



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
M. WATHELET  
van 20 mei 2014<sup>1</sup>

**Zaak C-333/13**

**Elisabeta Dano,  
Florin Dano  
tegen  
Jobcenter Leipzig**

[verzoek van het Sozialgericht Leipzig (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Verordening (EG) nr. 883/2004 — Richtlijn 2004/38/EG — Burgerschap van Unie — Gelijke behandeling — Economisch niet-actieve burgers van de Unie die op grondgebied van andere lidstaat verblijven — Regeling van lidstaat volgens welke die personen van recht op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties zijn uitgesloten indien hun verblijfsrecht uitsluitend op artikel 20 VWEU is gebaseerd”

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing werpt in wezen de vraag op of een lidstaat behoeftige onderdanen van andere lidstaten mag uitsluiten van het recht op niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen voor levensonderhoud in de zin van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels<sup>2</sup>, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009<sup>3</sup> (hierna: „verordening nr. 883/2004” of „verordening”), die aan eigen onderdanen in dezelfde situatie wel worden toegekend, teneinde te vermijden dat die uitkeringen voor hem een onredelijke last vormen.
2. De prejudiciële vragen van de verwijzende rechter geven het Hof opnieuw de gelegenheid zich te buigen over de relatie tussen verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG<sup>4</sup> (hierna: „richtlijn 2004/38” of „richtlijn”), en over de begrippen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van verordening nr. 883/2004 en socialebijstandsuitkeringen in de zin van richtlijn 2004/38.
3. Hoewel de prejudiciële vragen niet met zoveel woorden betrekking hebben op de kwalificatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen uit het oogpunt van die twee regelingen, kan het Hof volgens mij dan ook niet om die kwalificatievraag heen als het de verwijzende rechter een zinvol antwoord wil geven.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 166, blz. 1.

3 — PB L 284, blz. 43.

4 — PB L 158, blz. 77, en rectificaties PB L 299, blz. 35, en PB 2005, L 197, blz. 34.

## I – Toepasselijke bepalingen

### A – *Unierecht*

#### 1. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

4. Volgens artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), „De menselijke waardigheid”, is „[d]e menselijke waardigheid [...] onschendbaar [en moet zij] worden geëerbiedigd en beschermd”.

5. Artikel 20 van het Handvest, „Gelijkheid voor de wet”, bepaalt dat „[e]enieder [...] gelijk [is] voor de wet”.

#### 2. Verordening nr. 883/2004

6. De punten 16 en 37 van de considerans van verordening nr. 883/2004 luiden als volgt:

„16. Het is binnen de Gemeenschap in principe niet gerechtvaardigd dat socialezekerheidsrechten afhankelijk gesteld worden van de woonplaats van de betrokkene; in specifieke gevallen, met name voor bijzondere prestaties die verband houden met de economische en sociale omstandigheden van de betrokkene, zou echter diens woonplaats in aanmerking genomen kunnen worden.

[...]

37. Zoals het Hof van Justitie herhaaldelijk heeft gesteld, dienen voorschriften die afwijken van het beginsel van de exporteerbaarheid van socialezekerheidsprestaties strikt te worden uitgelegd. Dat betekent dat ze alleen van toepassing kunnen zijn op prestaties die aan de gespecificeerde voorwaarden voldoen. Daaruit volgt dat hoofdstuk 9 van titel III van deze verordening alleen van toepassing kan zijn op prestaties van bijzondere aard die niet op premie- of bijdragebetaling berusten en zijn vermeld in bijlage X bij deze verordening.”

7. Ten aanzien van de personele werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 bepaalt artikel 2, lid 1, van deze verordening:

„Deze verordening is van toepassing op onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden.”

8. De materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 wordt in artikel 3 als volgt omschreven:

„1. Deze verordening is van toepassing op alle wetgeving betreffende de volgende takken van sociale zekerheid:

[...]

h) uitkeringen bij werkloosheid;

[...]

2. Tenzij in bijlage XI anders is bepaald, is deze verordening van toepassing op de algemene en bijzondere stelsels van sociale zekerheid, al dan niet op premie- of bijdragebetaling berustend, alsmede op de stelsels betreffende de verplichtingen van een werkgever of een reder.

3. Deze verordening is tevens van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70.

[...]

5. Deze verordening is niet van toepassing op:

- a) sociale en medische bijstand of
- b) prestaties in verband waarmee een lidstaat de aansprakelijkheid voor aan personen toegebrachte schade op zich neemt en voorziet in schadeloosstelling, zoals voor slachtoffers van oorlogshandelingen en militair optreden of de gevolgen daarvan, slachtoffers van criminaliteit, moord of terreurdaden, slachtoffers van schade die hun door overheidsdienaren in functie werd toegebracht, of slachtoffers die om politieke of religieuze redenen of omwille van hun afstamming nadeel werd berokkend.”

9. Artikel 4 van de verordening, „Gelijke behandeling”, bepaalt:

„Tenzij in deze verordening anders is bepaald, hebben personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.”

