



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. PITRUZZELLA
fremsat den 14. maj 2020¹

Sag C-181/19

**Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle
mod
JD**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (den regionale appeldomstol i socialretlige sager i Nordrhein-Westfalen, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – fri bevægelighed for personer – unionsborger, der har mistet sin status som arbejdstager – opholdsret – ligebehandlingsprincippet – ret til sociale ydelser – sociale fordele – tidligere vandrende arbejdstager, som forsørger børn, der går i skole i værtsmedlemsstaten – ret til adgang til uddannelse – effektivitet – særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse«

Indhold

I. Retsforskrifter	2
A. EU-retten	2
1. Direktiv 2004/38/EF	2
2. Forordning (EF) nr. 883/2004	3
3. Forordning (EU) nr. 492/2011	4
B. Tysk ret	4
II. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen	6
III. Bedømmelse	9
A. Indledende bemærkninger om kvalificeringen af de omhandlede ydelser	9
B. Om de præjudicielle spørgsmål	10

¹ – Originalsprog: fransk.

1. Uanvendeligheden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 på den i hovedsagen omhandlede situation	10
2. Rækkevidden af den opholdsret, der er baseret på artikel 10 i forordning nr. 492/2011	13
a) Artikel 10 i forordning nr. 492/2011 i Domstolens praksis	13
b) Opholdsret i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011 og ret til ligebehandling med hensyn til adgang til grundsikringsydelse: den logiske følge	15
1) Første hypotese: artikel 7 i forordning nr. 492/2011 som grundlag for JD's ret til ligebehandling	15
2) Anden tese: retten til adgang til undervisning som grundlag for retten til ligebehandling med hensyn til adgang til social bistand	17
3. Yderligere bemærkninger	18
IV. Forslag til afgørelse	19

1. Jeg skriver dette forslag til afgørelse i en tid, hvor Den Europæiske Union gennemgår en sundhedskrise uden fortilfælde, som medlemsstaterne har reageret på ved at udvise en sundhedsmæssig solidaritet, der ligeledes er uden fortilfælde. I den foreliggende sag er det grænserne for den sociale solidaritet, som Domstolen er blevet bedt om at præcisere, idet den anmodes om at tage stilling til spørgsmålet om omfanget af den sociale bistand, som en værtsmedlemsstat skal yde en tidligere vandrende arbejdstager, der søger arbejde, og som har forældremyndigheden over sine to børn, der går i skole i denne stat.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. *Direktiv 2004/38/EF*

2. Artikel 24 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/EØF² har overskriften »Ligebehandling«. Artiklen har følgende ordlyd:

»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 – EUT 2004, L 158, s. 77.

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.«

2. Forordning (EF) nr. 883/2004

3. Artikel 3, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 988/2009 af 16. september 2009 (EUT 2009, L 284, s. 43)³, bestemmer, at denne forordning »[også] finder [...] anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse, der er omfattet af artikel 70«.

4. Artikel 4 i forordning nr. 883/2004 fastslår, at »[p]ersoner, 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«.

5. Artikel 70, stk. 1 og 2, i forordning nr. 883/2004 har følgende ordlyd:

»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«: ydelser som:

a) [...] 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

[...]

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 [...]

og

c) er opført i bilag X.«

6. Bilag X til forordning nr. 883/2004 omhandler for så vidt angår Tyskland »[u]nderholdshjælp i henhold til grundsikringen for arbejdssøgende, medmindre den arbejdssøgende opfylder betingelserne for et midlertidigt tilskud efter bortfald af arbejdsløshedsunderstøttelse (§ 24, stk. 1, i lov om social sikring (SGB), bog II)«.

3 – Herefter »forordning nr. 883/2004«.

3. Forordning (EU) nr. 492/2011

7. Artikel 7, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen⁴ har følgende ordlyd:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.«

8. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 492/2011 bestemmer, at »[s]åfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat på denne medlemsstats område, adgang til almindelig undervisning, lærlingeuddannelse og faglig uddannelse på samme vilkår som statsborgere i denne stat«. Stk. 2 fastslår videre, at »[m]edlemsstaterne skal fremme bestræbelser, der gør det muligt for disse børn på de bedst mulige vilkår at følge undervisningen«.

B. Tysk ret

9. § 7 i Sozialgesetzbuch Zweites Buch (lov om social sikring, bog II) i den version, der var gældende den 22. december 2016 (BGBl. I, s. 3155, herefter »SGB II«), bestemmer:

»(1) ¹ Ret til ydelser i medfør af denne lov har personer:

1. der er fyldt 15 år, men som endnu ikke har nået den aldersgrænse, der er fastsat i § 7a,
2. der er arbejdsdygtige,
3. som befinder sig i en trangssituation, og
4. som har deres sædvanlige opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland (arbejdsdygtige ydelsesmodtagere).² Med undtagelse af:

[...]

2. udenlandske statsborgere,

- a) som ikke har opholdsret,
- b) hvis opholdsret alene udspringer af, at de er arbejdssøgende, eller
- c) som har opholdsret alene eller parallelt med en opholdsret i henhold til artikel 10, litra b), i forordning nr. 492/2011

samt deres familiemedlemmer

[...].

⁴ – EUT 2011, L 141, s. 1.

(2) Personer, som bor sammen med arbejdsdygtige ydelsesmodtagere i et behovsfællesskab, modtager ligeledes ydelser. [...]

(3) Følgende personer er del af behovsfællesskabet

1. arbejdsdygtige ydelsesmodtagere

[...]

4. ugifte børn, som tilhører de i nr. 1-3 nævnte personers husstand, når de endnu ikke er fyldt 25 år, for så vidt som de ikke ved hjælp af deres egen indkomst eller formue kan skaffe sig ydelser, der gør det muligt for dem at sikre deres underhold.«

10. § 2 i Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (lov om unionsborgeres frie bevægelighed, herefter »FreizügG«)⁵ har følgende ordlyd:

»1) Unionsborgere, der har ret til fri bevægelighed, og deres familiemedlemmer har ret til indrejse og ophold i overensstemmelse med bestemmelserne i nærværende lov.

2) Følgende personer er omfattet af den EU-retlige ret til fri bevægelighed:

1. unionsborgere, der ønsker at tage ophold som arbejdstagere eller med henblik på at tage en erhvervsuddannelse

1a. unionsborgere, der søger arbejde, i en periode på op til seks måneder og kun længere [end seks måneder], for så vidt som de kan godtgøre, at de fortsat søger arbejde og har reelle chancer for at blive ansat

[...]

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

[...]

3. [...]

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

11. FreizügG's § 3 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. [...]

2) Ved familiemedlemmer forstås:

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

5 – I den affattelse, der var gældende den 2.12.2014 (BGBl. I, s. 1922).

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

[...]

