



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. oktober 2020 *

»Præjudiciel forelæggelse – fri bevægelighed for personer – arbejdstagere – forordning (EU) nr. 492/2011 – artikel 7, stk. 2 – ligebehandling – sociale fordele – artikel 10 – skolesøgende børn – direktiv 2004/38/EF – artikel 24 – sociale ydelser – forordning (EF) nr. 883/2004 – artikel 4 – artikel 70 – særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse – vandrende arbejdstager, som forsørger børn, der går i skole i værtsmedlemsstaten«

I sag C-181/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (den regionale appeldomstol i socialretlige sager i Nordrhein-Westfalen, Tyskland) ved afgørelse af 14. februar 2019, indgået til Domstolen den 25. februar 2019, i sagen

Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle

mod

JD,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal (refererende dommer), M. Vilaras, M. Safjan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi og I. Jarukaitis samt dommerne J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, N. Piçarra og A. Kumin,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. februar 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle ved S. Schwickert, som befuldmægtiget,
- JD ved Rechtsanwalt J. Kruse,
- den tyske regering ved J. Möller og S. Eisenberg, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

- den polske regering ved B. Majczyna, A. Siwek-Ślusarek og E. Borawska-Kędzierska, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved E. Montaguti, B.-R. Killmann, J. Tomkin og M. Kellerbauer, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. maj 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 TEUF, artikel 7 og 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1), artikel 24, stk. 2, 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 (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 (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35), og af artikel 4 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, berigtiget i EUT 2004, L 200, s. 1).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle (jobcentret i Krefeld – afdelingen for klager, Tyskland) (herefter »jobcentret«) og JD vedrørende dette jobcenters afslag på at yde JD og dennes to døtre grundsikringsydelse i henhold til tysk lovgivning.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/38

- 3 I 3., 4., 10., 16. og 21. betragtning til direktiv 2004/38 er følgende anført:
 - »(3) Unionsborgerskab bør være udgangspunktet for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. Det er derfor nødvendigt at kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende fællesskabsinstrumenter, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer med henblik på at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold.
 - (4) For at komme bort fra den sektoropdelte og fragmentariske tilgang til retten til at færdes og opholde sig frit og for at lette udøvelsen af denne ret bør der udarbejdes en samlet retsakt, der ændrer Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [(EFT 1968 II, s. 467)] og ophæver følgende retsakter: [...]

[...]

(10) Det bør [...] 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. [...] 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.«

4 Dette direktivs artikel 7 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« bestemmer i stk. 1 og 3:

»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

[...]

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:

[...]

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

[...]«

5 Det nævnte direktivs artikel 14, der har overskriften »Bevarelse af retten til ophold«, bestemmer i stk. 2 og 4:

»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.

[...]

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:

[...]

b) [U]nionsborgeren 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.«

6 Artikel 24 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ligebehandling« 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. [...]

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), [...] til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

Forordning nr. 883/2004

7 Artikel 2 i forordning nr. 883/2004 med overskriften »Personkreds« fastsætter i stk. 1:

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

8 Denne forordnings artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

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

[...]

h) arbejdsløshedsydelser

[...]

j) familieydelser.

[...]

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

9 Den nævnte forordnings artikel 4 med overskriften »Ligebehandling« har følgende ordlyd:

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

- 10 Afsnit III i forordning nr. 883/2004 indeholder et kapitel 9 vedrørende »[s]ærlige ikke-bidragsspligtige kontantydelse[r]«. I dette kapitel fastsætter denne samme forordnings artikel 70 med overskriften »Almindelig bestemmelse« følgende:

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

2. Med henblik på dette kapitel forstås ved: »særlige, ikke-bidragsspligtige 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 ydelse[r]ne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side. Dog skal ydelse[r], der tilkendes som supplement til en bidragsspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragsspligtige ydelse[r] alene af denne grund

og

c) er opført i bilag X.

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

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

- 11 Det fremgår af bilag X til forordning nr. 883/2004, der opregner de »[s]ærlige ikke-bidragsspligtige kontantydelse[r]« som omhandlet i denne forordnings artikel 70, stk. 2, litra c), at disse ydelse[r] for så vidt angår Forbundsrepublikken Tyskland omfatter »[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)«.

Forordning nr. 492/2011

- 12 Første betragtning til forordning nr. 492/2011 har følgende ordlyd:

»[F]orordning [nr. 1612/68] er blevet ændret væsentligt ved flere lejligheder. Forordningen bør af klarheds- og rationaliseringshensyn kodificeres.«

13 Artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 492/2011 har følgende ordlyd:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstatsers 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.«

14 Denne forordnings artikel 10 bestemmer:

»Såfremt 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.

Medlemsstaterne skal fremme bestræbelser, der gør det muligt for disse børn på de bedst mulige vilkår at følge undervisningen.«

Tysk ret

15 § 7 i Sozialgesetzbuch Zweites Buch (lov om social sikring, bog II) i den version, der var gældende den 22. december 2016 (BGBI. I, s. 3155) (herefter »SGB II«), bestemmer:

»1) ¹Ret 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).

