



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. september 2015\*

»Præjudiciel forelæggelse — fri bevægelighed for personer — unionsborgerskab — ligebehandling — direktiv 2004/38/EF — artikel 24, stk. 2 — sociale ydelser — forordning (EF) nr. 883/2004 — artikel 4 og 70 — særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse — arbejdssøgende statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig på en anden medlemsstats område — udelukket — bevarelse af status som arbejdstager«

I sag C-67/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundessozialgericht (forbundsdomstol for socialsager, Tyskland) ved afgørelse af 12. december 2013, indgået til Domstolen den 10. februar 2014, i sagen:

**Jobcenter Berlin Neukölln**

mod

**Nazifa Alimanovic,**

**Sonita Alimanovic,**

**Valentina Alimanovic,**

**Valentino Alimanovic,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot og C. Vajda samt dommerne E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Berger (refererende dommer), E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. februar 2015,

\* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic og Valentino Alimanovic ved Rechtsanwalte D. Mende og E. Steffen
- den tyske regering ved T. Henze og J. Moller, som befuldmægtigede
- den danske regering ved M. Wolff, som befuldmægtiget
- Irland ved E. Creedon, A. Joyce og E. McPhillips, som befuldmægtigede, bistaet af G. Gilmore, BL
- den franske regering ved G. de Bergues og R. Coesme, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistaet af avvocato dello Stato F. Varrone
- den svenske regering ved A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson og F. Sjovall, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongeriges regering ved J. Beeko, som befuldmægtiget, bistaet af J. Coppel, QC
- Europa-Kommissionen ved M. Kellerbauer og D. Martin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgorelse i retsmødet den 26. marts 2015,  
afsagt folgende

### Dom

- 1 Anmodningen om prajudiciel afgorelse vedrorer fortolkningen af artikel 18 TEUF og artikel 45, stk. 2, TEUF, artikel 4 og 70 i Europa-Parlamentets og Radets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1, og berigtigelse i EUT 2004 L 200, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010 (EUT L 338, s. 35, herefter »forordning nr. 883/2004«), og artikel 24, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Radets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at ferdes og opholde sig frit p medlemsstaternes omrade, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophevelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Jobcenter Berlin Neukolln (herefter »jobcentret«) p den ene side og Nazifa Alimanovic og hendes tre born, Sonita, Valentina og Valentino Alimanovic (herefter samlet »familien Alimanovic«), p den anden side vedrorende jobcentrets beslutning om ikke lengere at tildele den grundsikringsydelse (»Grundsicherung«), som er fastsat i tysk lovgivning.

## Retsforskrifter

### *Folkeretten*

- 3 Artikel 1 i den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp, der den 11. december 1953 blev undertegnet i Paris af Europarådets medlemmer, og som har været i kraft i Forbundsrepublikken Tyskland siden 1956 (herefter »bistandskonventionen«), indeholder et princip om forbud mod forskelsbehandling, der har følgende ordlyd:

»Ethvert af de deltagende lande forpligter sig til at sikre statsborgere i de øvrige deltagende lande, som lovligt opholder sig inden for nogen del af dets territorium, på hvilket denne konvention kommer til anvendelse, og som savner tilstrækkelige midler, social og sundhedsmæssig bistand [...] ifølge den til enhver tid gældende lovgivning, for den pågældende del af dets territorium på lige fod med og på samme vilkår som landets egne statsborgere.«

- 4 Det fremgår af bistandskonventionens artikel 16, litra b), at »[e]thvert deltagende land skal give Det Europæiske Råds generalsekretær meddelelse om alle nye love eller bestemmelser, som ikke allerede omfattes af tillæg I. Ved fremsendelse af en sådan meddelelse kan et deltagende land samtidig tage forbehold med hensyn til anvendelsen af den nye lov eller bestemmelse over for statsborgere i andre deltagende lande«. Det forbehold, som den tyske regering tog den 19. december 2011 i henhold til denne bestemmelse, er sålydende:

»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 [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch, herefter »SGB II«)], vedrørende grundsikring for arbejdssøgende, til statsborgere fra de andre deltagende lande på lige fod med og på samme vilkår som landets egne statsborgere.«

- 5 Dette forbehold blev i overensstemmelse med bistandskonventionens artikel 16, litra c), meddelt de øvrige parter i konventionen.

