præciseret i 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«²³.

65. 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«²⁴. Artikel 24, stk. 2, skal derfor fortolkes strengt og i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet og arbejdskraftens frie bevægelighed.

66. 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 lovlige²⁵.

19 — Præmis 57.

20 — Dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 58).

21 — Ibidem, præmis 59.

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

23 — Ibidem, præmis 61. Min fremhævelse.

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

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

67. Med baggrund i denne perspektivering og disse regler, der kræver, dels at undtagelsen fortolkes strengt, dels at de heraf følgende begrænsninger er lovlige, foreslog jeg i sag Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), der verserer for Domstolen, at der blev sondret 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).

68. Sagsøgerne i hovedsagen kan befinde sig i den situation, der er omhandlet i det første tilfældes første led (dvs. en statsborger, der rejser ind på en anden medlemsstats område og opholder sig dér i mindre end tre måneder) og i den situation, der er beskrevet i det andet tilfælde (en statsborger, der rejser ind på en anden medlemsstats område for at søge beskæftigelse).

69. Som anført ovenfor fastslog Domstolen i dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), at »[værtsmedlemsstaten i] medfør af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 [...] ikke [var] forpligtet til at indrømme en statsborger i en anden medlemsstat og dennes familiemedlemmer ret til sociale ydelser [ved ophold i indtil tre måneder]«²⁶.

70. Denne fortolkning tilgodeser det formål om at opretholde den økonomiske ligevægt i medlemsstaternes sociale sikringsordninger, der forfølges med direktiv 2004/38²⁷. 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.

71. 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.

72. Selv om de personer, der rejser ind på værtsmedlemsstatens område, kan have personlige bånd med andre unionsborgere, som allerede opholder sig i denne medlemsstat, er tilknytningen med selve medlemsstaten alligevel efter al sandsynlighed begrænset i denne første periode.

73. Endvidere gjorde jeg i forbindelse med gennemgangen af det andet tilfælde, som jeg opstillede i mit forslag til afgørelse Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), der verserer for Domstolen, opmærksom på, at det fremgik af Domstolens praksis, 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 [af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet²⁸, erstattet af artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen²⁹], kan påberåbe sig de samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere«³⁰.

26 — Præmis 70.

27 — Jf. tiende betragtning til dette direktiv.

28 — EUT L 257, s. 2.

29 — EUT L 141, s. 1.

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

74. Henset til den begrundelse, der er anført i dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) vedrørende ligevægten i direktiv 2004/38³¹, 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 og opholder sig dér i de første tre måneder af deres ophold eller en længere periode 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 denne forordnings artikel 4 eller mod den ordning, der er indført ved dette direktiv.

75. 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 sociale ydelser i og efter de tre første måneder, hvis de er rejst ind på værtsmedlemsstatens område for at søge beskæftigelse, 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 marked³².

76. Efter min opfattelse drages denne konklusion heller ikke i tvivl ved en gennemgang af den retslitteraturen vedrørende fortolkningen af direktiv 2004/38 og forordning nr. 883/2004, heller ikke betragtet i en større sammenhæng vedrørende unionsborgerskabet som fastsat i artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF³³.

77. Artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som vedrører retten til privatliv og familieliv, hjem og kommunikation, kan efter min opfattelse heller ikke ændre ved min analyse og konklusion.

78. Selv om denne artikel 7 er af generel karakter, kan der nemlig i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, indføres begrænsninger af de rettigheder, den beskytter, såfremt disse iagttager proportionalitetsprincippet. Ligesom ligebehandlingsprincippet ikke berøves sit indhold ved undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, gør retten til respekt for familielivet i chartrets artikel 7 det heller ikke.

31 — Præmis 67-79.

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

33 — Ifølge Herwig Verschueren »[synes d]enne afbalancerede tilgang ligeledes at være afspejlet i EU-lovgivningen i direktiv 2004/38. Dette direktivs artikel 24, [stk.] 2, fastsætter nemlig en undtagelse fra ligebehandlingsprincippet med hensyn til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold [...]« (H. Verschueren, »La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d'équilibre«, *Revue belge de sécurité sociale*, 1. kvartal 2013, s. 127-133, især s. 127, jf. desuden s. 117). Marc Morsa bekræfter ligeledes, at »[s]elv om alle unionsborgere får opholdstilladelse i højst tre måneder uden andre betingelser eller krav, end at de skal være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas (artikel 6, stk. 1) [i direktiv 2004/38], giver artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 imidlertid værtsmedlemsstaten mulighed for ikke at tillægge personer, der ikke er erhvervsaktive, ret til sociale ydelser i de første tre måneder af deres ophold, for at de ikke skal udgøre en urimelig byrde for denne medlemsstats sociale sikringsordning« (M. Morsa, »Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38«, *Journal des tribunaux du travail*, 2014, s. 245-253, på s. 251). Elaine Fahey fremhæver ordvalget i artikel 24 og præciserer: »It will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) [...]. The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: »shall«, as opposed to discretionary terminology such as »may«, underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance« (E. Fahey, »Interpretive legitimacy and distinction between »social assistance« and »work seekers allowance«: Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze«, *E.L. Rev.*, 2009, 34(6), s. 933-949, på s. 939 og 940, jf. desuden s. 946). Også Kay Hailbrunner bekræfter denne utvetydige fortolkning af artikel 24 i direktiv 2004/38 og anfører: »the Article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. No exception is made for a genuine link to the employment market« (min fremhævelse) (K. Hailbrunner, »Union citizenship and access to social benefits«, *CML Rev.*, 2005(42), s. 1245-1267, især s. 1263, jf. desuden redegørelsen s. 1259 og 1260).