10. Hoofdstuk 9 van titel III van verordening nr. 883/2004 is gewijd aan „Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”. De enige bepaling van dit hoofdstuk is het als „Algemene bepaling” betitelde artikel 70, dat luidt als volgt:

„1. Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1 bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ verstaan prestaties die:

- a) bedoeld zijn:
  - i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, lid 1, vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat;
- of
- ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat,

en

b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd,

en

c) opgenomen zijn in bijlage X.

3. Artikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III zijn niet van toepassing op de in lid 2 van dit artikel bedoelde prestaties.

4. De in lid 2 bedoelde uitkeringen zullen uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Deze prestaties worden verstrekt door, en voor rekening van, het orgaan van de woonplaats.”

11. In bijlage X van verordening nr. 883/2004, die betrekking heeft op de „Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”, staat onder de kop „DUITSLAND” te lezen:

„[...]

b) Uitkeringen ter dekking van eerste levensbehoeften in het kader van de basisvoorziening voor werkzoekenden, tenzij met betrekking tot deze uitkeringen voldaan wordt aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tijdelijke aanvullende uitkering na ontvangst van een werkloosheidsuitkering (artikel 24, lid 1, van Deel II van het Sociaal Wetboek).”

3. Richtlijn 2004/38

12. De punten 10, 16 en 21 van de considerans van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:

„(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden.

[...]

(16) Begunstigden van het verblijfsrecht mogen niet van het grondgebied worden verwijderd zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland. Een beroep op dat socialebijstandstelsel mag bijgevolg niet automatisch aanleiding geven tot een verwijderingsmaatregel. Het gastland dient te onderzoeken of het gaat om tijdelijke problemen, en dient rekening te houden met de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de al uitgekeerde steun, om te kunnen uitmaken of de begunstigde een onredelijke belasting is geworden voor zijn socialebijstandstelsel en of tot verwijdering wordt overgegaan. Er kunnen in geen geval verwijderingsmaatregelen worden genomen tegen personen die onder de door het Hof van Justitie vastgestelde definitie van werknemer, zelfstandige of werkzoekende vallen, behalve om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

[...]

(21) Het gastland dient evenwel bevoegd te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden, of over de toekenning van levensonderhoud voor studies, beroepsopleiding inbegrepen, vóór de verwerving van het permanente verblijfsrecht.”

13. Artikel 6 van de richtlijn, „Verblijfsrecht voor maximaal drie maanden”, bepaalt in lid 1:

„Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.”

14. Artikel 7, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

- a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,
- b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, [...]

[...]”

15. Artikel 8 van de richtlijn, „Administratieve formaliteiten voor burgers van de Unie”, bepaalt in lid 4:

„De lidstaten mogen niet het bedrag van de bestaansmiddelen vaststellen dat zij als toereikend beschouwen, maar moeten rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Dit bedrag mag in geen geval hoger liggen dan het minimumbedrag waaronder onderdanen van het gastland in aanmerking komen voor sociale bijstand, of, indien dit criterium niet voorhanden is, dan het minimale socialezekerheidspensioen dat het gastland uitkeert.”

16. Artikel 14 van de richtlijn is gewijd aan het „Behoud van het verblijfsrecht” en bepaalt:

„1. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht volgens artikel 6 zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland.

[...]

3. Een beroep van de burger van de Unie of zijn familieleden op het socialebijstandstelsel van het gastland leidt niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel.

4. In afwijking van de leden 1 en 2 en onverminderd het bepaalde in hoofdstuk VI, kan in geen geval een verwijderingsmaatregel ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden worden genomen indien:

- a) de burgers van de Unie werknemer of zelfstandige zijn, of
- b) de burgers van de Unie het grondgebied van het gastland zijn binnengekomen om werk te zoeken. In dit geval kunnen zij niet worden verwijderd zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld.”

17. Artikel 24 van de richtlijn, „Gelijke behandeling”, ten slotte bepaalt:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.”

B – *Duits recht*

1. Sozialgesetzbuch

18. § 19a, lid 1, van het Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Duits Sociaal wetboek, boek I; hierna: „SGB I”) noemt de twee belangrijkste soorten basisuitkeringen voor werkzoekenden:

„De basisvoorziening voor werkzoekenden omvat de volgende uitkeringen:

1. uitkeringen ter bevordering van de inschakeling in het arbeidsproces,
2. uitkeringen voor levensonderhoud.

[...]”

19. § 1 van het Sozialgesetzbuch Zweites Buch (hierna: „SGB II”), met het opschrift „Functie en doel van de basisvoorziening voor werkzoekenden”, bepaalt:

„(1) De basisvoorziening voor werkzoekenden moet de uitkeringsgerechtigden in staat stellen een menswaardig bestaan te leiden.

[...]

(3) De basisvoorziening voor werkzoekenden omvat

1. uitkeringen die erop gericht zijn de afhankelijkheid van sociale voorzieningen te beëindigen of te verminderen, met name door inschakeling in het arbeidsproces, en
2. uitkeringen voor levensonderhoud.”