²Med undtagelse af:

1. [...]
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

3. [...]
- 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.«

¹⁶ § 2 i Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (lov om unionsborgeres frie bevægelighed) i den version, der var gældende den 2. december 2014 (BGBl. I, s. 1922) (herefter »FreizügG«) 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) [...] ²Hvis 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.«

¹⁷ FreizügG's § 3 fastsætter:

»1) ¹Familiemedlemmer 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

[...]

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.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 JD, der er polsk statsborger, har været gift med en polsk statsborger, med hvem han har to døtre, der er født i henholdsvis 2005 og 2010. JD har levet adskilt fra sin ægtefælle siden 2012 eller 2013. I slutningen af 2012 og i begyndelsen af 2013 flyttede alle familiemedlemmerne til Tyskland. De to døtre bor hovedsageligt hos deres far, hvor de har haft bopæl siden 2015. JD's ægtefælle flyttede til Polen i 2016.
- 19 De to døtre har gået i skole i Tyskland siden den 1. august 2016.
- 20 Fra marts 2015 udøvede JD lønnet beskæftigelse i Tyskland. Han bestred således en stilling som medhjælper hos en låsesmed fra den 6. marts til den 1. september 2015 og derefter en stilling på fuld tid som produktionsmedarbejder fra den 18. januar til den 31. oktober 2016. JD var uarbejdsdygtig fra den 4. oktober til den 7. december 2016 og modtog i denne forbindelse fortsat løn fra sin arbejdsgiver indtil den 31. oktober 2016, hvor ansættelsesforholdet ophørte, og fik derefter tildelt sygedagpenge fra den sociale sikring indtil den 7. december 2016.
- 21 JD modtog derefter ydelser fra arbejdsløshedsforsikringen fra den 23. februar til den 13. april 2017 og fra den 12. juni til den 23. oktober 2017.
- 22 JD har siden den 2. januar 2018 på ny udøvet beskæftigelse på fuld tid.
- 23 JD og dennes to døtre modtog fra den 1. september 2016 til den 7. juni 2017 grundsikringsydelser i henhold til SGB II, dvs. JD modtog »supplerende arbejdsløshedsydelser« (*Arbeitslosengeld II*) og de to døtre »sociale ydelser« (*Sozialgeld*) (herefter samlet »de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelser«).
- 24 I juni 2017 ansøgte JD om at bevare de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelser til sig selv og sine døtre. Ved afgørelse af 13. juni 2017, som blev bekræftet den 27. juli 2017, efter at JD havde indgivet en klage, meddelte jobcentret afslag på denne ansøgning i henhold til § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, i SGB II, med den begrundelse, at JD ikke havde bevaret sin status som arbejdstager, og at han opholdt sig i Tyskland alene med det formål at søge beskæftigelse.
- 25 JD og dennes to døtre anlagde herefter sag ved Sozialgericht Düsseldorf (domstolen i socialretlige sager i Düsseldorf, Tyskland) med påstand om annullation af denne afgørelse og om, at jobcentret tilpligtedes at tildele dem de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelser for perioden fra den 8. juni til den 31. december 2017 (herefter »den omtvistede periode«).
- 26 Ved dom af 8. maj 2018 tog denne domstol påstandene til følge og tilpligtede jobcentret at udbetale de ansøgte ydelser. Denne domstol fastslog, at selv om JD ganske vist ikke længere kunne påberåbe sig, at han i den omtvistede periode havde bevaret sin status som arbejdstager, som grundlag for at opnå en opholdsret i henhold til FreizügG's § 2, havde han desuden afledt en sådan ret fra den opholdsret, som hans døtre var blevet tildelt i medfør af artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Idet disse døtre var bosiddende og skolesøgende i Tyskland, havde de som mindreårige børn af en tidligere vandrende arbejdstager, der havde været beskæftiget i denne medlemsstat, nemlig i medfør af denne artikel 10 en ret til ophold, som derefter dannede grundlag for en opholdsret for deres fader som den forælder, der faktisk forsørgede børnene. Den nævnte domstol anførte, at den opholdsret, der følger af den nævnte artikel 10 med hensyn til undervisning og uddannelse af børn af en (tidligere) vandrende arbejdstager, er selvstændig og uafhængig af de i direktiv 2004/38 fastsatte opholdsrettigheder. Reglen i dette direktivs artikel 24, stk. 2, der fraviger ligebehandlingsprincippet på området for social bistand, skulle derfor ikke finde anvendelse i det tilfælde, hvor den pågældende unionsborgers opholdsret er støttet på artikel 10 i forordning nr. 492/2011. Den udelukkelse fra retten til sociale ydelser, der er fastsat i § 7,

stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II for udenlandske statsborgere og deres familiemedlemmer, som har opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, var således ikke i overensstemmelse med EU-retten.