C – Det tredje præjudicielle spørgsmål

79. Med sit tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, hvorvidt navnlig artikel 45, stk. 2, TEUF og artikel 18 TEUF er til hinder for en national lovgivning, som undtagelsesfrit nægter unionsborgere en social ydelse, der tjener til at sikre eksistensgrundlaget og samtidig også letter adgangen til arbejdsmarkedet, når disse unionsborgeres ophold kun begrundes af, at de er arbejdssøgende.

80. Selv om det første spørgsmål er blevet besvaret bekræftende, er det tredje spørgsmål fortsat relevant, hvis Domstolen overlader til den forelæggende ret at kvalificere grundsikringsydelse i forhold til EU-retten, og denne vurderer, at disse ydelser grundlæggende tager sigte på at lette adgangen til arbejdsmarkedet.

81. Det fremgår nemlig 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«³⁴.

82. Domstolen har dog ligeledes, i dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344), fastslået, at det er »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«³⁵.

83. Ifølge fast retspraksis afhænger spørgsmålet om, hvorvidt der består en sådan forbindelse, bl.a. af, om det kan fastslås, at den omhandlede person i et rimeligt tidsrum, faktisk og reelt har søgt arbejde i den pågældende medlemsstat³⁶.

84. 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«³⁷.

85. Der kan dog ikke ses bort fra, at Domstolen har 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 det pågældende geografiske marked, og lader alle andre relevante omstændigheder ude af betragtning, går ud over det, der er nødvendigt for at opnå det tilstræbte formål³⁸.

86. Af disse to tilgange til spørgsmålet udleder jeg, at der også kan tages hensyn til andre elementer end blot arbejdssøgning, når det skal vurderes, om der består en reel forbindelse med det pågældende geografiske marked.

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

35 — Præmis 38.

36 — 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).

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

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

87. Ifølge Domstolen kan omstændigheder, der fremgår af den familiemæssige sammenhæng, som f.eks. en tæt personlig tilknytning, ligeledes bidrage til at fastslå, at der består en varig forbindelse mellem den pågældende og dennes nye værtsmedlemsstat³⁹. Under disse omstændigheder går en national lov, som fastsætter 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«⁴⁰.

88. Det følger heraf, at EU-retten og nærmere bestemt det ligebehandlingsprincip, der er fastsat i artikel 45, stk. 2, TEUF, 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 omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, og som letter adgangen til arbejdsmarkedet, i de første tre måneder af sit ophold, uden at borgeren får mulighed for at godtgøre, at der består en reel forbindelse til værtsmedlemsstaten.

89. I denne forbindelse afhænger spørgsmålet om, hvorvidt der består en sådan forbindelse til værtsmedlemsstaten⁴¹, af de omstændigheder, der fremgår af den familiemæssige sammenhæng (f.eks. børns skolegang eller en tæt forbindelse, navnlig af personlig art, som ansøgeren har skabt til værtsmedlemsstaten)⁴² eller af, om den pågældende person faktisk og reelt har søgt arbejde i et rimeligt tidsrum. 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 ydelser⁴³.

90. Det tilkommer imidlertid ikke Domstolen at fastslå, at der består en sådan forbindelse, inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse, men derimod de kompetente nationale myndigheder, som de nationale retter er en del af.

VI – Forslag til afgørelse

91. På grundlag af det anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen 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 (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 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgere i andre medlemsstater i de første tre måneder af deres ophold på værtsmedlemsstatens område udelukkes fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i 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, der også må anses for »sociale ydelser« som omhandlet i direktiv 2004/38.

39 — Ibidem, præmis 50.

40 — Ibidem, præmis 51.

41 — I hvert fald med dens 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).

42 — Jf. i denne retning domme Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, præmis 50) og Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, præmis 100).

43 — Jf. i denne retning generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:150), hvor generaladvokaten fremhævede, at sagsøgerne i hovedsagen havde udført en økonomisk funktion i de første måneder efter deres ankomst til værtsmedlemsstaten. På grund af denne særlige omstændighed vurderede generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer, at sagsøgerne »vanskeligt [kunne] anses for almindelige »arbejdssøgende«, hvis de efterfølgende [blev] arbejdsløse« (punkt 63).

- 2) Artikel 45, stk. 2, TEUF er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgere i andre medlemsstater udelukkes fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontaktydelser« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 1244/2010, som letter adgangen til arbejdsmarkedet, i de første tre måneder af deres ophold på værtsmedlemsstatens område uden at give dem mulighed for at godtgøre, at der består en reel forbindelse til værtsmedlemsstatens arbejdsmarked.«