20. § 7 SGB II bepaalt onder het opschrift „Uitkeringsgerechtigden”:

„(1) Voor uitkeringen op grond van dit boek komen in aanmerking personen die:

1. de leeftijd van 15 jaar hebben bereikt en de in § 7a bepaalde leeftijdsgrens nog niet hebben bereikt,

2. arbeidsgeschikt zijn,
3. behoeftig zijn, en
4. hun gewone verblijfplaats in de Bondsrepubliek Duitsland hebben (arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden). Uitgezonderd zijn

1. buitenlanders die niet in de Bondsrepubliek Duitsland als werknemer of zelfstandige werkzaam zijn, noch op grond van § 2, lid 3, van het Freizügigkeitsgesetz/EU [wet inzake de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie; hierna: „FreizügG/EU”] het recht van vrij verkeer genieten, en hun gezinsleden, gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf,

2. buitenlanders die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, en hun gezinsleden,

[...]

Het bepaalde in punt 1 van de tweede volzin geldt niet voor buitenlanders die in de Bondsrepubliek Duitsland verblijven op een verblijfstitel die is afgegeven overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 5, van het Aufenthaltsgesetz [wet betreffende het verblijf]. De bepalingen op het gebied van het verblijfsrecht gelden onverminderd.

[...]”

21. § 8 SGB II, gewijd aan het begrip „Arbeitsgeschiktheid”, bepaalt:

„(1) Arbeidsgeschikt is eenieder die niet wegens ziekte of handicap voorlopig niet in staat is om tegen de op de arbeidsmarkt gebruikelijke voorwaarden minimaal drie uur per dag te werken.

[...]”

22. § 9 SGB II luidt:

„(1) Behoeftig is eenieder die met het daartoe in aanmerking te nemen inkomen of vermogen niet of onvoldoende in zijn levensonderhoud kan voorzien en die voor de noodzakelijke ondersteuning geen beroep kan doen op andere personen, met name familieleden, of op een andere sociale uitkering. [...]

[...]”

23. §§ 20, 21 en 22 SGB II bevatten aanvullende bepalingen betreffende, respectievelijk, de basisbehoeften, de eventuele bijkomende behoeften en de behoeften op het gebied van huisvesting en verwarming. §§ 28 tot en met 30 SGB II ten slotte hebben betrekking op uitkeringen voor onderwijs- en andere activiteiten.

24. § 1 van het Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (hierna: „SGB XII”), dat betrekking heeft op de sociale bijstand, luidt:

„Doel van de sociale bijstand is om de uitkeringsgerechtigden in staat te stellen een menswaardig bestaan te leiden. [...]”

25. § 21 SGB XII bepaalt:

„Er worden geen uitkeringen voor levensonderhoud verstrekt aan personen die recht hebben op de in boek II geregelde uitkeringen voor arbeidsgeschikten en hun gezinsleden. [...]”

26. § 23 SGB XII bepaalt onder het opschrift „Sociale bijstand voor buitenlanders”:

„(1) Buitenlanders die daadwerkelijk op het grondgebied van de Bondsrepubliek verblijven, komen in aanmerking voor de in dit boek geregelde bijstand voor levensonderhoud, bijstand bij ziekte, bijstand bij zwangerschap en moederschap en zorgbijstand. De bepalingen van het vierde hoofdstuk gelden onverminderd. Verder kan sociale bijstand worden toegekend indien dit in het specifieke geval gerechtvaardigd is. De in de eerste zin genoemde restrictie geldt niet voor buitenlanders die in het bezit zijn van een vestigingsvergunning [„Niederlassungserlaubnis”] of een tijdelijke verblijfsvergunning [„befristeter Aufenthaltstitel”] en voornemens zijn zich permanent op het grondgebied van de Bondsrepubliek te vestigen. Bepalingen op grond waarvan behalve de in de eerste zin genoemde prestaties ook andere socialebijstandsuitkeringen worden of moeten worden verstrekt, gelden onverminderd.

[...]

(3) Buitenlanders die de Bondsrepubliek zijn binnengekomen om er sociale bijstand aan te vragen dan wel slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, hebben evenmin als hun gezinsleden recht op sociale bijstand. Als zij naar de Bondsrepubliek zijn gekomen voor behandeling of verlichting van een ziekte, wordt bijstand bij ziekte enkel verstrekt om een acuut levensbedreigende situatie af te wenden of voor een dringende en absoluut noodzakelijke behandeling van een ernstige of besmettelijke ziekte.

(4) Buitenlanders die sociale bijstand ontvangen, moeten worden geattendeerd op de voor hen relevante terugkeer- en repatriëringsprogramma’s; in voorkomend geval moeten zij worden gestimuleerd om daarvan gebruik te maken.

[...]”

## 2. FreizügG/EU

27. De werkingssfeer van het FreizügG/EU staat omschreven in § 1 van deze wet:

„Deze wet regelt de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie (burgers van de Unie) en hun gezinsleden.”

28. § 2 van het FreizügG/EU bepaalt met betrekking tot het recht van binnenkomst en verblijf:

„(1) Burgers van de Unie en hun gezinsleden, die het recht van vrij verkeer genieten, hebben recht op binnenkomst en verblijf overeenkomstig deze wet.