- 27 Den 4. juli 2018 iværksatte jobcentret appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret.
- 28 Den forelæggende ret har for det første anført, at den nationale retspraksis ikke er entydig med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den begrænsningsregel vedrørende sociale ydelser, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ligeledes finder direkte eller analog anvendelse på unionsborgere, der har ret til ophold i medfør af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, og som har ansøgt om tildeling af eksistensminimumsydelser som de i hovedsagen omhandlede, der udgør sociale ydelser som omhandlet i den førstnævnte bestemmelse.
- 29 Desuden har den tyske lovgiver ved at vedtage § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II besluttet at anvende artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 på de situationer, hvor unionsborgere ud over en opholdsret med henblik på at søge beskæftigelse også har en opholdsret i medfør af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, for at undgå, at bestemmelserne i direktiv 2004/38 gøres indholdsløse, og at de nævnte unionsborgere bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.
- 30 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at den opholdsret, der tildeles i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011, ikke er omfattet af bestemmelserne i direktiv 2004/38. Den forelæggende ret har i denne henseende henvist til domme af 23. februar 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), hvorved Domstolen anerkendte, at retten til ophold på grundlag af artikel 12 i forordning nr. 1612/68, som har en ordlyd, der er identisk med ordlyden af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, har selvstændig karakter. I øvrigt har EU-lovgiver ikke gjort brug af muligheden for i forbindelse med vedtagelsen af denne sidstnævnte forordning, der ophævede og erstattede forordning nr. 1612/68, at begrænse det ligebehandlingsprincip, som følger af forordning nr. 1612/68, således som dette fortolkes af Domstolen.
- 31 For det andet opstår spørgsmålet om anvendelsen af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 endvidere med hensyn til artikel 4 i forordning nr. 883/2004. Denne forordning finder anvendelse i den foreliggende sag, eftersom JD i Tyskland var tilsluttet en familieydelsesordning som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, litra j), og en social sikringsordning i tilfælde af arbejdsløshed som omhandlet i denne forordnings artikel 3, stk. 1, litra h). De i SGB II fastsatte eksistensminimumsydelser er særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 3, og artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, hvorpå det i denne forordnings artikel 4 nævnte ligebehandlingsprincip finder anvendelse.
- 32 På denne baggrund har Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (den regionale appeldomstol i socialretlige sager i Nordrhein-Westfalen, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og at forelægge 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 10 og 7 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 10 og 7 i forordning nr. 492/2011?

- 2) Er udelukkelsen af unionsborgere fra at modtage særlige ikke-bidragsspligtige 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 familieydelsesordning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004?»

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 33 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18, stk. 1, TEUF samt artikel 7, stk. 2, og artikel 10 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at disse bestemmelser, henset til artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat og dennes mindreårige børn, der alle har opholdsret i den førstnævnte medlemsstat på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 som følge af, at disse børn går i skole i denne samme medlemsstat, under alle omstændigheder og automatisk er udelukket fra retten til ydelser til sikring af deres underhold.

Opholdsretten i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011

- 34 Det skal bemærkes, at det af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 fremgår, at såfremt en statsborger i en medlemsstat er eller har været beskæftiget på en anden medlemsstats område, har hans børn, hvis de er bosat i værtsmedlemsstaten, ret til i denne medlemsstat at blive behandlet på samme måde som denne medlemsstats statsborgere for så vidt angår adgangen til undervisning. Inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 492/2011 var denne ret anført i artikel 12 i forordning nr. 1612/68, hvis ordlyd var identisk med ordlyden af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, idet denne sidstnævnte forordning ophævede og erstattede den førstnævnte forordning med henblik på af klarheds- og rationaliseringshensyn at foretage en kodificering heraf, således som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 492/2011. Dermed er Domstolens praksis vedrørende artikel 12 i forordning nr. 1612/68 også relevant for fortolkningen af artikel 10 i forordning nr. 492/2011.
- 35 Det fremgår for det første af denne retspraksis, at et barn af en vandrende arbejdstager eller en tidligere vandrende arbejdstager har en selvstændig opholdsret i værtsmedlemsstaten på grundlag af retten til ligebehandling for så vidt angår adgangen til undervisning, når dette barn ønsker at deltage i almindelig undervisning i denne medlemsstat. For det andet indebærer anerkendelsen af en selvstændig opholdsret for dette barn, at den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over barnet, tildeles en tilsvarende opholdsret (jf. i denne retning dom af 17.9.2002, Baumbast og R, C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 63 og 75, og af 23.2.2010, Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 36).
- 36 Målsætningen med såvel forordning nr. 1612/68 som forordning nr. 492/2011, nemlig at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed, kræver således, at det sikres, at arbejdstagerens families integration i miljøet i værtsmedlemsstaten kan ske under de bedst mulige betingelser, og at såfremt forældrene, som har forældremyndigheden over børnene, 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 (dom af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Artikel 10 i forordning nr. 492/2011 anerkender i forbindelse med barnets ret til adgang til undervisning således en selvstændig opholdsret for dette barn, som ikke afhænger af, om den forælder eller de forældre, der har forældremyndigheden over barnet, bevarer deres status som vandrende arbejdstager i værtsmedlemsstaten. På samme måde er den omstændighed, at den pågældende

forælder mister denne status, uden betydning for dennes ret til ophold i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011, som følger af opholdsretten for det barn, som denne forælder har den faktiske forældremyndighed over (jf. i denne retning dom af 17.9.2002, Baumbast og R, C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 63, 70 og 75, og af 23.2.2010, Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 37, 46 og 50).