### *EU-retten*

Forordning nr. 883/2004

- 6 Artikel 4 i forordning nr. 883/2004, der har overskriften »Ligebehandling«, fastsætter:

»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.«

- 7 Forordningens artikel 70 med overskriften »Almindelig bestemmelse« er indeholdt i forordningens afsnit III, kapitel 9, vedrørende »[s]ærlige ikke-bidragspligtige kontantydelse«. Denne artikel bestemmer:

»1. Denne artikel finder anvendelse på særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse, der tilkendes i henhold til lovgivning, som på grund af sin personkreds, mål og/eller betingelser for ret til ydelser, 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 betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelserne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side. Dog skal ydelser, der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelser 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.«

- 8 Bilag X til forordning nr. 883/2004 med overskriften »Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse[r]« opregner følgende ydelser for så vidt angår Forbundsrepublikken Tyskland:

»[...]

- b) Underholdshjælp i henhold til grundsikringen for arbejdssøgende, medmindre den arbejdssøgende opfylder betingelserne for et midlertidigt tilskud efter bortfald af arbejdsløshedsunderstøttelse (§ 24, stk. 1, i [...] bog II).«

Direktiv 2004/38

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

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

[...]

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

[...]

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

10 Direktivets artikel 7, stk. 1 og 3, fastsætter:

»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

- a) er midlertidig uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke
- 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
- d) påbegynder en erhvervsuddannelse. Medmindre personen er uforskyldt arbejdsløs, kan status som arbejdstager dog kun bevares, hvis der er en forbindelse mellem den tidligere erhvervmæssige beskæftigelse og den omhandlede uddannelse.«

11 Direktivets artikel 14 med overskriften »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.

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

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

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

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

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

12 Direktivets artikel 24 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

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

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

*Tysk ret*

Sozialgesetzbuch

13 § 19a, stk. 1, der er indeholdt i Sozialgesetzbuch Erstes Buch (lov om social sikring, bog I), fastsætter de to former for grundsikringsydelse, der kan tilkendes arbejdssøgende, på følgende måde:

»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.«

14 § 1 i SGB II, der har overskriften »Indholdet af og formålet med grundsikringen for arbejdssøgende«, bestemmer følgende i stk. 1 og 3:

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

[...]

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

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

15 § 7 i SGB II med overskriften »Ydelsesmodtagere« fastsætter:

»(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 er begrundet i, 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 Aufenthaltgesetz [(lov om opholdsret)]. Bestemmelserne om opholdsret gælder uændret.

[...]«

16 § 8, stk. 1, i SGB II med overskriften »Arbejdsdygtighed« har følgende ordlyd:

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

17 § 9, stk. 1, i SGB II bestemmer:

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

18 § 20 i SGB II fastsætter supplerende bestemmelser vedrørende eksistensgrundlaget. § 21 i SGB II indeholder bestemmelser om supplerende behov, og § 22 i SGB II omhandler bistand til indkvartering og varme. Endelig omhandler §§ 28-30 i SGB II ydelser vedrørende uddannelse og deltagelse.

19 § 1 i Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (lov om social sikring, bog XII, herefter »SGB XII«), der vedrører social bistand, har følgende ordlyd:

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

20 SGB XII's § 21 fastsætter:

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

FreizügG/EU

21 Anvendelsesområdet for FreizügG/EU i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, 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.«

22 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 EU-retlige 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. en midlertidig uarbejdsdygtighed som følge af sygdom eller ulykke

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. erhvervsuddannelse, hvis der er en forbindelse mellem uddannelsen og den tidligere erhvervmæssige beskæftigelse; denne forbindelse er ikke påkrævet, når unionsborgeren uforskyldt har mistet sin beskæftigelse.

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



[...]«

23 § 3 i FreizügG/EU om familiemedlemmer bestemmer:

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

(2) Ved familiemedlemmer forstås

1. de i § 2, stk. 2, nr. 1)-5) og 7), nævnte personers ægtefælle og slægtninge i ret nedstigende linje, eller deres ægtefælle, som endnu ikke er 21 år gammel
2. de i § 2, stk. 2, nr. 1)-5) og 7), nævnte personers slægtninge i ret op- eller nedstigende linje, eller deres ægtefælle, hvis underhold disse personer eller deres ægtefælle sikrer.