Stk. 4 Børn af en unionsborger, der har ret til fri bevægelighed, og den forælder, som faktisk har forældremyndighed over børnene, bevarer deres ret til ophold, indtil de har gennemført en uddannelse, selv efter at den unionsborger, som de afleder deres ret til ophold fra, er død eller udrejst, såfremt børnene opholder sig på Forbundsrepublikkens område og er tilmeldt en uddannelsesinstitution.«

II. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

12. JD er polsk statsborger og fader til to børn, der er født i 2005 og 2010. Han har levet adskilt fra sin hustru, som ligeledes er polsk, siden 2012 eller 2013, hvor han ankom til Tyskland efter et ophold i Nederlandene, og de blev skilt i januar 2019. Hans hustru, som flyttede fra Nederlandene til Tyskland samtidig med ham, vendte tilbage til Polen i april 2016. Faderen og hans to døtre har siden september 2015 været registreret sammen på samme adresse i Tyskland. De to døtre har gået i skole i Tyskland i hvert fald siden august 2016. I 2016 og 2017 modtog JD uden afbrydelse børnetilskud til sine to døtre samt et understøttelsesbidrag fra den by, hvor familien bor⁶.

13. Hvad angår JD's erhvervsmæssige virksomhed har han haft lønnet beskæftigelse i Nederlandene fra 2009 til 2011. Fra januar 2013 til marts 2015 var han ledig. Fra den 6. marts 2015 til den 1. september 2015 havde han lønnet beskæftigelse i Tyskland. Fra den 1. september 2015 til den 17. januar 2016 havde han på ny en ledighedsperiode. Den 18. januar 2016 påbegyndte han en lønnet fuldtidsbeskæftigelse, som skulle slutte den 31. oktober 2016. Han var uarbejdsdygtig fra den 4. oktober 2016 til den 7. december 2016 med fortsat løn indtil den 29. oktober 2016 og fik derefter udbetalt sygedagpenge fra den sociale sikring indtil den 7. december 2016. Den 31. marts 2017 fik JD tilkendt ydelser fra arbejdsløshedsforsikringen for perioden fra den 23. februar 2017 til den 24. august 2017. Den 13. april 2017 blev udbetalingen af de nævnte ydelser tilbagekaldt som følge af udløbet af JD's registrering som ledig. Den 13. juni 2017 blev det besluttet at udbetale disse ydelser til JD for perioden fra den 12. juni 2017 til den 23. oktober 2017.

14. JD har siden den 2. januar 2018 haft fuldtidsbeskæftigelse.

15. Mellem den 1. september 2016 og den 7. juni 2017 modtog JD og hans døtre grundsikringsydelse i henhold til SGB II. I juni 2017 ansøgte JD om at bevare grundsikringsydelse til sig selv og sine døtre. Den 13. juni 2017 gav Jobcenter Krefeld afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at den i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra b), i SGB II fastsatte udelukkelse fandt anvendelse, eftersom JD nu alene opholdt sig i Tyskland for at søge beskæftigelse dér. Jobcenter Krefeld afviste ligeledes den af JD og hans døtre indgivne klage over denne afgørelse ved en afgørelse af 27. juli 2017. Den 31. juli 2017 anlagde JD og hans døtre derfor et søgsmål med påstand om annullation af afgørelsen af 13. juni 2017, som bekræftet ved afgørelsen af 27. juli 2017, og nedlagde påstand om, at Jobcenter Krefeld tilpligtedes at betale grundsikringsydelse for perioden fra den 8. juni 2017 til den 31. december 2017 (herefter »den omtvistede periode«).

16. Ved dom af 8. maj 2018 tog Sozialgericht Düsseldorf (domstolen i socialretlige sager i Düsseldorf, Tyskland) påstandene til følge og tilpligtede Jobcenter Krefeld at tildele JD og hans døtre de krævede ydelser for den omtvistede periode. Fra den 7. juli 2017 kunne JD ganske vist ikke længere påberåbe sig en ret til ophold som følge af sin tidligere beskæftigelse i medfør af FreizügG's § 2, stk. 3, første punktum, nr. 2, eller § 2, stk. 3, andet punktum. Imidlertid afledte han sin opholdsret fra den ret, der

⁶ – Det fremgår af sagsakterne, at dette understøttelsesbidrag blev udbetalt til JD til hans døtre fra den 1.10.2015 og indtil hans børns fyldte 12. år.

anerkendtes hans døtre i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Sozialgericht Düsseldorf (domstolen i socialretlige sager i Düsseldorf) fandt, at en sådan opholdsret var selvstændig og uafhængig af de i direktiv 2004/38 omhandlede opholdsrettigheder. Den undtagelse fra ligebehandling, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, fandt således alene anvendelse, såfremt der foreligger en ret til ophold, der udelukkende følger af direktiv 2004/38. A contrario fandt den nævnte undtagelse ikke anvendelse, når den pågældende har opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Efter denne analyse fandt retten i første instans således, at den i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II fastsatte udelukkelse skulle anses for at være i strid med EU-retten.

17. Den 4. juli 2018 har Jobcenter Krefeld iværksat appel til prøvelse af denne dom til den forelæggende ret.

18. Den forelæggende ret har anført, at grundsikringsydelser udgør sociale ydelser som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38⁷ og ligeledes kan kvalificeres som særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse i henhold til artikel 3, stk. 3, og artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004⁸, eftersom deres funktion er at sikre børnenes og deres forældres underhold. Ifølge den forelæggende ret er disse ydelser også sociale fordele som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.

19. Ifølge den forelæggende ret bør den, såfremt den skal holde fast ved at anvende sin national lovgivning, give Jobcenter Krefeld medhold i appellen. Den ønsker imidlertid oplyst, om den i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II fastsatte udelukkelse er forenelig med EU-retten. Den forelæggende ret har påpeget, at JD – selv om han ikke havde erhvervsmæssig beskæftigelse eller et tilstrækkeligt eksistensgrundlag i den omtvistede periode og hverken kunne påberåbe sig en ret til tidsubegrænset ophold eller en status som arbejdstager – i den nævnte periode havde en ret til ophold, der var afledt fra hans døtres ret i medfør af artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Spørgsmålet om, hvorvidt den i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 fastsatte udelukkelse i et sådant tilfælde kan finde anvendelse, drøftes imidlertid på nationalt plan.

20. Ifølge den nationale lovgiver er den i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II fastsatte udelukkelse i overensstemmelse med EU-retten, idet reglerne i direktiv 2004/38 ellers ville blive indholdsløse. På det tidspunkt, hvor den nævnte udelukkelse blev indført i den nationale lovgivning, støttede den nationale lovgiver sig på tiende betragtning til direktiv 2004/38, dvs. på det af direktivet forfulgte formål om at undgå, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, såvel som det formål, som Domstolen flere gange selv har udtalt, nemlig at respektere den økonomiske ligevægt af de sociale sikringsordninger⁹. På dette grundlag kunne udelukkelsen udvides til at omfatte unionsborgere, hvis opholdsret følger af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, uden at den nationale lovgiver anså dette for at være i strid med EU-retten. Der er en gren i retspraksis, som følger denne logik, idet det i denne retspraksis lægges til grund, at anvendelsesområdet for den undtagelse, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ikke er begrænset til sidstnævnte direktiv, og at denne artikel udgør en undtagelse til artikel 18 TEUF, selv i det tilfælde, hvor opholdsretten er baseret på artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Dette bekræftes i Domstolens praksis, idet sidstnævnte ikke fulgte generaladvokatens forslag til afgørelse i Alimanovic-sagen¹⁰ og ikke foretog en anden undersøgelse, henset til, at der på det tidspunkt fandtes et andet retsgrundlag for retten til ophold end direktiv 2004/38.