- 38 Det skal i denne henseende tilføjes, at artikel 10 i forordning nr. 492/2011 skal anvendes selvstændigt i forhold til de bestemmelser i EU-retten, såsom bestemmelserne i direktiv 2004/38, som regulerer betingelserne for udøvelse af retten til ophold i en anden medlemsstat (jf. i denne retning domme af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 42, og Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 53 og 54).
- 39 Heraf følger, at børn af en statsborger i en medlemsstat, som arbejder eller har arbejdet i værtsmedlemsstaten, og den forælder, som har den faktiske forældremyndighed over dem, i sidstnævnte stat kan påberåbe sig en selvstændig opholdsret alene på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, uden at de er forpligtet til at opfylde betingelserne i direktiv 2004/38, herunder betingelsen om, at de råder over tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i denne stat (jf. i denne retning dom af 23.2.2010, Ibrahim og Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, præmis 59).

Retten til ligebehandling i henhold til artikel 7 i forordning nr. 492/2011

- 40 Den forelæggende ret synes i lighed med Europa-Kommissionen at være af den opfattelse, at de personer, som har en opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, kan påberåbe sig ligebehandlingsprincippet, der er fastsat i denne forordnings artikel 7, og navnlig i denne bestemmelses stk. 2, med hensyn til tildelingen af de sociale ydelser, som de nationale arbejdstagere er berettiget til. Den tyske regering har derimod anført, at dette ikke er tilfældet.
- 41 Hvad for det første angår det materielle anvendelsesområde for denne sidstnævnte bestemmelse bemærkes, at begrebet »social fordel« i denne bestemmelses forstand omfatter 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 (dom af 18.12.2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl., C-447/18, EU:C:2019:1098, præmis 47).
- 42 Idet de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelser, der, således som den forelæggende ret har anført, har til formål at sikre de ydelsesberettigede et eksistensgrundlag, skal disse ydelser anses for at bidrage til deres integration i værtsmedlemsstatens samfund. De nævnte ydelser udgør derfor sociale fordele som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 (jf. i denne retning dom af 27.3.1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, præmis 22).
- 43 Hvad for det andet angår det personelle anvendelsesområde for artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 fremgår det af denne bestemmelses ordlyd, navnlig af anvendelsen af ordet »Arbejdstageren«, at dette anvendelsesområde svarer til anvendelsesområdet for denne forordnings artikel 7, stk. 1, der ifølge denne sidstnævnte bestemmelses ordlyd omfatter de arbejdstagere, der ligesom JD »[er ramt] af arbejdsløshed« i værtsmedlemsstaten. Følgelig giver artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, således som generaladvokaten har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, en beskyttelse, der går ud over blot deres beskæftigelsesperiode.

- 44 Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 er desuden et særligt udtryk for den regel om ligebehandling, der er fastsat i artikel 45, stk. 2, TEUF, på det særlige område for tildeling af sociale fordele, og bestemmelsen skal fortolkes på samme måde som denne sidstnævnte bestemmelse (dom af 18.12.2019, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava m.fl.*, C-447/18, EU:C:2019:1098, præmis 39).
- 45 Dermed omfatter anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 arbejdstagere som omhandlet i artikel 45 TEUF, idet det bemærkes, at de statsborgere i medlemsstaterne, som flytter for at søge arbejde, kun er omfattet af ligebehandlingsprincippet for så vidt angår adgangen til arbejdsmarkedet, hvorimod de personer, der befinder sig på arbejdsmarkedet i henhold til nævnte artikel 7, stk. 2, kan påberåbe sig de samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere (jf. i denne retning dom af 23.3.2004, *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 31).
- 46 Selv om det er ubestridt, at JD i den omtvistede periode var arbejdsløs i Tyskland, er det imidlertid ligeledes ubestridt, at han tidligere havde udøvet lønnet beskæftigelse i denne medlemsstat.
- 47 Følgelig kan den omstændighed alene, at JD ophørte med at være erhvervsaktiv i denne periode, ikke føre til en fravigelse af ligebehandlingsprincippet som fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011.
- 48 Som det fremgår af den retspraksis, der navnlig er nævnt i denne doms præmis 37, kan de rettigheder, der tilkommer arbejdstagere i Unionen og disses familiemedlemmer i medfør af forordning nr. 492/2011, i øvrigt under visse omstændigheder bestå selv efter arbejdsforholdets ophør (jf. i denne retning dom af 17.9.2002, *Baumbast og R*, C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 70).
- 49 Således som generaladvokaten i det væsentlige ligeledes har anført i punkt 54 og 55 i forslaget til afgørelse, får den opholdsret, der tilkommer en sådan arbejdstagers børn i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011, og som følge deraf opholdsretten for den forælder, der har forældremyndigheden over disse børn, efter erhvervelsen således selvstændig karakter i forhold til den oprindelige opholdsret, der var baseret på den pågældende forælders status som arbejdstager, og den kan forlænges ud over tabet af denne status med henblik på at yde disse børn en mere effektiv retsbeskyttelse, således at det undgås, at disse børns ret til ligebehandling for så vidt angår adgangen til undervisning ikke fratages sin effektive virkning.
- 50 Det samme gælder i en situation, hvor børnene og den forælder, der faktisk har forældremyndigheden over dem, har en opholdsret i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011, for den ret til ligebehandling med hensyn til tildelingen af sociale fordele, som fastsat i den nævnte forordnings artikel 7, stk. 2. I en sådan situation udspringer denne sidstnævnte ret i lighed med de nævnte former for »afledt« opholdsret nemlig oprindeligt af den pågældende forælders status som arbejdstager og bevarer efter tabet af denne status af de samme grunde som dem, der ligger til grund for bevarelsen af disse former for opholdsret.
- 51 En sådan fortolkning af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, sammenholdt med denne forordnings artikel 10, bidrager til gennemførelsen af det formål, der forfølges med denne forordning, som består i at fremme arbejdskraftens frie bevægelighed, for så vidt som den gør det muligt at skabe de bedst mulige betingelser for integrationen af familiemedlemmer til unionsborgere, der har gjort brug af denne frihed, og som har udøvet beskæftigelse i værtsmedlemsstaten.
- 52 Denne fortolkning forhindrer således, at en person som JD, der har til hensigt at forlade sin oprindelsesmedlemsstat sammen med sin familie for at arbejde i en anden medlemsstat, i hvilken vedkommende ønsker at sende sine børn i skole, udsættes for risikoen for – i tilfælde af at vedkommende mister sin status som arbejdstager – at måtte afbryde sine børns skolegang og rejse