[...]«

24 § 5 i FreizügG/EU om opholdskort og bevis for tidsubegrænset opholdsret fastsætter:

»(1) Der udstedes ex officio og straks et opholdsretsbevis til de unionsborgere og deres familiemedlemmer, der er statsborgere i en medlemsstat i Den Europæiske Union, og som har ret til at færdes frit på området.

[...]

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

[...]

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

25 Nazifa Alimanovic, der er født i 1966, og hendes børn, Sonita, Valentina et Valentino, som er født i henholdsvis 1994, 1998 og 1999, er alle svenske statsborgere. Nazifa Alimanovic er født i Bosnien, mens hendes børn alle er født i Tyskland.

26 Det fremgår af forelæggelsesafgårelsen, uden at den nøjagtige dato for udrejsen eller begrundelsen herfor herved er blevet præciseret, at familien Alimanovic forlod Tyskland i løbet af 1999 for at tage til Sverige, og at de vendte tilbage til den førstnævnte medlemsstat i 2010.

27 Den 1. juli 2010 fik medlemmerne af familien Alimanovic udstedt et tidsubegrænset opholdsbevis i medfør af FreizügG/EU's § 5. Efter deres ankomst til Tyskland havde Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita, der var arbejdsdygtige i henhold til den tyske lovgivning, i mindre end et år midlertidigt arbejde eller beskæftigelse inden for rammerne af aktiveringstilbud i perioden fra juni 2010 til maj 2011.

28 I løbet af perioden mellem den 1. december 2011 og den 31. maj 2012 blev Nazifa Alimanovic tildelt familieydelse for sine børn Valentina og Valentino og modtog ligesom sin datter Sonita grundsikringsydelser i henhold til SGB II, nemlig arbejdsløshedsunderstøttelse for langtidsledige,

benævnt »Arbeitslosengeld II«, og socialydelser til ikke-arbejdsdygtige ydelsesberettigede, idet de sidstnævnte berettigede var de to øvrige børn, Valentina og Valentino (herefter samlet »de omhandlede ydelser«).

- 29 Ved tildelingen af de omhandlede ydelser for denne periode lagde jobcentret til grund, at den i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2), i SGB II fastsatte regel om udelukkelse, der finder anvendelse på arbejdssøgende unionsborgere, ikke fandt anvendelse på familien Alimanovic, idet denne regel, for så vidt som medlemmerne af familien var svenske statsborgere, skulle sættes til side i medfør af det i bistandskonventionens artikel 1 fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling. Bundessozialgericht har nemlig i en dom af 19. oktober 2010 fastslået, at den forpligtelse, der påhviler Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af denne bestemmelse, nemlig at tilkende bistandsydelser til de statsborgere fra andre deltagende lande, der lovligt opholder sig inden for nogen del af dens territorium, og som savner tilstrækkelige midler, på lige fod med dens egne statsborgere, også omfattede tildeling af en eksistensminimumsydelse i medfør af §§ 19 ff. i SGB II.
- 30 I henhold til § 48, stk. 1, første punktum, i Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (lov om social sikring, bog X) skal en forvaltningsakt imidlertid erklæres ugyldig *ex nunc*, når de faktiske eller retlige omstændigheder, som forelå på tidspunktet for vedtagelse af en sådan akt, ændres i væsentlig grad. Hvad angår tildelingen af ydelser på grundlag af bistandskonventionens artikel 1 skete der en ændring i løbet af maj 2012 som følge af det forbehold, som den tyske regering tog den 19. december 2011 i forhold til denne konvention. Det er på dette grundlag, at jobcentret trak afgørelsen om tildeling af samtlige de omhandlede ydelser for maj 2012 tilbage.
- 31 Familien Alimanovic indgav klage til Sozialgericht Berlin (det sociale ankenævn i Berlin), der annullerede denne afgørelse og bl.a. fastslog, at Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita havde ret til de omhandlede ydelser for så vidt angår dem på grundlag af bl.a. artikel 4 i forordning nr. 883/2004, som forbyder enhver forskelsbehandling af unionsborgere i forhold til statsborgere i den pågældende medlemsstat, sammenholdt med forordningens artikel 70, der vedrører særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som dem, der er omhandlet i den for Sozialgericht Berlin indbragte sag.
- 32 Jobcentret har i forbindelse med den appel, som det har iværksat ved den forelæggende ret, navnlig gjort gældende, at underholdsydelser i henhold til SGB II udgør »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, hvorved det således er muligt at udelukke arbejdssøgende fra at modtage disse ydelser.
- 33 Den forelæggende ret har bl.a. præciseret, at det fremgår af Sozialgericht Berlins konstateringer, som den er bundet af, at Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita ikke længere kunne påberåbe sig ret til ophold som arbejdstagere i henhold til FreizügG/EU's § 2. De havde nemlig siden juni 2010 kun haft midlertidigt arbejde eller beskæftigelse inden for rammerne af aktiveringstilbud i mindre end et år, og de havde hverken udøvet lønnet eller selvstændig beskæftigelse siden maj 2011.
- 34 Den forelæggende ret har under henvisning til dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344) anført, at det fremgår af § 2, stk. 3, andet punktum, i FreizügG/EU, sammenholdt med artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, at hverken Nazifa Alimanovic eller hendes datter Sonita længere har status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, og at de derfor skal anses for at være arbejdssøgende som omhandlet i § 2, stk. 2, nr. 1), i FreizügG/EU.
- 35 Det er derfor, at bl.a. Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita på grundlag af § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2), i Sozialgesetzbuch Zweites Buch – der udelukker såvel de personer, hvis opholdsret alene er begrundet i arbejdssøgning, som deres familiemedlemmer fra tildelingen af de i denne lovgivning fastsatte ydelser – blev udelukket fra tildelingen af Arbeitslosengeld II.