(2) Het recht van vrij verkeer uit hoofde van het Unierecht komt toe aan:

1. burgers van de Unie die als werknemer, werkzoekende of voor het volgen van een beroepsopleiding op het federale grondgebied wensen te verblijven,

[...]

5. economisch niet-actieve burgers van de Unie onder de voorwaarden van § 4,

6. gezinsleden onder de voorwaarden van §§ 3 en 4,

[...]”.



29. § 4 van het FreizügG/EU bepaalt met betrekking tot economisch niet-actieve personen die het recht van vrij verkeer genieten:

„Economisch niet-actieve burgers van de Unie en hun familieleden die de burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen, hebben het in § 2, lid 1, bedoelde recht wanneer zij over een toereikende ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen beschikken. Indien de burger van de Unie als student op het grondgebied van de Bondsrepubliek verblijft, komt dit recht uitsluitend toe aan zijn echtgenoot of partner en zijn ten laste komende kinderen.”

## II – Feiten van het hoofdgeding

30. E. Dano, geboren in 1989, en haar zoon Florin, geboren op 2 juli 2009 in Saarbrücken (Duitsland), bezitten beiden de Roemeense nationaliteit. Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter is Dano Duitsland voor het laatst op 10 november 2010 binnengekomen.

31. Op 19 juli 2011 heeft de stad Leipzig aan haar een voor burgers van de Unie bestemde verblijfskaart met een onbeperkte geldigheidsduur afgegeven en haar datum van binnenkomst op het Duitse grondgebied vastgesteld op 27 juni 2011. Op 28 januari 2013 heeft de stad Leipzig haar bovendien een duplicaat van die verblijfskaart verstrekt.

32. Dano en haar zoon wonen sinds hun komst naar Leipzig in het appartement van een zus van eerstgenoemde, bij wie zij in de kost zijn.

33. Dano ontvangt voor haar zoon Florin een bedrag van 184 EUR per maand aan kinderbijslag („Kindergeld”), dat haar namens het federale arbeidsbureau wordt uitgekeerd door het fonds voor gezinsbijlagen van Leipzig. Daarnaast ontvangt zij van het bureau jeugdzorg van Leipzig voor haar zoon een maandelijks onderhoudsvorschot van 133 EUR.

34. Dano is in Roemenië drie jaar naar school gegaan en heeft geen eindexamen gehaald. Zij verstaat Duits en spreekt het zelf ook een beetje. Daarentegen kan zij geen Duits schrijven en heeft zij moeite met het lezen van Duitse teksten. Zij heeft geen beroep geleerd en is tot dusver noch in Duitsland noch in Roemenië werkzaam geweest.<sup>5</sup>

35. Dano en haar zoon hebben uitkeringen op grond van het SGB II aangevraagd. Het Jobcenter Leipzig heeft hun aanvraag bij beschikking van 28 september 2011 afgewezen met een beroep op § 7, lid 1, punt 2 van de tweede volzin, SGB II. Deze beschikking is door verzoekers in het hoofdgeding (hierna ook: „verzoekers”) niet aangevochten en daarmee definitief geworden.

36. Op 25 januari 2012 hebben verzoekers opnieuw een aanvraag ingediend, die het Jobcenter Leipzig bij beschikking van 23 februari 2012 heeft afgewezen. Tegen deze beschikking hebben verzoekers bezwaar aangetekend, waarbij zij zich beriepen op de artikelen 18 VWEU en 45 VWEU en op het arrest Vatsouras en Koupatantze<sup>6</sup>. Hun bezwaar is echter op 1 juni 2012 afgewezen.

37. Tegen die afwijzing hebben verzoekers in het hoofdgeding op 1 juli 2012 beroep ingesteld bij het Sozialgericht Leipzig. In dit kader verzoeken zij wederom om toekenning van de basisuitkeringen voor werkzoekenden op grond van het SGB II, namelijk de uitkering voor levensonderhoud, de sociale uitkering en de tegemoetkoming in de huisvestings- en verwarmingskosten (hierna: „basisuitkeringen”), en wel voor de periode vanaf 25 januari 2012.

5 — De verwijzende rechter wijst er ook op dat Dano wegens vermogens- en eigendomsdelicten tot een maximale gevangenisstraf van twee jaar voorwaardelijk is veroordeeld, maar dit is volgens mij voor de beantwoording van de prejudiciële vragen niet relevant.

6 — C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344.

### III – Verzoek om een prejudiciële beslissing en procesverloop voor het Hof

38. Het Sozialgericht Leipzig is van mening dat verzoekers op grond van § 7, lid 1, punt 2 van de tweede volzin, SGB II en § 23, lid 3, SGB XII geen recht hebben op de basisuitkeringen. Het vraagt zich echter af of het Unierecht – met name artikel 4 van verordening nr. 883/2004, het algemene discriminatieverbod van artikel 18 VWEU en het algemene verblijfsrecht van artikel 20 VWEU – niet aan de genoemde Duitse bepalingen in de weg staat.