tilbage til sit hjemland, fordi den pågældende ikke har ret til de samme sociale fordele, som værtsmedlemsstatens egne statsborgere er sikret, og som ville gøre det muligt for vedkommendes familie at råde over tilstrækkelige midler til sit underhold i denne medlemsstat.

53 Ud fra samme tankegang fastslog Domstolen i en situation, hvor et barn af en arbejdstager fra en medlemsstat, der havde haft beskæftigelse i en anden medlemsstat, og som var vendt tilbage til sit hjemland, i øvrigt, at dette barn, som havde ret til ophold i værtsmedlemsstaten på grundlag af artikel 12 i forordning nr. 1612/68, havde bevaret retten til støtte til underhold og uddannelse med henblik på at gennemføre studier på gymnasieniveau eller højere, og at denne støtte skulle kvalificeres som en »social fordel« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den nævnte forordnings artikel 7, stk. 2, idet den nævnte artikel 12 ellers ville miste enhver virkning (jf. i denne retning dom af 15.3.1989, Echternach og Moritz, 389/87 og 390/87, EU:C:1989:130, præmis 23 og 34).

54 Når et barn i værtsmedlemsstaten har ret til ophold i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011, har dette barn på lige fod med den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over barnet, således ret til ligebehandling i henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 2, selv når denne forælder har mistet sin status som arbejdstager.

55 Heraf følger, at de personer, der har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, ligeledes har ret til ligebehandling i henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 2, med hensyn til tildelingen af sociale ydelser, selv når disse personer ikke længere kan påberåbe sig den status som arbejdstager, som oprindeligt lå til grund for deres opholdsret.

Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 finder anvendelse på unionsborgere, der har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011

56 Det fremgår af artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38, at traktatens bestemmelser anvendes uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne artikels stk. 2 bestemmer, at 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), i direktiv 2004/38, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.

57 I denne henseende skal det bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelser, der har til formål at give modtagerne heraf det minimumseksistensgrundlag, som er nødvendigt for at føre et menneskeværdigt liv, skal anses for at være »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 (jf. i denne retning dom af 15.9.2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 44-46, og af 25.2.2016, García-Nieto m.fl., C-299/14, EU:C:2016:114, præmis 37).

58 Domstolen fastslog desuden i præmis 57 og 58 i dom af 15. september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), at værtsmedlemsstaten kan støtte sig på undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 med henblik på at afslå at tildele sociale ydelser som de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelser til en unionsborger, der alene har en ret til ophold på grundlag af dette direktivs artikel 14, stk. 4, litra b).

59 I denne dom støttede Domstolen sig, således som det fremgår af den nævnte doms præmis 40, imidlertid på den forelæggende rets oplysning om, at de pågældende personer alene havde ret til ophold med henblik på at søge beskæftigelse på grundlag af denne sidstnævnte bestemmelse i direktiv 2004/38. Domstolen tog ikke stilling til den situation, hvor de berørte personer som i det foreliggende tilfælde har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011.