- 36 Den forelæggende ret ønsker derfor for det første oplyst, om denne bestemmelse i SGB II tilsidesætter det i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 fastsatte princip om forbud mod forskelsbehandling.
- 37 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne bestemmelse i SGB II kan anses for en lovlig gennemførelse af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 2004/38 i national ret, eller om denne EU-retlige bestemmelse, såfremt den ikke finder anvendelse, er i strid med artikel 45, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 18 TEUF.
- 38 På denne baggrund har Bundessozialgericht besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »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?
  - 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?«
- 39 Ved skrivelse af 26. november 2014 har Domstolens Justitskontor fremsendt dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) til den forelæggende ret, idet sidstnævnte blev anmodet om at meddele Domstolen, om den i lyset af første punkt i den nævnte doms konklusion ønskede at opretholde det første præjudicielle spørgsmål. Ved kendelse af 11. februar 2015, indgået til Domstolens Justitskontor den 19. februar 2015, fastslog Bundessozialgericht, at den ikke længere ønskede at opretholde det første præjudicielle spørgsmål.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Om kvalificeringen af de omhandlede ydelser*

- 40 Det bemærkes, at det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den forelæggende ret lægger til grund, at Nazifa Alimanovic' og hendes datter Sonitas opholdsret følger af deres status som arbejdssøgende, og at den er bundet af de faktiske konstateringer, som Sozialgericht Berlin har foretaget i denne henseende.
- 41 Med sit andet og tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national lovgivning, hvorefter statsborgere fra andre medlemsstater, der har status som arbejdssøgende, udelukkes fra at modtage visse ydelser, 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 situation.