39. Bij beslissing van 3 juni 2013, ingekomen bij het Hof op 19 juni 2013, heeft het Sozialgericht Leipzig daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is artikel 4 van verordening nr. 883/2004 ook van toepassing op personen die geen aanspraak maken op socialezekerheidsuitkeringen of gezinsbijslagen in de zin van artikel 3, lid 1, van deze verordening, maar op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van de verordening?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is het de lidstaten ingevolge artikel 4 van verordening nr. 883/2004 verboden om, teneinde te vermijden dat een onredelijk beroep wordt gedaan op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen voor levensonderhoud in de zin van artikel 70 van deze verordening, behoeftige burgers van de Unie volledig of gedeeltelijk uit te sluiten van het recht op dergelijke uitkeringen, die aan eigen onderdanen in dezelfde situatie wel worden toegekend?
- 3) Indien de eerste of de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, is het de lidstaten ingevolge a) artikel 18 VWEU en/of b) artikel 20, lid 2, [...] sub a, VWEU juncto artikel 20, lid 2, [tweede alinea], VWEU en artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 verboden om, teneinde te vermijden dat een onredelijk beroep wordt gedaan op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen voor levensonderhoud in de zin van artikel 70 van verordening nr. 883/2004, behoeftige burgers van de Unie volledig of gedeeltelijk uit te sluiten van het recht op dergelijke uitkeringen, die aan eigen onderdanen in dezelfde situatie wel worden toegekend?
- 4) Indien volgens het antwoord op bovenstaande vragen het Unierecht toestaat dat behoeftige burgers van de Unie gedeeltelijk van het recht op de bedoelde niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen voor levensonderhoud worden uitgesloten, mag de toekenning van dergelijke uitkeringen aan burgers van de Unie behoudens acute noodsituaties beperkt blijven tot de beschikbaarstelling van de voor de terugkeer naar het land van herkomst vereiste middelen, of verplichten de artikelen 1, 20 en 51 van het Handvest [...] tot het verstrekken van royelere uitkeringen, die een duurzaam verblijf mogelijk maken?”

40. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Duitse regering, de Oostenrijkse regering (uitsluitend met betrekking tot de tweede vraag), Ierland, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie.

41. De genoemde regeringen en de Commissie hebben ook hun standpunten uiteengezet tijdens de terechtzitting op 18 maart 2014. De vertegenwoordigers van verzoekers in het hoofdgeding en van de Deense en de Franse regering, die geen schriftelijke opmerkingen hadden ingediend, hebben tijdens die terechtzitting ook hun argumenten naar voren kunnen brengen.

## IV – Analyse

### A – Karakter van de basisuitkeringen in het licht van verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38

42. Zoals ik in mijn inleidende woorden heb opgemerkt, hebben de prejudiciële vragen niet met zoveel woorden betrekking op de kwalificatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde basisuitkeringen uit het oogpunt van verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38. De verwijzende rechter wil echter van het Hof weten of de Duitse regeling zich verdraagt met, onder meer, het in artikel 4 van die verordening geformuleerde beginsel van gelijke behandeling en het in artikel 24, lid 2, van die richtlijn genoemde criterium van voldoende bestaansmiddelen. Aangezien de toepasselijkheid van die twee bepalingen afhangt van het karakter van de betrokken maatregelen, kan het Hof in mijn ogen niet om de kwalificatievraag heen als het de verwijzende rechter een zinvol antwoord wil geven.

43. Ik zal dus eerst onderzoeken wat het karakter is van de door verzoekers in het hoofdgeding aangevraagde basisuitkeringen, die hun zijn geweigerd op gronden die tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing hebben geleid.

1. Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van verordening nr. 883/2004

#### a) Theoretisch begrip

44. Het begrip bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties is in het Unierecht geïntroduceerd door verordening (EEG) nr. 1247/92 van de Raad van 30 april 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen<sup>7</sup>, en wel om rekening te houden met de rechtspraak van het Hof volgens welke bepaalde uit hoofde van nationale wettelijke regelingen verstrekte prestaties tegelijk onder de sociale zekerheid en de bijstand kunnen vallen.<sup>8</sup>

45. Het begrip, vrucht van de rechtspraak van het Hof, is dus niet nieuw en er bestaat inmiddels een vaste definitie van. Een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie wordt omschreven door haar doelstelling. Zij dient in de eerste plaats in de plaats te treden of als aanvulling te dienen van een socialezekerheidsuitkering – en tevens zich daarvan te onderscheiden – in de tweede plaats het kenmerk te vertonen van een door economische en sociale motieven gerechtvaardigde maatregel inzake sociale bijstand, en in de derde plaats te zijn neergelegd in een regeling die objectieve criteria hanteert.<sup>9</sup> Verder moet zij in de vierde plaats niet rechtstreeks of indirect door sociale bijdragen, maar door publieke middelen worden gefinancierd<sup>10</sup>, en in de vijfde plaats overeenkomstig artikel 70, lid 2, sub c, van verordening nr. 883/2004 vermeld staan in bijlage X bij deze verordening.

46. Deze definitie moet in verband worden gebracht met het beginsel dat het Hof heeft geformuleerd onder de vigeur van verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt bij

7 – PB L 136, blz. 1.