- 60 Hvad angår en sådan situation, skal det bemærkes, at Domstolen ved flere lejligheder allerede har fastslået, at i sin egenskab af undtagelse til princippet om ligebehandling, som er fastsat i artikel 18, stk. 1, TEUF, og som artikel 24, stk. 1, i direktiv 2004/38 blot er et specifikt udtryk for, skal artikel 24, stk. 2, fortolkes strengt og i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet og arbejdskraftens frie bevægelighed (dom af 21.2.2013, N., C-46/12, EU:C:2013:97, præmis 33).
- 61 Det skal endvidere bemærkes, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 18.1.2017, NEW WAVE CZ, C-427/15, EU:C:2017:18, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Det fremgår for det første af selve ordlyden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, at medlemsstaterne »[u]anset [denne artikels] stk. 1« på visse betingelser kan afslå at tillægge ret til sociale ydelser til visse personkategorier. Denne bestemmelse skal derfor klart forstås som en undtagelse til ligebehandlingsprincippet som fastsat i dette direktivs artikel 24, stk. 1. Denne undtagelse finder imidlertid kun anvendelse på de personer, der er omfattet af dette stk. 1, dvs. unionsborgere, der opholder sig på værtsmedlemsstatens område »i henhold til [det nævnte] direktiv«.
- 63 Det følger for det andet af den lovgivningsmæssige sammenhæng, som denne bestemmelse indgår i, at direktiv 2004/38, således som EU-lovgiver har anført i tredje og fjerde betragtning hertil, ganske vist blev vedtaget med henblik på at »kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende [EU]-instrumenter«, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer med henblik på at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold, og for at komme bort fra den tidligere sektoropdelte og fragmentariske tilgang.
- 64 Denne kodificering har imidlertid ikke været udtømmende. I forbindelse med vedtagelsen af direktiv 2004/38 blev artikel 12 i forordning nr. 1612/68, som er gengivet med samme ordlyd i artikel 10 i forordning nr. 492/2011, hverken ophævet eller ændret. Derimod blev dette direktiv udarbejdet således, at det var i overensstemmelse med den nævnte artikel 12 i forordning nr. 1612/68 og den retspraksis, hvori bestemmelsen var blevet fortolket. Følgelig kan dette direktiv ikke som sådan rejse tvivl om, hvorvidt de rettigheder, der støttes på artikel 10 i forordning nr. 492/2011, har selvstændig karakter, eller ændre på omfanget heraf (jf. i denne retning dom af 23.2.2010, Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, præmis 54 og 56-58).
- 65 Hensyntagen til den sammenhæng, som artikel 24 i direktiv 2004/38 indgår i, bekræfter således den fortolkning, hvorefter den undtagelse til ligebehandlingsprincippet, der er anført i denne artikels stk. 2, kun finder anvendelse på de situationer, der er omfattet af stk. 1, dvs. de situationer, hvori retten til ophold støttes på dette direktiv, og ikke de situationer, hvori denne ret har et selvstændigt grundlag i artikel 10 i forordning nr. 492/2011.
- 66 For det tredje og sidste afkræftes en sådan fortolkning ikke af formålet med artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, som består i at opretholde den økonomiske ligevægt i medlemsstaternes sociale sikringsordninger ved at undgå, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, således som det fremgår af tiende betragtning til dette direktiv.
- 67 Det skal i denne henseende således bemærkes, at situationen for en unionsborger som JD, der, inden han blev arbejdsløs i værtsmedlemsstaten, havde arbejdet og sendt sine børn i skole dér, og som derfor har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, med hensyn til dette formål i væsentlig grad adskiller sig fra situationen for unionsborgere, der i henhold til dette direktivs artikel 24, stk. 2, udtrykkeligt er udelukket fra retten til sociale ydelser, dvs. dels de unionsborgere, der – således som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til dom af 25. februar 2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2016:114) – på grundlag af det nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, har ret til

ophold i værtsmedlemsstaten i en begrænset periode på tre måneder, dels de unionsborgere, der har ret til ophold i værtsmedlemsstaten alene på grundlag af artikel 14, stk. 4, litra b), i direktiv 2004/38 med henblik på at søge beskæftigelse.

- 68 Den situation, som karakteriserer denne sag adskiller sig endvidere fra den situation, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 11. november 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358). Denne sidstnævnte sag vedrørte således statsborgere fra en medlemsstat, der ikke var erhvervsaktive, som havde udøvet deres frie bevægelighed alene med det formål at opnå tildeling af socialhjælp i en anden medlemsstat, og som i værtsmedlemsstaten ikke havde nogen ret til ophold på grundlag af direktiv 2004/38 eller nogen anden EU-retlig bestemmelse. Under disse omstændigheder fastslog Domstolen, at det ville være i strid med det i denne doms præmis 66 nævnte formål at anerkende, at sådanne personer kan tilkendes en ret til sociale ydelser på de samme betingelser som dem, der finder anvendelse på indenlandske statsborgere.
- 69 Selv om det i øvrigt er korrekt, at personer som JD og dennes døtre også er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 24 i direktiv 2004/38, herunder den i stk. 2 fastsatte undtagelse, med den begrundelse, at de har ret til ophold på grundlag af dette direktivs artikel 14, stk. 4, litra b), forholder det sig ikke desto mindre således, at den nævnte undtagelse ikke kan gøres gældende over for disse personer, eftersom de også kan påberåbe sig en selvstændig opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011.
- 70 For det første har Domstolen for så vidt angår arbejdssøgende således allerede fastslået, at den undtagelse, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, kun finder anvendelse på unionsborgere, der alene har en ret til ophold på grundlag af dette direktivs artikel 14, stk. 4, litra b) (jf. i denne retning dom af 15.9.2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 58). For det andet kan den omstændighed, at arbejdssøgende har særlige rettigheder i medfør af det nævnte direktiv, når der henses til den selvstændige karakter, som kendetegner de ordninger, der er indført henholdsvis ved samme direktiv og ved forordning nr. 492/2011, ikke indebære en forringelse af de rettigheder, som sådanne personer kan udlede af denne forordning.
- 71 Som Kommissionen således med rette har anført, ville det i øvrigt være paradoksalt at fortolke artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 således, at det ville være muligt ikke at tillægge retten til sociale ydelser til personer, som ikke alene kan påberåbe sig en ret til ophold som forælder i henhold til forordning nr. 492/[2011], men også en ret til ophold som arbejdssøgende i henhold til direktiv 2004/38. En sådan fortolkning ville nemlig have den følge, at en forælder og dennes børn, der har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, ikke ville blive behandlet på samme måde som indenlandske statsborgere med hensyn til social bistand i det tilfælde, hvor denne forælder beslutter at søge beskæftigelse på værtsmedlemsstatens område.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger forskelsbehandling i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011