- 42 Da arten af de omhandlede ydelser som sociale ydelser eller som foranstaltninger, der skal lette adgangen til arbejdsmarkedet, er afgørende for fastlæggelsen af den regel, i henhold til hvilken deres forenelighed skal bedømmes, er det vigtigt at foretage en kvalificering af disse ydelser.
- 43 I denne henseende er det imidlertid tilstrækkeligt at bemærke, at den forelæggende ret selv har kvalificeret de omhandlede ydelser som »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004. Den forelæggende ret har i denne forbindelse fremhævet, at formålet med de nævnte ydelser er at sikre et underhold til personer, der ikke kan sikre et eksistensminimum, og at de er genstand for en ikke-bidragspligtig finansiering gennem skatten. For så vidt som de nævnte ydelser desuden er anført i bilag X til forordning nr. 883/2004, opfylder de betingelserne i forordningens artikel 70, stk. 2, selv om de er en del af en ordning, der herudover fastsætter ydelser, som skal fremme arbejdssøgningen.
- 44 Når det er sagt, skal det bemærkes, at sådanne ydelser, således som det fremgår af Domstolens praksis, også er omfattet af begrebet »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Dette begreb henviser nemlig til alle de støtteordninger, som er oprettet af offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at vedkommende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, hvilket kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 63).
- 45 I det foreliggende tilfælde skal det desuden bemærkes, at de omhandlede ydelsers primære funktion, således som generaladvokaten har anført i punkt 72 i forslaget til afgørelse, netop er at sikre det minimumseksistensgrundlag, der er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv.
- 46 Det følger derfor af disse betragtninger, at de nævnte ydelser ikke kan anses for økonomiske ydelser, der har til formål at lette adgangen til beskæftigelse på en medlemsstats arbejdsmarked (jf. i denne retning dom Vatsouras og Koupatantze, C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 45), men skal anses for »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, således som generaladvokaten har anført i punkt 66-71 i forslaget til afgørelse.
- 47 Det er følgelig uforholdsmæssigt at besvare det tredje spørgsmål.

#### *Om det andet spørgsmål*

- 48 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 24 i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter de statsborgere fra andre medlemsstater, der er arbejdssøgende på værtsmedlemsstatens område, udelukkes fra at modtage visse »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, der også må anses for »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, når disse ydelser er garanteret de statsborgere fra værtsmedlemsstaten, der befinder sig i samme situation.
- 49 I denne henseende bemærkes indledningsvis, 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 i medfør af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, såfremt den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område overholder betingelserne i direktiv 2004/38 (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 69).

- 50 En antagelse, hvorefter personer, som ikke har ret til ophold i medfør af direktiv 2004/38, kunne gøre krav på sociale ydelser på de samme betingelser, som finder anvendelse på nationale statsborgere, ville nemlig være i strid med et af nævnte direktivs formål, som fremgår af tiende betragtning hertil, og som er at undgå, at unionsborgere fra andre medlemsstater bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 74).
- 51 Med henblik på at fastlægge, om sociale ydelser som de i hovedsagen omhandlede kan afslås på grundlag af undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, er det derfor vigtigt forud herfor at undersøge, om det i nævnte direktivs artikel 24, stk. 1, fastsatte ligebehandlingsprincip finder anvendelse, og følgelig om den pågældende unionsborgers ophold på værtsmedlemsstatens område er lovligt.
- 52 Det bemærkes, at kun to af bestemmelserne i direktiv 2004/38 kan give arbejdssøgende, der befinder sig i Nazifa Alimanovic' og hendes datter Sonitas situation, en ret til ophold i værtsmedlemsstaten i medfør af dette direktiv, nemlig direktivets artikel 7, stk. 3, litra c), og artikel 14, stk. 4, litra b).
- 53 I denne henseende fastsætter artikel 7, stk. 3, i direktiv 2004/38, at såfremt arbejdstageren 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, bevarer den pågældende sin status som arbejdstager i mindst seks måneder. I denne samme periode bevarer den pågældende unionsborger sin ret til ophold i værtsmedlemsstaten i medfør af artikel 7 i direktiv 2004/38 og kan derfor påberåbe sig det i direktivets artikel 24, stk. 1, fastsatte ligebehandlingsprincip.
- 54 Det er således, at Domstolen i dom Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 32) har fastslået, at unionsborgere, der har bevaret deres status som arbejdstagere på grundlag af artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, har ret til sociale ydelser såsom de omhandlede ydelser i nævnte periode på mindst seks måneder.
- 55 Som anført af generaladvokaten i punkt 41 i forslaget til afgørelse, er det imidlertid ubestridt, at Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita, der havde bevaret deres status som arbejdstagere i mindst seks måneder efter udløbet af deres sidste beskæftigelse, ikke længere havde den nævnte status på det tidspunkt, hvor de fik afslag på tildeling af de i hovedsagen omhandlede ydelser.
- 56 Hvad angår spørgsmålet, om artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38 kan udgøre et grundlag for opholdsret i medfør af direktiv 2004/38 for de unionsborgere, der befinder sig i Nazifa Alimanovic' og hendes datter Sonitas situation, fastsætter denne bestemmelse, at en unionsborger, som rejser ind på værtslandets område for dér at søge beskæftigelse, ikke må udsendes fra den nævnte medlemsstat, så længe det kan dokumenteres, at den pågældende fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.
- 57 Selv om Nazifa Alimanovic og hendes datter Sonita ifølge den forelæggende ret kan støtte en opholdsret på den nævnte bestemmelse selv efter udløbet af den periode, der er omhandlet i artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, i en af direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), omfattet periode, der giver dem ret til ligebehandling med værtsmedlemsstatens statsborgere for så vidt angår adgangen til sociale ydelser, skal det imidlertid bemærkes, at værtsmedlemsstaten i et sådant tilfælde kan støtte sig på undtagelsen i direktivets artikel 24, stk. 2, med henblik på at afslå at tildele den nævnte borger den påberåbte sociale ydelse.
- 58 Det fremgår således udtrykkeligt af den i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 foretagne henvisning til direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), at værtsmedlemsstaten kan afslå at tildele enhver social ydelse til en unionsborger, der alene har en ret til ophold på grundlag af den sidstnævnte bestemmelse.