8 – Zie in die zin punt 3 van de considerans van verordening nr. 1247/92.

9 – Zie onder meer arresten Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, punt 25 en de aldaar aangehaalde rechtspraak) en Commissie/Parlement en Raad (C-299/05, EU:C:2007:608, punt 55 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 – Zie in die zin arrest Skalka (EU:C:2004:269, punt 28) en, voor een voorbeeld van toepassing van dit criterium, arrest Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, punt 33).

verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1), namelijk dat „[d]e van de exporteerbaarheid van socialezekerheidsprestaties afwijkende bepalingen van artikel 10 bis van verordening nr. 1408/71 [...] restrictief [dienen] te worden uitgelegd. [Wat dus betekent dat d]eze bepaling [...] slechts [ziet] op de prestaties die voldoen aan de voorwaarden van artikel 4, lid 2 bis, van verordening nr. 1408/71, namelijk prestaties die zowel bijzonder zijn als niet op premie- of bijdragebetaling berusten, en die in bijlage II bis bij deze verordening staan vermeld”<sup>11</sup>.

47. De overeenkomstige bepalingen van verordening nr. 883/2004, te weten de artikelen 3, lid 3, en 70, alsmede bijlage X bij deze verordening, doen niet af aan die overweging.<sup>12</sup>

48. Een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie moet kortom, zoals advocaat-generaal Wahl in voetnoot 8 van zijn conclusie in de zaak Brey perfect heeft samengevat, „*bescherming bieden* tegen een van de in artikel 3, lid 1, [van verordening nr. 883/2004] vermelde risico’s. Zij moet de ontvanger een minimum voor levensonderhoud garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie in de betrokken lidstaat. Ook moet de prestatie worden gefinancierd door de algemene belastingen in plaats van door bijdragen van de ontvanger. Tot slot moet de prestatie zijn genoemd in bijlage X bij de verordening [...]”<sup>13</sup>.

#### b) Basisuitkeringen van het SGB II

49. De basisuitkeringen van het SGB II omvatten uitkeringen voor levensonderhoud voor Dano alsmede sociale uitkeringen en een tegemoetkoming in de huisvestings- en verwarmingskosten voor haar zoon.

50. Alle partijen zijn het erover eens dat dit bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van verordening nr. 883/2004 zijn.

51. Als we kijken naar de vijf in punt 45 van deze conclusie genoemde voorwaarden, kunnen we immers vaststellen dat de uitkeringen vermeld staan in bijlage X bij verordening nr. 883/2004 (vijfde voorwaarde). Het staat vast dat zij niet door bijdragen worden gefinancierd (vierde voorwaarde)<sup>14</sup> en uit § 7 (omschrijving van de uitkeringsgerechtigden), § 8 (definitie van arbeidsgeschiktheid), § 9 (definitie van behoeftigheid) en § 1, leden 1 en 3 (functie en doel van de basisvoorziening), SGB II blijkt dat zij kunnen worden geacht het kenmerk te vertonen van een door economische en sociale motieven gerechtvaardigde maatregel inzake sociale bijstand (tweede voorwaarde) en zijn neergelegd in een regeling die objectieve criteria hanteert in de zin van de aangehaalde rechtspraak van het Hof (derde voorwaarde)<sup>15</sup>.

52. Minder eenvoudig vast te stellen lijkt daarentegen of de uitkeringen ook voldoen aan de eerste voorwaarde, dat wil zeggen bescherming bieden tegen een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 limitatief opgesomde risico’s.

53. Volgens de Commissie lijken de basisuitkeringen op uitkeringen bij werkloosheid in de zin van artikel 3, lid 1, sub h, van verordening nr. 883/2004. Zij worden in haar ogen namelijk toegekend ter vervanging van het loon dat een arbeidsgeschikte werkloze niet ontvangt, zodat deze in zijn levensonderhoud kan voorzien.

11 — Arresten Jauch (EU:C:2001:139, punt 21) en Skalka (EU:C:2004:269, punt 19).

12 — Zie in die zin arrest Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 36).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, voetnoot 8. Cursivering van mij.

14 — Volgens de schriftelijke opmerkingen van de Duitse regering worden de uitkeringen toegekend ongeacht of de betrokkene een arbeidsverleden heeft dan wel bijdragen heeft betaald.

15 — Zie punt 45 van deze conclusie.

54. De Duitse regering meent integendeel dat de basisuitkeringen van het SGB II niet kunnen worden geacht tot een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 genoemde takken van sociale zekerheid te behoren. De regeling van het SGB II houdt in haar ogen geen verband met het werkloosheidsrisico, maar voorziet in uitkeringen ten behoeve van personen die, hoewel zij in staat zijn om te werken, behoeftig zijn. Dit belet de Duitse regering echter niet om die uitkeringen als bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties te kwalificeren.<sup>16</sup>

55. Ik maak uit de uitleg van de Duitse regering op dat de met het SGB II ingevoerde basisvoorziening het resultaat is van de samenvoeging van twee voormalige regelingen (werkloosheidsbijstand en sociale bijstand) en bedoeld is voor arbeidsgeschikten en hun gezinsleden.