- 72 Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, der kan påberåbes af de personer, som har ret til ophold på grundlag af denne forordnings artikel 10, således som det fremgår af denne doms præmis 55, bestemmer i det væsentlige, at en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere på værtsmedlemsstatens område, herunder også i tilfælde af arbejdsløshed.
- 73 Den omstændighed, at de personer, der ligesom JD og dennes døtre er statsborgere i en anden medlemsstat, og som har ret til ophold i henhold til artikel 10 i forordning nr. 492/2011, er udelukket fra enhver ret til eksistensminimumsydelser i henhold til en national bestemmelse som § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II, udgør forskelsbehandling med hensyn til sociale fordele i forhold til indenlandske statsborgere.

- 74 I denne henseende er det i denne doms præmis 44 blevet nævnt, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 er et særligt udtryk for ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet på det særlige område for tildeling af sociale fordele.
- 75 Det skal for det første tilføjes, at den selvstændige ret til ophold på værtsmedlemsstatens område på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, der anerkendes for skolesøgende børn og den forælder, der har den faktiske forældremyndighed over barnet, forudsætter, at denne forælder har haft adgang til arbejdsmarkedet i denne medlemsstat, således som det fremgår af den i denne doms præmis 37 nævnte retspraksis. Således som det er blevet fremhævet i denne doms præmis 67, svarer kredsen af de personer, der potentielt er berettigede til en sådan opholdsret, derfor ikke til den kreds af statsborgere fra andre medlemsstater, som er rejst til værtsmedlemsstatens område for at søge efter deres første beskæftigelse. Denne ret er i øvrigt afgrænset, idet den senest ophører, når barnet afslutter sine studier (jf. i denne retning dom af 8.5.2013, Alarape og Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, præmis 24).
- 76 For det andet skal der sondres mellem situationen for en statsborger i en anden medlemsstat, som allerede har fået adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, og som desuden har en opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, og den situation, hvor der foreligger indicier for, at den pågældende tidligere arbejdstager har gjort sig skyldig i retsmisbrug, der ikke er omfattet af EU-retlige regler, for så vidt som den tidligere arbejdstager kunstigt har skabt betingelserne for at opnå de omhandlede sociale fordele i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011 (jf. analogt dom af 17.7.2014, Torresi, C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:2088, præmis 42 og 46). Som Kommissionen endvidere har anført, indeholder de sagsakter, som Domstolen råder over, imidlertid ingen oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at der foreligger et sådant retsmisbrug eller nogen form for svig i den foreliggende sag.
- 77 Udelukkelsen af ikke-erhvervsaktive statsborgere fra andre medlemsstater, der har en selvstændig opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, fra enhver ret til at modtage de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelser, er således i strid med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011, sammenholdt med denne forordnings artikel 10.
- 78 Hvad endelig angår artikel 18, stk. 1, TEUF følger det af fast retspraksis, at denne bestemmelse kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke EUF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling (dom af 11.6.2020, TÜV Rheinland LGA Products og Allianz IARD, C-581/18, EU:C:2020:453, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Princippet om forbud mod forskelsbehandling er imidlertid inden for området for arbejdskraftens frie bevægelighed blevet gennemført ved artikel 45 TEUF (dom af 10.10.2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis), der som nævnt i denne doms præmis 44 kommer særligt til udtryk på det særlige område for tildeling af sociale fordele i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 492/2011. Det er følgelig ufornuddent at fortolke artikel 18 TEUF.
- 79 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 7, stk. 2, og artikel 10 i forordning nr. 492/2011 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat og dennes mindreårige børn, der alle i den førstnævnte medlemsstat har ret til ophold på grundlag af denne forordnings artikel 10 som følge af, at disse børn går i skole i denne samme medlemsstat, under alle omstændigheder og automatisk er udelukket fra retten til ydelser til sikring af deres underhold. Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 rejser ikke tvivl om denne fortolkning.