7 – Den forelæggende ret henviser i denne henseende til dom af 11.11.2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), af 15.9.2015, *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597), og af 25.2.2016, *García-Nieto m.fl.* (C-299/14, EU:C:2016:114).

8 – Den forelæggende ret henviser i denne henseende til dom af 11.11.2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), af 15.9.2015, *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597), og af 25.2.2016, *García-Nieto m.fl.* (C-299/14, EU:C:2016:114).

9 – Som Domstolen fastslog i dom af 11.11.2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), af 15.9.2015, *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597) og af 25.2.2016, *García-Nieto m.fl.* (C-299/14, EU:C:2016:114).

10 – Dom af 15.9.2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).

21. Denne opfattelse deles tilsyneladende ikke af alle de nationale retter, hvoraf nogle fortolker Alimanovic-dommen anderledes¹¹, idet de lægger til grund, at Domstolen kun anvendte artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 i forbindelse med en opholdsret på grundlag af det nævnte direktiv. Spørgsmålet om, hvorvidt direktivets artikel 24, stk. 2, finder anvendelse på en unionsborger, der har en opholdstilladelse på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, er således ikke afgjort. Disse retter er desuden af den opfattelse, at artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 som en undtagelse til princippet om forbud mod forskelsbehandling skal fortolkes strengt inden for grænserne af alene direktivets anvendelsesområde.

22. Den forelæggende ret er enig i denne anden del af analysen, der ifølge den forelæggende ret bekræftes af, at den opholdsret, der følger af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, ikke er underlagt betingelserne i direktiv 2004/38. Derudover skal de ydelser, som JD har gjort krav på, anses for at udgøre sociale fordele som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, selv om de nævnte ydelser tilsyneladende ikke er knyttet til skolegang eller erhvervsmæssig uddannelse som sådan. Der skal imidlertid sikres ligebehandling for så vidt angår sociale fordele i henhold til denne artikel. Domstolen har allerede fastslået, at anvendelsesområdet for artikel 10 i forordning nr. 492/2011 ikke kan begrænses af direktiv 2004/38¹². Endelig har den forelæggende ret understreget, at EU-lovgiver, selv om denne havde mulighed for det i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 492/2011, ikke i den nævnte forordning indførte nogen bestemmelse, der skulle lede Domstolen til at ændre sin praksis på grundlag af den tidligere forordning med henblik på udtrykkeligt at udelukke borgere, hvis opholdsret alene er baseret på artikel 10 i forordning nr. 492/2011, fra ligebehandling.

23. På denne baggrund har Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (den regionale appeldomstol i socialretlige sager i Nordrhein-Westfalen, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og har ved en afgørelse, indgået til Domstolens Justitskontor den 25. februar 2019, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er udelukkelsen af unionsborgere, der har opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, fra at modtage sociale ydelser som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, forenelig med ligebehandlingsprincippet i artikel 18 TEUF, sammenholdt med artikel 7 og 10 i forordning nr. 492/2011?
- a) Udgør en social ydelse som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011?
- b) Finder begrænsningsreglen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 anvendelse på ligebehandlingsprincippet i artikel 18 TEUF, sammenholdt med artikel 7 og 10 i forordning nr. 492/2011?
- 2) Er udelukkelsen af unionsborgere fra at modtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 3, og artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004 forenelig med ligebehandlingsprincippet i artikel 18 TEUF, sammenholdt med artikel 4 i forordning nr. 883/2004, når de pågældende borgere har opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 og indgår i en social sikringsordning eller familiedydellesordning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004?«

24. Der er indgivet skriftlige indlæg af Jobcenter Krefeld, den tyske og den polske regering samt af Europa-Kommissionen, som desuden har fremsat mundtlige bemærkninger i retsmødet, der blev afholdt for Domstolen den 26. februar 2020.

11 – Dom af 15.9.2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).

12 – Den forelæggende ret henviser her til domme af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80) og Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83).

III. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger om kvalificeringen af de omhandlede ydelser

25. Som den forelæggende ret med rette har anført, er det ikke første gang, Domstolen anmodes om at udtale sig om betingelserne for tildeling af de ydelser, der er fastsat i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II, således at Domstolen allerede har kvalificeret disse ydelser i forhold til de forskellige normer inden for den afledte ret, der kan være relevante for afgørelsen af nærværende sag.

26. Jeg minder således om, at de omhandlede ydelser kan kvalificeres som »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelse« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004 og desuden er nævnt som sådanne i bilag X til forordning nr. 883/2004¹³.

27. De omhandlede ydelser er også omfattet af begrebet »sociale ydelser« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, idet dette begreb henviser 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 stat¹⁴. Domstolen fastslog ligeledes, at de omhandlede ydelsers primære funktion var at »sikre det minimumseksistensgrundlag, der er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv«¹⁵.

28. Tilbage står spørgsmålet, om de omhandlede ydelser kan kvalificeres som en social fordel som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. Det fremgår i denne henseende af fast retspraksis, at »sociale fordele« som omhandlet i denne bestemmelse skal forstås som »alle de fordele, det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som generelt tilkommer alle indenlandske arbejdstagere i det væsentlige på grund af deres objektive status som arbejdstagere, eller alene fordi de har sædvanlig bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater følgelig må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Unionen [...], og dermed deres integration i værtsmedlemsstaten«¹⁶. Ifølge den forelæggende ret udgør de omhandlede ydelser, der tilsigter at sikre eksistensgrundlaget for et barn og den forælder, som har den faktiske forældremyndighed, under en skole- eller erhvervsmaessig uddannelse, sådanne sociale fordele¹⁷.

29. Som Kommissionen efter min opfattelse med rette har anført, synes den grundsikring, der er fastsat i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II, for så vidt som den forudsætter arbejdsevne, at være knyttet til den omstændighed, at den berettigede har været arbejdstager, er arbejdstager med utilstrækkelig indkomst eller vil blive arbejdstager. I det mindste i de to første tilfælde, som jeg netop har opregnet, synes tildelingen af den omhandlede ydelse at være knyttet til, at den person, der ansøger om den, har status som arbejdstager, også selv om vedkommende har mistet denne status. Det skal endelig nævnes, at Domstolen allerede har kvalificeret en social ydelse, der generelt sikrer et eksistensminimum¹⁸, som en social fordel som omhandlet i forordning (EØF) nr. 1612/68¹⁹, der var

13 – Jf. dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 43).

14 – Jf. dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

15 – Dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 45).

16 – Dom af 18.12.2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl. (C-447/18, EU:C:2019:1098, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

17 – Den tyske regering har ikke udtalt sig om spørgsmålet og har således ikke udelukket en sådan kvalificering.

18 – Jf. dom af 27.3.1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139), gentaget i præmis 27 i dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458).

19 – Rådets forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

forgængerer for forordning nr. 492/2011. Det skal således under disse omstændigheder medgives, at de pågældende ydelser også er omfattet af begrebet »sociale fordele« som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, især hvis man, således som Domstolen har gjort ved flere lejligheder, holder sig denne beskyttelses integrerende funktion for øje, hvilket jeg vil vende tilbage til senere²⁰.