56. Ook wijs ik erop dat er volgens de Duitse regering naast de basisvoorziening van het SGB II nog steeds een andere socialebijstandsregeling bestaat, namelijk de in het SGB XII geregelde bijstand in enge zin.

57. Gelet op het gemengde karakter van de door het SGB II ingevoerde regeling (ontstaan door samenvoeging van twee oude regelingen, waarvan er één uitsluitend betrekking had op de werkloosheidsbijstand), het feit dat er naast het SGB II nog een andere bijstandsregeling is blijven bestaan, en de vermelding van de basisvoorziening in bijlage X bij verordening nr. 883/2004, zou ook ik de uitkeringen van het SGB II als bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties willen kwalificeren.

## 2. Sociale bijstand in de zin van richtlijn 2004/38

### a) Theoretisch begrip: onafhankelijk van verordening nr. 883/2004

58. Het feit dat een uitkering uit het oogpunt van verordening nr. 883/2004 geen sociale bijstand is, betekent nog niet dat zij niet tot het socialebijstandsstelsel in de zin van richtlijn 2004/38 kan behoren.

59. De vraag of een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van verordening nr. 2004/38 tegelijkertijd onder het begrip „sociale bijstand” in de zin van richtlijn 2004/38 kan vallen, stond trouwens centraal in de zaak Brey<sup>17</sup>.

60. Op basis van een onderzoek van de doelstellingen van de twee instrumenten (waarvan het eerste hoofdzakelijk betrekking heeft op de sociale zekerheid en het tweede op de verkeersvrijheden, het discriminatieverbod en het burgerschap van de Unie) kwam advocaat-generaal Wahl tot de conclusie dat het begrip „sociale bijstand” in de twee teksten niet dezelfde lading dekt.<sup>18</sup>

61. Het Hof heeft de advocaat-generaal hierin gevolgd en geoordeeld dat „het begrip ‚socialebijstandsstelsel’ van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 [...] niet [kan] worden beperkt tot de socialebijstandsuitkeringen die krachtens artikel 3, lid 5, sub a, van verordening nr. 883/2004 niet binnen de werkingssfeer van die verordening vallen”<sup>19</sup>.

16 — Op enigszins paradoxale wijze concludeert de Duitse regering dat hoewel de basisuitkeringen kunnen worden toegekend aan werklozen en dus op het eerste gezicht de kenmerken van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 bedoelde socialezekerheidswetgeving kunnen vertonen, zij in werkelijkheid het karakter hebben van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van artikel 3, lid 3, van deze verordening.

17 — Arrest Brey (EU:C:2013:565).

18 — Conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Brey (EU:C:2013:337, punt 56).

19 — Arrest Brey (EU:C:2013:565, punt 58).

62. Het Hof meent integendeel dat het begrip „socialebijstandsstelsel” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 niet op basis van formele criteria, maar op basis van de door die bepaling nagestreefde doelstelling moet worden bepaald.<sup>20</sup> Dit begrip moet dan ook aldus worden uitgelegd „dat het ziet op alle van overheidswege ingevoerde bijstandsstelsels, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor tijdens zijn verblijf ten laste van de sociale bijstand van de gastlidstaat dreigt te komen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed”<sup>21</sup>.

63. Uit het arrest Vatsouras en Koupatantze<sup>22</sup> volgt echter dat uitkeringen van financiële aard, die ongeacht de kwalificatie ervan in de nationale wetgeving bestemd zijn om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, daarentegen niet als „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 kunnen worden beschouwd.

64. Dit lijkt mij een belangrijke precisering, aangezien advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in zijn conclusie juist het tegenovergestelde had betoogd, namelijk dat „sommige van de maatregelen van ‚sociale bijstand’ in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 kunnen dienen ter bevordering van de toetreding tot de arbeidsmarkt”<sup>23</sup>.

#### b) Basisuitkeringen van het SGB II

65. In punt 43 van zijn arrest Vatsouras en Koupatantze<sup>24</sup> heeft het Hof opgemerkt dat de in § 7, lid 1, SGB II, opgenomen voorwaarde dat een persoon in staat moet zijn een beroepsactiviteit te verrichten, wil hij voor de basisuitkeringen van het SGB II in aanmerking komen, erop zou kunnen wijzen dat die uitkeringen ertoe strekken de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

66. Als dit het geval was, zouden die basisuitkeringen, gelet op de in punt 63 van deze conclusie in herinnering geroepen precisering, niet als sociale bijstand in de zin van richtlijn 2004/38 kunnen worden beschouwd.

67. Ik betwijfel echter of het arbeidsgeschiktheids criterium als zodanig doorslaggevend moet worden geacht voor de kwalificatie van de uitkeringen uit het oogpunt van die richtlijn.