Det andet spørgsmål

- 80 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 3, stk. 3, og artikel 70, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse, henset til artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat og dennes mindreårige børn, der alle i den førstnævnte medlemsstat har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 som følge af, at disse børn går i skole i denne samme medlemsstat, og som er tilsluttet en social sikringsordning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, under alle omstændigheder og automatisk er udelukket fra retten til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse.
- 81 Den forelæggende ret har præciseret, at JD og dennes døtre skal anses for i den omtvistede periode at have været tilsluttet en social sikringsordning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra h) og j), i forordning nr. 883/2004, idet de under deres ophold i Tyskland har modtaget arbejdsløshedsydelse og familieydelse. Dermed er de i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, omfattet af det personelle anvendelsesområde for den nævnte forordning.
- 82 Som den forelæggende ret i øvrigt har anført, udgør de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelse, der har til formål at sikre de ydelsesberettigede et eksistensgrundlag, særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 3, og artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, og som nævnt i bilag X til denne forordning (jf. i denne retning dom af 15.9.2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 43).
- 83 Domstolen har allerede fastslået, at artikel 4 i forordning nr. 883/2004 også finder anvendelse på sådanne særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse (jf. i denne retning dom af 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 55).
- 84 Selv om det er korrekt, at artikel 70 i forordning nr. 883/2004 ifølge fast retspraksis ikke har til formål at fastsætte de grundlæggende betingelse for, om der består en ret til de nævnte ydelse, og at intet er til hinder for, at tildelingen af sådanne sociale ydelse til unionsborgere, der ikke er erhvervsaktive, er betinget af, at disse opfylder betingelserne for lovlig opholdsret i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 14.6.2016, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-308/14, EU:C:2016:436, præmis 65 og 68 og den deri nævnte retspraksis), skal det konstateres, at JD og dennes døtre i den omtvistede periode havde en lovlig opholdsret på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011.
- 85 Heraf følger, at JD og dennes døtre i henhold til artikel 4 i forordning nr. 883/2004 har ret til ligebehandling for så vidt angår de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelse.
- 86 Den omstændighed, at de personer, der ligesom JD og dennes døtre er statsborgere i en anden medlemsstat, og som har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, er udelukket fra enhver ret til eksistensminimumsydelse i henhold til en national bestemmelse som § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II, udgør imidlertid forskelsbehandling med hensyn til sociale sikringsydelse i forhold til indenlandske statsborgere.
- 87 Som det allerede er blevet fastslået i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål, finder undtagelsen fra princippet om ligebehandling med hensyn til sociale ydelse, der er fastsat i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ikke anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor statsborgere fra andre medlemsstater har en opholdsret i medfør af artikel 10 i forordning nr. 492/2011. I denne henseende adskiller den situation, som er kendetegnende for den foreliggende sag, sig fra de situationer, der er omhandlet i de sager, der gav anledning til dom af 15. september 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), og af 25. februar 2016, García-Nieto m.fl. (C-299/14, EU:C:2016:114), hvori anvendelsen af denne undtagelse gav Domstolen anledning til at anerkende en tilsvarende undtagelse fra det i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 indeholdte ligebehandlingsprincip.

- 88 På denne baggrund og af de samme grunde som dem, der er redegjort for inden for rammerne af besvarelsen af det første spørgsmål, er den udelukkelse, der er fastsat i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, litra c), i SGB II, for så vidt som den fører til, at de statsborgere fra andre medlemsstater, som har en ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011, kategorisk og automatisk nægtes enhver ret til de i hovedsagen omhandlede eksistensminimumsydelser, i strid med artikel 4 i forordning nr. 883/2004.
- 89 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4 i forordning nr. 883/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 3, stk. 3, og artikel 70, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat og dennes mindreårige børn, der alle i den førstnævnte medlemsstat har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 som følge af, at disse børn går i skole i denne medlemsstat, og som i denne medlemsstat er tilsluttet en social sikringsordning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, under alle omstændigheder og automatisk er udelukket fra retten til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse.

Sagsomkostninger

- 90 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) Artikel 7, stk. 2, og artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat og dennes mindreårige børn, der alle i den førstnævnte medlemsstat har ret til ophold på grundlag af denne forordnings artikel 10 som følge af, at disse børn går i skole i denne samme medlemsstat, under alle omstændigheder og automatisk er udelukket fra retten til ydelser til sikring af deres underhold. Artikel 24, stk. 2, 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 rejser ikke tvivl om denne fortolkning.
- 2) Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, sammenholdt med denne forordnings artikel 3, stk. 3, og artikel 70, stk. 2, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en statsborger fra en anden medlemsstat og dennes mindreårige børn, der alle i den førstnævnte medlemsstat har ret til ophold på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 492/2011 som følge af, at disse børn går i skole i denne samme medlemsstat, og som i denne medlemsstat er tilsluttet en social sikringsordning som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, under alle omstændigheder og automatisk er udelukket fra retten til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelse.

Underskrifter