30. Efter disse bemærkninger vil jeg nu gennemgå de præjudicielle spørgsmål som sådan.

B. Om de præjudicielle spørgsmål

31. Udelukkelsen af JD og hans døtre fra at modtage eksistensminimumsydelser udgør en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Med disse præjudicielle spørgsmål, som jeg foreslår at behandle samlet, har den forelæggende ret anmodet Domstolen om, i givet fald, successivt at undersøge de forskellige mulige grundlag for tildeling af eksistensminimumsydelser til JD og hans døtre i den omtvistede periode – dvs. anerkendelsen i forbindelse med tvisten i hovedsagen af en ret til ligebehandling.

32. En sådan analyse vil imidlertid ikke være hensigtsmæssig, såfremt Domstolen fastslår, at den i hovedsagen omhandlede situation under alle omstændigheder er omfattet af den undtagelse til ligebehandling, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38. Der skal således indledningsvis redegøres for, hvorfor denne bestemmelse efter min opfattelse ikke finder anvendelse her, inden det undersøges, hvorvidt rækkevidden af den opholdsret, der anerkendes i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011, er af en sådan art, at den ligeledes omfatter retten til ligebehandling for så vidt angår betingelserne for at få adgang til de omhandlede ydelser. Henset til de konklusioner, som jeg vil drage af analysen af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, mener jeg ikke, at det vil være nødvendigt at foretage en specifik gennemgang af forordning nr. 883/2004.

1. Uanvendeligheden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 på den i hovedsagen omhandlede situation

33. Det er ubestridt mellem parterne, at JD i den omtvistede periode havde en ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, der var afledt fra opholdsretten for hans to døtre, der går i skole i værtsmedlemsstaten. Det er ligeledes ubestridt, at JD i denne omtvistede periode mistede sin status som arbejdstager og var arbejdssøgende.

34. Artikel 24 i direktiv 2004/38 omhandler ligebehandling. Artikel 24, stk. 1, fastslår, at denne ret til ligebehandling gælder for »alle unionsborgere, der i henhold til [nævnte] direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten«, men »[m]ed forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret«. I denne henseende fastsætter denne bestemmelses stk. 2 udtrykkeligt en undtagelse til princippet om ligebehandling, idet værtsmedlemsstaten ikke er forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de fastsatte perioder til »andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer«.

35. Den tyske regering har i det væsentlig gjort gældende – og støttes i sin argumentation delvis af Jobcenter Krefeld – at uanset om JD's ret til ophold i Tyskland ligeledes er støttet på dette direktiv²¹, finder artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, idet JD i den omtvistede periode alene opholdt sig i Tyskland for at søge arbejde, anvendelse som en tværgående bestemmelse, der udtømmende behandler spørgsmålet om ligebehandling på området for sociale ydelser og således finder bredere anvendelse end blot inden for rammerne af direktiv 2004/38. Det er derfor ikke afgørende, at

20 – Jf. vedrørende Domstolens kvalificering af forskellige foranstaltninger som sociale fordele som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, der særligt fremhæver deres integrerende funktion, dom af 18.12.2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl. (C-447/18, EU:C:2019:1098, præmis 48).

21 – I henhold til artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38.

retsgrundlaget for JD's opholdsret er artikel 10 i forordning nr. 492/2011, eftersom artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 under alle omstændigheder udelukker de unionsborgere, der ikke har status som arbejdstagere, fra at have ret til ligebehandling på området for sociale ydelser. Udelukkelsen af anvendelsen af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 i en situation som JD's ville svare til at tømme den begrænsning, der er fastsat i denne bestemmelse – og det råderum, som direktivet nødvendigvis indrømmer medlemsstaterne, der skal beskytte sig mod social turisme ved at undgå, at ikke-erhvervsaktive unionsborgere bliver en urimelig byrde for de nationale sociale sikringsordninger – for ethvert indhold. Det ville nemlig være tilstrækkeligt, at de nævnte borgere påberåber sig, at deres børn går i skole i værtsmedlemsstaten, for at true den forsvarsmekanisme for de nævnte ordninger, som undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 er udtryk for. Endelig er spørgsmålet ifølge den tyske regering allerede blevet afgjort af Domstolen i Alimanovic-dommen²². Inden for rammerne af denne dom, hvis faktiske og retlige baggrund på alle måder er sammenlignelig med nærværende sag, fastslog Domstolen ikke, at anvendelsen af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 var udelukket, selv om de pågældende unionsborgere, der ikke havde status som vandrende arbejdstagere, ligeledes havde en ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011.

36. Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

37. Ud fra en ordlydsfortolkning fastsætter artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 for det første princippet om ligebehandling af unionsborgere, der opholder sig i værtsmedlemsstaten »[m]ed forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret«. Det er således altid inden for de samme grænser, at undtagelsen fra det nævnte princip i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 finder anvendelse. En sådan henvisning i artikel 24 til andre bestemmelser i den primære eller afledte ret er desuden vanskeligt forenelig med tesen om en udtømmende og tværgående harmonisering af retten til ligebehandling.

38. Med hensyn til sammenhængen er der dernæst intet, der peger på, at artikel 24 i direktiv 2004/38 skulle finde bredere anvendelse end selve direktivet. For nu på ny at vende tilbage til ordlyden af nævnte direktivs artikel 24, stk. 2, fastslår sidstnævnte med henvisningerne til andre bestemmelser i direktivet, at den i artiklen indeholdte undtagelse gælder inden for selve direktivets anvendelsesområde. Opretholdelsen i forordning nr. 492/2011 af en bestemmelse om ligebehandling af arbejdstagere med hensyn til sociale fordele modsiger ligeledes tesen om den udtømmende og tværgående harmonisering af retten til ligebehandling, som skulle være foretaget ved direktiv 2004/38.

39. Ud fra et teleologisk synspunkt forekommer det mig endelig, at det legitime mål, som EU-lovgiver forfølger, og som lovgiver og den tyske regering derefter har påberåbt sig, ikke i sig selv kan begrunde eksport af en regel i den afledte ret til en anden lovgivningsmæssig sammenhæng. Rækkevidden af den tyske regerings argument begrænses i øvrigt betydeligt af, at den – hverken i sit skriftlige indlæg eller i retsmødet for Domstolen direkte adspurgt herom – har kunnet fremlægge præcise tal, der kan illustrere den trussel mod den tyske sociale sikringsordning, som en fortolkning af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, hvorefter denne ikke finder anvendelse, når den pågældende unionsborger har en ret til ophold på et andet grundlag end det nævnte direktiv, ville udgøre – også selv om den tyske regering har fremmanet spøgelse om social turisme.

40. Der skal tilføjes tre rækker bemærkninger.

22 – Dom af 15.9.2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).

41. For det første kan argumentet om, at der ikke kan eksistere en opholdsret i henhold til forordning nr. 492/2011, uden at der nødvendigvis er gået en opholdsret i henhold til direktiv 2004/38 forud, ikke fratage den nævnte forordning dens normative selvstændighed. Hertil er det, som jeg vil minde om i det følgende, tilstrækkeligt at konstatere, at retten til ophold i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011 ikke er underlagt de klassiske betingelser i direktiv 2004/38 for så vidt angår ikke-erhvervsaktive unionsborgere.