- 59 I denne henseende bemærkes, at selv om Domstolen allerede har fastslået, at direktiv 2004/38 kræver, at medlemsstaten tager hensyn til en berørt persons personlige forhold, når den skal til at vedtage en foranstaltning med henblik på udsendelse eller fastslå, at personen udgør en urimelig byrde for det sociale system under sit ophold (dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 64, 69 og 78), er en sådan personlig undersøgelse imidlertid ikke nødvendig i en situation som den, der er gældende i hovedsagen.
- 60 Direktiv 2004/38, hvorved der er indført et gradvist system til bevarelse af status som arbejdstager, hvilket system har til formål at sikre retten til ophold og adgangen til sociale ydelser, tager nemlig selv hensyn til forskellige forhold, der karakteriserer de personlige forhold for hver ansøger om en social ydelse, herunder navnlig varigheden af udøvelsen af en økonomisk aktivitet.
- 61 Ved at gøre det muligt for de berørte personer utvetydigt at kende deres rettigheder og forpligtelser er det kriterium, der er omhandlet i såvel § 7, stk. 1, i SGB II, sammenholdt med § 2, stk. 3, i FreizügG/EU, som artikel 7, stk. 3, litra c), i direktiv 2004/38, nemlig en periode på seks måneder efter ophøret af en erhvervsaktivitet, hvori retten til socialbistand bevares, følgelig efter sin art egnet til at sikre et højt retssikkerheds- og gennemsigtighedsniveau i forbindelse med tildelingen af grundsikringens sociale ydelser, samtidig med at kriteriet er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 62 Hvad desuden angår den individuelle prøvelse, der sker inden for rammerne af helhedsvurderingen af den byrde, som tildelingen af en ydelse konkret vil kunne udgøre for hele det i hovedsagen omhandlede nationale sociale system, bemærkes, at den bistand, der gives til en enkelt ansøger, vanskeligt kan anses for at udgøre »en urimelig byrde« for en medlemsstat som omhandlet i artikel 14, stk. 1, i direktiv 2004/38, idet denne byrde nødvendigvis først opstår for den pågældende medlemsstat, når samtlige de personlige ansøgninger, som er indgivet til medlemsstaten, lægges sammen, og ikke når medlemsstaten modtager en enkelt personlig ansøgning.
- 63 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 24 i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter de statsborgere fra andre medlemsstater, der befinder sig i en situation som den i direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), omhandlede, udelukkes fra at modtage visse »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelser« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, der også må anses for »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, mens disse ydelser er garanteret statsborgere fra denne medlemsstat, der befinder sig i samme situation.

### Sagens omkostninger

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

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

**Artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes 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 og artikel 4 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, skal fortolkes således, at**

**de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter de statsborgere fra andre medlemsstater, der befinder sig i en situation som den i direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), omhandlede, udelukkes fra at modtage visse »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, der også må anses for »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, mens disse ydelser er garanteret statsborgere fra denne medlemsstat, der befinder sig i samme situation.**

Underskrifter