42. Selv om alle de ovenfor anførte grunde i sig selv taler for at begrænse rækkevidden af den undtagelse, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, til kun at omfatte dette direktiv, skal det, som Kommissionen med rette har fremhævet, for det andet tilføjes, at enhver undtagelsesbestemmelse i EU-retten skal fortolkes indskrænkende. Dette fortolkningsprincip er i øvrigt allerede blevet anvendt af Domstolen med hensyn til artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, selv, idet Domstolen allerede har fastslået, at »[artikel 24, stk. 2, i] sin egenskab af undtagelse til princippet om ligebehandling, som er fastsat i artikel 18 TEUF, og som alene udtrykkes specifikt i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, skal [...] fortolkes strengt«²³.

43. Hvad endelig angår Alimanovic-dommens²⁴ værdi som præcedens skal denne dom læses i lyset af dommens præmis 40, hvori Domstolen bemærkede, at den forelæggende ret, der havde indbragt sagen for den, fandt, »at Nazifa Alimanovic' og hendes datter Sonitas opholdsret [fulgte] af deres status som arbejdssøgende, og at den [var] bundet af de faktiske konstateringer, som [...] [var] foretaget i denne henseende«. Hvis man anlægger en meget formalistisk fortolkning af dommen, kan det indvendes, at præmis 40 er placeret i indledningen til den del af dommen, der vedrører kvalificeringen af de ydelser, som der dengang var tale om – som er de samme i den foreliggende sag. Det skal ikke desto mindre erkendes, at præciseringen i præmis 40 i retlig henseende ikke har nogen indvirkning på kvalificeringen af ydelserne selv, således at den lære, der kan drages af denne præmis, ikke er begrænset til denne ene del af dommen²⁵.

44. Domstolen gik i Alimanovic-dommen²⁶ aldrig væk fra den forudsætning, der blev opstillet i nævnte doms præmis 40. Domstolen kom således aldrig ind på den tese, som – selv om dette kun var subsidiært – dog blev drøftet af generaladvokaten²⁷, hvorefter Nazifa Alimanovic og hendes datters opholdsret kunne udspringe af artikel 10 i forordning nr. 492/2011.

45. Præmis 40 i Alimanovic-dommen²⁸ medfører således en begrænsning af denne doms rækkevidde til unionsborgere, der har opholdsret alene på grundlag af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38. I den nævnte dom udtalte Domstolen sig ikke om det konkrete tilfælde i den foreliggende sag, eftersom dette ganske enkelt ikke var genstanden for de spørgsmål, der var forelagt den²⁹.

46. Under alle omstændigheder er det interessant at påpege, at Domstolen i Alimanovic-dommen³⁰ meget klart fastslog, at der er en forbindelse mellem anvendelsen af den ligebehandling, der er fastsat i artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, og retten til ophold – bortset fra den ret til ophold, der er baseret på artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38³¹ – på grundlag af direktiv 2004/38³².

23 – Dom af 4.10.2012, Kommissionen mod Østrig (C-75/11, EU:C:2012:605, præmis 54).

24 – Dom af 15.9.2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).

25 – Dette bekræftes i øvrigt af præmis 41, som blot var en gentagelse af det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål, der på daværende tidspunkt blev forelagt Domstolen, og som derfor som sådan ikke har noget at gøre med den klassificering af ydelserne, som Domstolen foretog i præmis 42-46 i dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597).

26 – Dom af 15.9.2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).

27 – Jf. generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210, punkt 117-122).

28 – Dom af 15.9.2015 (C-67/14, EU:C:2015:597).

29 – Jf. dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 38).

30 – Dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597).

31 – Da det udtrykkeligt er udelukket i henhold til artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

32 – Jf. dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 49). Jf. ligeledes denne doms præmis 53.

47. Såfremt det blot antoges, at JD har en opholdsret på grundlag af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38, ville han derfor ikke kunne påberåbe sig ligebehandling. Som jeg indtil nu har bestræbt mig på at vise, regulerer artikel 24 i direktiv 2004/38 imidlertid ikke spørgsmålet om anvendelsen af ligebehandlingsprincippet på en unionsborger, der har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011³³.

2. Rækkevidden af den opholdsret, der er baseret på artikel 10 i forordning nr. 492/2011

48. Når anvendelsen af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 således er blevet udelukket i den i hovedsagen omhandlede situation, står det tilbage at undersøge, om JD og hans døtre kan påberåbe sig en ret til ligebehandling for så vidt angår adgangen til grundsikringsydelse. Eftersom de har ret til ophold i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011, må det afgøres, om en sådan ligebehandling kan følge af selve forordningen – i givet fald sammenholdt med andre regler.

49. Efter at have redegjort for den rækkevidde, som Domstolen har tillagt artikel 10 i forordning nr. 492/2011, vil jeg foreslå to mulige veje, der fører til den konstatering, at der i den foreliggende sag skal anerkendes en ret til ligebehandling.

a) Artikel 10 i forordning nr. 492/2011 i Domstolens praksis

50. Der mindes om, at artikel 10 i forordning nr. 492/2011 er identisk med artikel 12 i forordning nr. 1612/68, således at Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af sidstnævnte bestemmelse finder tilsvarende anvendelse på fortolkningen af den førstnævnte³⁴.

51. Domstolen har fastslået, at målsætningen med forordning nr. 1612/68, dvs. at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed »for at denne kan sikres under behørig hensyntagen til de berørtes frihed og værdighed [...] kræver, at EF-arbejdstagerens families integration i miljøet i værtsmedlemsstaten kan ske under de bedst mulige betingelser«³⁵, og Domstolen har bemærket, at en sådan vellykket integration er uadskilleligt forbundet med muligheden for barnet af den vandrende arbejdstager for at gennemføre sin skolegang og sine studier i værtsmedlemsstaten³⁶.

52. Ligeledes med dette formål for øje defineres de personer, der er omfattet af den i artikel 10 i forordning nr. 492/2011 fastsatte ret til adgang til undervisning bredt, idet det er muligt for børnene ikke selv at være unionsborgere og ikke at være den vandrende arbejdstager og hans ægtefælles fælles børn³⁷. Den omstændighed, at den vandrende arbejdstager og dennes ægtefælle bliver skilt, samtidig med, at den nævnte arbejdstager vender tilbage til sin oprindelsesstat, mens dennes ægtefælle forbliver i værtsmedlemsstaten med børnene, berører ikke de nævnte børns ret til adgang til undervisning i sidstnævnte stat³⁸. Tilsvarende er den omstændighed, at den forælder, som børnene oprindeligt afledte deres ret til adgang til undervisning fra, har mistet sin status som arbejdstager, uden betydning³⁹.

33 – Det skal i denne forbindelse endvidere anføres, at Domstolen i præmis 49 i dom af 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), fastslog, at »[en unionsborger] for så vidt angår adgangen til sociale ydelser [...] kun [kan] 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« (min fremhævelse). Da opholdsretten i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011 netop ikke er underlagt disse betingelser, er artikel 24 i direktiv 2004/38 ikke den bestemmelse, på baggrund af hvilken spørgsmålet om en eventuel ret for JD til ligebehandling skal undersøges.

34 – Jeg vil i øvrigt i den analyse, der følger, bruge henvisninger til den ene og den anden forordning uden at skelne.

35 – Dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 50).

36 – Jf. dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 51), og af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 43).

37 – Jf. dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 56 og 57).

38 – Jf. dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 63).

39 – Jf. dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 63).

53. Med henblik på at sikre effektiviteten af den i artikel 10 i forordning nr. 492/2011 fastsatte ret til adgang til undervisning, skal denne ret nødvendigvis ledsages af en tilsvarende opholdsret for børnene⁴⁰.

54. Det følger af det ovenstående, at det er status som arbejdstager, der for arbejdstagerens børns vedkommende giver ret til adgang til undervisning og således ret til ophold i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Når først betingelserne for, at denne ret anerkendes, er opfyldt, »selvstændiggør« den sig med henblik på at give en forstærket beskyttelse af børnenes retsstilling, hvor det ikke længere kun skal have ophold i værtsmedlemsstaten og gå i skole dér⁴¹.

55. Denne styrkelse af den retlige beskyttelse i børnenes situation har indirekte indvirkning på situationen for den forælder, der har forældremyndigheden over dem. Mens børnenes opholdsret i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011 således udsprang af, at en af forældrene på et givet tidspunkt var arbejdstager, vil opholdsretten for den forælder, der har forældremyndigheden, således kunne forlænges ud over tabet af status som arbejdstager, eller i mangel af denne status, så længe børnene går i skole. Hvis man skulle bruge en grammatisk metafor, bliver den forælder, der var hovedsætningen, bisætningen, og barnet, der oprindeligt var bisætningen, bliver hovedsætningen. Således har Domstolen i en situation, hvor børnene i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011 har ret til at fortsætte deres skolegang i værtsmedlemsstaten, fastslået, at »såfremt [forældrene] nægtes adgang til at forblive i værtsmedlemsstaten, mens deres børn går i skole, vil dette kunne fratage børnene en ret, som de er tillagt af EU-lovgiver«⁴². Efter at Domstolen mindede om, at forordning nr. 1612/68 skulle fortolkes på baggrund af kravet om respekt for familielivet ifølge artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder⁴³, fastslog den, at »[d]en ret, som artikel 12 i forordning nr. 1612/68 tildeler en vandrende arbejdstagers barn til på de bedst mulige vilkår at gennemføre sin skolegang i værtsmedlemsstaten, [...] nødvendigvis [indebærer], at barnet har ret til at være ledsaget af den person, der faktisk passer det, og følgelig, at denne person er i stand til at bo sammen med barnet i den nævnte medlemsstat under barnets uddannelse. Et afslag på at give opholdstilladelse til den forælder, der faktisk passer barnet, mens dette udøver sin ret til at gennemføre sin skolegang i værtsmedlemsstaten, ville gøre indgreb i denne ret«⁴⁴. Domstolen har ligeledes understreget, at når henses til den sammenhæng, forordning nr. 1612/68 indgår i, og de mål, der søges nået med forordningen og dens artikel 12, må sidstnævnte ikke fortolkes indskrænkende, og den må under alle omstændigheder ikke fratages sin effektive virkning⁴⁵. Den af forældrene, der passer et skolesøgende barn, der har ret til adgang til undervisning i henhold til artikel 12 i forordning nr. 1612/68, har således en ret til ophold, der er afledt af barnets ret, og dette – som jeg allerede har anført – selv hvis den nævnte forælder ikke er unionsborger eller ikke er eller ikke længere er vandrende arbejdstager i værtsmedlemsstaten⁴⁶.

56. Endelig har Domstolen i forbindelse med en senere udvikling af dens praksis vedrørende artikel 12 i forordning nr. 1612/68 fastslået, at »børn af en statsborger i en medlemsstat, der arbejder eller har arbejdet i værtsmedlemsstaten, såvel som den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over disse børn, i sidstnævnte stat kan påberåbe sig en opholdsret *alene* på grundlag af artikel 12 i forordning nr. 1612/68, uden at de er forpligtet til at opfylde betingelserne fastsat i direktiv 2004/38«⁴⁷. Navnlig har Domstolen fastslået, at ordlyden af artikel 12 i forordning nr. 1612/68 ikke

40 – Jf. dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 63).

41 – Jf. dom af 23.2.2010, Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 49). Jf. vedrørende opholdsrettens karakter af selvstændig rettighed dom af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 35, 40 og 41), og af 23.2.2010, Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 46).

42 – Dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 71), og af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 30).

43 – Undertegnet i Rom den 4.11.1950.

44 – Dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 73).

45 – Jf. dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 74).

46 – Jf. dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 75).

47 – Dom af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 50). Min fremhævelse.

gør opholdsretten for børnene og den forælder, som har forældremyndigheden over dem, betinget af disses økonomiske uafhængighed – dvs. rådighed over tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten – og at et sådant krav heller ikke fremgår af Domstolens praksis⁴⁸.

57. Den retspraksisbaserede ordning, som jeg netop har beskrevet, er således blevet skabt i tre trin: Først var det nødvendigt at fastslå, at retten til adgang til undervisning i henhold til artikel 12 i forordning nr. 1612/68 nødvendigvis må ledsages af anerkendelsen af en selvstændig opholdsret for børnene. Derefter begrundede behovet for, at retten til adgang til undervisning skal være effektiv, at der blev fastslået en afledt opholdsret for de forældre, som har forældremyndigheden over disse børn. Endelig nødvendiggjorde sikringen af børnenes retsstilling, at hverken børnenes selvstændige opholdsret eller forældrenes afledte opholdsret må være underlagt en betingelse om økonomisk selvstændighed.

58. Den nærværende sag giver Domstolen lejlighed til at tage stilling til en ny etape i udformningen af den retlige status, der er knyttet til artikel 10 i forordning nr. 492/2011.

b) Opholdsret i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011 og ret til ligebehandling med hensyn til adgang til grundsikringsydelse: den logiske følge

59. Som nævnt findes der efter min opfattelse to mulige linjer for analysen, alt efter om det lægges til grund, at JD har ret til ligebehandling (den første hypotese), eller om det antages, at det er hans to døtre, der har ret til ligebehandling (den anden hypotese).

1) Første hypotese: artikel 7 i forordning nr. 492/2011 som grundlag for JD's ret til ligebehandling

60. Som anført gentagne gange har JD en opholdsret, der er afledt fra hans døtres ret til ophold i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011.

61. Forordning nr. 492/2011 indeholder et specifikt udtryk for ligebehandlingsprincippet, der er fastsat i artikel 18 TEUF, i forordningens artikel 7, stk. 2, der bestemmer, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, på de øvrige medlemsstaters område nyder samme sociale fordele som indenlandske arbejdstagere.

62. Der kan imidlertid ikke ses bort fra, at denne artikel 7 indleder afsnit 2 i forordning nr. 492/2011 med overskriften »Udøvelse af beskæftigelse og ligebehandling«. Der kan heller ikke ses bort fra, at bestemmelsens ordlyd udtrykkeligt henviser til »[e]n arbejdstager«, hvilket JD ikke længere er.

63. Imidlertid kan en bred fortolkning af denne bestemmelse ikke udelukkes. Artikel 7 i forordning nr. 492/2011 henviser ganske vist ikke, som forordningens artikel 10 gør det, til en statsborger fra en medlemsstat, som er eller *har været* beskæftiget; ikke desto mindre kan det udledes af ordlyden af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 492/2011, at den beskyttelse, der gives, kan gå ud over blot den

48 – Jf. dom af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 52 og 53). Hvad angår børnenes situation havde Domstolen allerede fastslået, at status som barn af en arbejdstager fra en medlemsstat i den i forordning nr. 1612/68 forudsatte betydning medførte, »at det i henhold til EU-retten anerkendes, at disse børn skal have adgang til statslig studiestøtte med henblik på deres integration i værtsmedlemsstatens sociale liv, og at dette krav i ganske særlig grad skal tilgodeses i tilfælde, hvor de personer, som er omfattet af bestemmelser i denne forordning, er studerende, som er ankommet til nævnte stat før skolealderen« (dom af 15.3.1989, Echternach og Moritz, 389/87 og 390/87, EU:C:1989:130, præmis 35, gentaget i præmis 54 i dom af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80).

nævnte arbejdstagers beskæftigelsesperiode og måske endog ud over den periode, hvor vedkommende har netop denne status. Der erindres om, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 492/2011 fastlægger retten til ligebehandling »navnlig for så vidt angår [...] afskedigelse [eller genansættelse] i tilfælde af arbejdsløshed [...]«⁴⁹.

64. Selv om det i øvrigt fremgår af Domstolens praksis, at mens de unionsborgere, som udelukkende flytter for at søge arbejde, kun kan påberåbe sig den ligebehandling, som er fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, kan de personer, der allerede befinder sig på arbejdsmarkedet, derimod naturligvis påberåbe sig denne⁵⁰.

65. I det foreliggende tilfælde gør anerkendelsen af en ret til ligebehandling, der er baseret på den omstændighed, at ansøgeren er en tidligere arbejdstager – og ikke en statsborger, der er rejst ind på værtsmedlemsstatens område alene for at søge beskæftigelse dér uden nogensinde at have fået adgang til arbejdsmarkedet – det muligt at undlade at udvide retten til social bistand til enhver borger, som ellers ville kunne nøjes med at udøve sin ret til fri bevægelighed i en anden medlemsstat uden nogensinde at søge at arbejde dér, og derefter med det samme sende sine børn i skole i værtsmedlemsstaten med henblik på at kunne få ret til ophold og den sociale bistand, der tilbydes i værtsmedlemsstaten, indtil børnene forlader uddannelsessystemet⁵¹.

66. Med andre ord ville den foreslåede fortolkning af artikel 7 i forordning nr. 492/2011 ganske vist forpligte medlemsstaterne til at yde bistand til tidligere arbejdstagere, der lider under deres økonomiske inaktivitet, men samtidig bevare staternes ret til at afslå en sådan bistand til unionsborgere, der gør brug af deres ret til fri bevægelighed samtidig med, at de forbliver inaktive, og som derfor ikke kan påberåbe sig den beskyttelse, som denne bestemmelse giver. En sådan fortolkning er endvidere også mulig som følge af den lovgivningsmæssige autonomi mellem forordning nr. 492/2011 og direktiv 2004/38.

67. Det skal endvidere afgøres, om forskelsbehandlingen kan anses for begrundet⁵². I denne henseende hersker der ikke tvivl om lovligheden af det formål, som den tyske lovgiver forfølger, eftersom den er sammenfaldende med det af EU-lovgiver forfulgte formål, men den nævnte forskelsbehandling består ikke i proportionalitetstesten, idet § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II medfører en systematisk udelukkelse af enhver statsborger, der har opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, uden nogen hensyntagen til den nævnte statsborgers individuelle situation og navnlig til tilknytningen til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten samt til arten og intensiteten af tilknytningen til samfundet i denne stat.

68. Det følger således af en sådan analyse, at artikel 7, stk. 2, og artikel 10 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at en tidligere vandrende arbejdstager, hvis børn går i skole i værtsmedlemsstaten, og som har ret til ophold på grundlag af nævnte forordnings artikel 10, skal anerkendes en ret til ligebehandling for så vidt angår adgangen til sociale fordele såsom grundsikringsydelser.

49 – Jeg vil nævne, at teksten i denne bestemmelse ikke udtrykkeligt begrænser retten til ligebehandling for så vidt angår arbejdsløshedens varighed.

50 – Jf. bl.a. dom af 23.3.2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 31).

51 – I denne henseende vil jeg her fremhæve, at situationen for JD og hans to døtre i alle henseender adskiller sig fra situationen for sagsøgeren i dom Dano (dom af 11.11.2014, C-333/13, EU:C:2014:2358), hvori Domstolen fastslog, at en medlemsstat på grundlag af direktiv 2004/38 kunne afslå »at indrømme sociale ydelser til ikke-erhvervsaktive unionsborgere, som udøver deres ret til fri bevægelighed *alene med det formål* at opnå social bistand i en anden medlemsstat, selv om de ikke råder over tilstrækkelige midler til at kunne gøre krav på en ret til ophold« (dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 78, min fremhævelse). Som Kommissionen har understreget i den foreliggende sag, kan JD ikke beskyldes for svig eller retsmisbrug, og han har heller ikke gjort brug af sin ret til fri bevægelighed med det ene formål at opnå de pågældende ydelser.

52 – Jf. analogt dom af 14.12.2016, Bragança Linares Verruga m.fl. (C-238/15, EU:C:2016:949).

2) *Anden tese: retten til adgang til undervisning som grundlag for retten til ligebehandling med hensyn til adgang til social bistand*

69. Det er efter min opfattelse ligeledes muligt at nå frem til den samme konklusion – at JD og hans to døtre har ret til adgang til de omtvistede ydelser – ved denne gang at fokusere på børnenes rettigheder.

70. Ifølge Domstolens ovenfor nævnte praksis kan artikel 10 i forordning nr. 492/2011 ikke fortolkes strengt, og dens effektive virkning skal sikres; forordningen skal for sit vedkommende fortolkes i lyset af kravet om respekt for retten til familieliv i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

71. Hvor meget ville der under disse omstændigheder være tilbage af retten til adgang til undervisning – som alle er enige om at anerkende, at JD's to døtre har – såfremt der nægtes døtrene og deres fader en ret til adgang til de pågældende ydelser?

72. Jeg kan ganske vist tilslutte mig, at retten til ophold, ud fra et begrebsmæssigt synspunkt, ikke nødvendigvis er sammenfaldende med retten til adgang til disse ydelser. I sidste ende og ud fra et funktionelt synspunkt, hvad er dog den egentlige – faktiske – rækkevidde af Domstolens praksis, hvori den har haft et sådant fokus på forholdene for vandrende arbejdstageres børn, og hvor retten til ophold for forældrene, der har ansvar for et sådant barn, ikke er underlagt en betingelse om tilstrækkelige midler eller fuldstændig sygeforsikring, hvis selv samme domstol nu skulle fastslå, at denne forælder, der er uomgængeligt nødvendig for at bistå sine børn i deres skolegang, ikke har ret til at søge om statslig bistand?

73. Det vil være en illusion og en retlig fiktion at antage, at retten til adgang til undervisning er effektiv, blot fordi den forælder, som har forældremyndigheden over børnene, indrømmes opholdsret, uden at denne ret ligeledes er ledsaget af social bistand. Jeg opfordrer således lige præcis Domstolen til at tage dette skridt.

74. Artikel 10 i forordning nr. 492/2011 fastsætter en ret til adgang til undervisning »på *samme vilkår* som statsborgere i denne [medlems]stat«⁵³. Hvis de økonomisk trængende forældre til et barn, der er statsborgere i værtsmedlemsstaten, har ret til adgang til social bistand med henblik på at sikre værdige vilkår for dette barns liv og skolegang og – som en indirekte følge heraf – for dets familieenhed, og for så vidt som nøden klart er en hindring for ethvert barns adgang til uddannelse, skal retten til social bistand fortolkes således, at den udgør en del af de »vilkår«, der er omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 492/2011, idet barnet ellers ville blive frataget en ret, som det er tillagt af lovgiver⁵⁴.

75. En sådan fortolkning sikrer således den effektive virkning af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, således som det kræves i Domstolens praksis. Den synes desuden fuldt ud at være i overensstemmelse med forordningens oprindelige formål, som er at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed. Hvilken arbejdstager ville forlade sit hjemland, bestræbe sig på bedst muligt at integrere sig, herunder økonomisk, i samfundet i værtsmedlemsstaten og sende sine børn i skole dér, hvis den pågældende ved, at vedkommende, så snart denne bliver mindre velstillet, uden at kunne regne med værtsmedlemsstatens solidaritet vil være nødt til at vende tilbage til sit hjemland og vriste sine børn ud af det pædagogiske og sproglige system, som de indtil da var integreret i? Fortolkningen synes også at være i tråd med Domstolens praksis, der fastslår, at opholdsretten for børnene og den forælder, som udøver forældremyndigheden over dem, ikke er omfattet af betingelsen om økonomisk uafhængighed⁵⁵.

53 – Min fremhævelse.

54 – Ifølge den retspraksis, der er nævnt i punkt 55 i dette forslag til afgørelse.

55 – En anden afgørelse ville nemlig implicit svare til at indføre en betingelse om økonomisk uafhængighed for rent faktisk at kunne nyde godt af retten til adgang til undervisning.

76. Af de samme grunde, som er anført ovenfor⁵⁶, forekommer den forskelsbehandling, der er blevet indført ved § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2), litra c), i SGB II, mig ikke at være begrundet.

77. På dette trin i analysen er jeg derfor tilbøjelig til at mene, at artikel 10 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at børn, der har en opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, såvel som den forælder, som udøver den faktiske forældremyndighed over børnene, skal anerkendes en ret til adgang til grundsikringsydelse.

3. Yderligere bemærkninger

78. Ovenstående analyse, der anvender artikel 10 i forordning nr. 492/2011 som tyngdepunkt i det ræsonnement, der er foretaget, for at løse nærværende sag, udgør derfor efter min opfattelse den mest korrekte fremgangsmåde i dette øjemed. Jeg vil ikke desto mindre for fuldstændighedens skyld tilføje visse overvejelser vedrørende for det første forordning nr. 883/2004 og derefter for det andet artikel 18 TEUF. For så vidt som disse overvejelser kun anføres subsidiært, vil analysen imidlertid nødvendigvis blive kortere.

79. For så vidt angår forordning nr. 883/2004 har jeg allerede anført, at de omhandlede grundsikringsydelser er omfattet af den nævnte forordnings anvendelsesområde, og at artikel 4 heri fastsætter en ret til ligebehandling for de personer, som er omfattet af forordningen, medmindre andet følger af særlige bestemmelser i denne forordning. Det følger af ordlyden af det andet præjudicielle spørgsmål, at JD skal anses for at være tilsluttet værtsmedlemsstatens sociale sikringsordning eller dennes system for familieydelser som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004. Selv om fastsættelsen af de materielle betingelser for tildeling af ydelser som de i hovedsagen omhandlede tilkommer hver enkelt medlemsstats lovgiver⁵⁷, er medlemsstaterne ikke desto mindre forpligtet til i denne forbindelse at overholde ligebehandlingsprincippet. Domstolen har allerede anerkendt, at medlemsstaterne kan beslutte alene at tildele sociale ydelser til unionsborgere, der opfylder betingelserne for ophold i medfør af direktiv 2004/38⁵⁸, og at disse medlemsstater kan udelukke unionsborgere fra at modtage ydelser i de første tre måneder af deres ophold i værtsmedlemsstaten, eller udelukke borgere, hvis ophold alene var støttet på artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38, fra at modtage ydelser. Såfremt det antages, at der af denne retspraksis kan udledes et ønske om at skabe overensstemmelse mellem artikel 4 i forordning nr. 883/2004 og artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, således at effektiviteten af sidstnævnte gør det nødvendigt at begrænse den førstnævnte, er en sådan tværgående sammenholdning af disse bestemmelser under alle omstændigheder ikke relevant i JD's situation, hvor retten til ophold ikke længere er baseret på direktiv 2004/38 eller ikke længere udelukkende er baseret på sidstnævnte, men udspringer af artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Ligebehandling for så vidt angår adgangen til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse såsom grundsikringsydelser kan således ligeledes – for en unionsborger som JD, der i øvrigt har en opholdsret i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011 – være baseret på artikel 4 i forordning nr. 883/2004.

56 – Jf. punkt 67 i dette forslag til afgørelse.

57 – Jf. dom af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 41), og af 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 83).

58 – Jf. dom af 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 83), og af 25.2.2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2016:114, præmis 52).

80. Endelig mener jeg ikke, for så vidt som jeg er af den opfattelse, at de spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, kan løses ved at fortolke forordning nr. 492/2011, som indeholder en specifik del af princippet om forbuddet mod forskelsbehandling, som generelt er sikret ved artikel 18 TEUF, at en selvstændig analyse af sidstnævnte er påkrævet⁵⁹.

IV. Forslag til afgørelse

81. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (den regionale appeldomstol i socialretlige sager i Nordrhein-Westfalen, Tyskland) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

- »1) Grundsikringsydelse som de i hovedsagen omhandlede udgør sociale fordele som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen.
- 2) Artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgers og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF finder ikke anvendelse på spørgsmålet om anvendelsen af princippet om ligebehandling på en unionsborger, der har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011.
- 3) Artikel 7, stk. 2, og artikel 10 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at en tidligere vandrende arbejdstager, hvis børn går i skole i værtsmedlemsstaten og har ret til ophold på grundlag af nævnte forordnings artikel 10, skal anerkendes en ret til ligebehandling for så vidt angår adgangen til sociale fordele såsom grundsikringsydelse.
- 4) Artikel 10 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at børn, der har en opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, såvel som den forælder, som udøver den faktiske forældremyndighed over børnene, skal anerkendes en ret til adgang til grundsikringsydelse.«

59 – Den forelæggende ret har i øvrigt ikke stillet spørgsmål, der alene har tilknytning til artikel 18 TEUF. En sådan analyse vil kun være nødvendig, såfremt Domstolen finder, at JD hverken er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 24 i direktiv 2004/38 eller kan nyde godt af princippet om ligebehandling i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 på grund af sin manglende status som arbejdstager og heller ikke er omfattet af den direkte eller indirekte beskyttelse mod enhver forskelsbehandling i forbindelse med adgangen til grundsikringsydelse, der følger af artikel 10 i forordning nr. 492/2011. JD mangler blot at påberåbe sig sin status som ikke-erhvervsaktiv unionsborger, som lovligt opholder sig i værtsmedlemsstaten og ansøge om en grundsikringsydelse. Et sådant tilfælde ville så nærmere sig situationen i den sag, der gav anledning til dom af 7.9.2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488).