68. Volgens het door het Hof in het arrest Brey gehanteerde criterium moet het begrip „socialebijstandsstelsel” in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 immers worden bepaald op basis van de door die bepaling nagestreefde *doelstelling* en *niet op basis van formele criteria*.<sup>25</sup>

69. Hoewel volgens § 19a SGB I de basisvoorziening voor werkzoekenden zowel uitkeringen voor levensonderhoud omvat als uitkeringen die gericht zijn op inschakeling in het arbeidsproces, staat in § 1, lid 1, SGB II onder het opschrift „Functie en doel van de basisvoorziening voor werkzoekenden” te lezen dat „de basisvoorziening voor werkzoekenden de uitkeringsgerechtigden in staat moet stellen een menswaardig bestaan te leiden”.

20 — Ibidem (punt 60 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 — Ibidem (punt 61 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — EU:C:2009:344, punt 45.

23 — Conclusie in de zaak Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:150, punt 57).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, punt 60.

70. Ook § 1, lid 3, SGB II herinnert eraan dat de basisvoorziening voor werkzoekenden zowel uitkeringen voor levensonderhoud omvat als uitkeringen die erop gericht zijn de afhankelijkheid van sociale voorzieningen te beëindigen of te verminderen, met name door inschakeling in het arbeidsproces.

71. Bovendien dekken de betrokken uitkeringen volgens § 19 SGB II „de basisbehoeften, eventuele bijkomende behoeften en de behoeften op het gebied van huisvesting en verwarming”. De in het kader van de basisvoorziening voor werkzoekenden toegekende uitkeringen die inschakeling in het arbeidsproces moeten bevorderen, staan daarentegen hoofdzakelijk beschreven in de bepalingen van het Sozialgesetzbuch Drittes Buch. Volgens de verwijzende rechter vormen die bepalingen echter niet het voorwerp van het onderhavige geding, aangezien verzoekers niet om toekenning van dergelijke uitkeringen hebben verzocht.

72. De basisuitkeringen waarom het in het hoofdgeding gaat, lijken mij dan ook te beantwoorden aan de door het Hof in het arrest Brey gehanteerde definitie van het begrip „socialebijstandsstelsel” in de zin van richtlijn 2004/38, dat wil zeggen een van overheidswege ingevoerd bijstandsstelsel waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor tijdens zijn verblijf een beroep op de openbare middelen van de gastlidstaat dreigt te moeten doen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed.<sup>26</sup>

### 3. Tussenconclusie betreffende het karakter van de basisuitkeringen

73. Bovenstaande analyse brengt mij tot de slotsom dat de betrokken basisuitkeringen zowel bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van verordening nr. 883/2004 als socialebijstandsuitkeringen in de zin van richtlijn 2004/38 zijn.

74. Mocht het Hof die uitkeringen daarentegen als „sociale bijstand” in de zin van verordening nr. 883/2004 beschouwen en daarmee hun kwalificatie als bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties van de hand wijzen, dan zou beantwoording van de eerste prejudiciële vraag overbodig zijn. Met deze vraag wil de verwijzende rechter immers slechts te weten komen of artikel 4 van die verordening van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Beantwoording van de eerste vraag zou dan temeer overbodig zijn daar artikel 3, lid 5, van verordening nr. 883/2004 sociale bijstand met zoveel woorden van de werkingssfeer van deze verordening uitsluit.

#### B – Eerste prejudiciële vraag

75. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 4 van verordening nr. 883/2004 van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van deze verordening.

76. Artikel 3 van de verordening, waarin de materiële werkingssfeer ervan wordt omschreven, bepaalt in zijn derde lid met zoveel woorden dat de verordening „tevens van toepassing [is] op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70”.

<sup>26</sup> — Zie in die zin arrest Brey (EU:C:2013:565, punt 61).

77. Dat artikel 70 bestaat uit vier leden. Het eerste lid omschrijft de werkingssfeer van het artikel met een definitie van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties. Het tweede lid preciseert die definitie door middel van een opsomming van de kenmerken waaraan dergelijke prestaties moeten voldoen. Het vierde lid formuleert het beginsel dat die prestaties worden toegekend door de lidstaat waarin de betrokken persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Het derde lid ten slotte bepaalt dat „[a]rtikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III [...] niet van toepassing [zijn] op de in lid 2 van dit artikel bedoelde prestaties”.

78. Uit de artikelen 3, lid 3, en 70, lid 3, van verordening nr. 883/2004 blijkt dus ontegenzeggelijk dat artikel 4 van deze verordening van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

79. Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 883/2004 bepaalt namelijk met zoveel woorden – en zonder in enige uitzondering te voorzien – dat deze verordening van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als bedoeld in artikel 70. Volgens dat artikel 70 zijn weliswaar sommige bepalingen van de verordening bij wijze van uitzondering niet op die prestaties van toepassing, maar artikel 4 behoort niet tot die bepalingen.

80. Deze uitlegging is ook in overeenstemming met de wens van de wetgever, zoals deze tot uitdrukking komt in punt 7 van de considerans van verordening nr. 1247/92, waarbij als gezegd verordening nr. 1408/71 is gewijzigd met het oog op de inpassing van de bepalingen betreffende bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

81. Volgens dat punt zouden prestaties die tegelijk onder de sociale zekerheid en de bijstand kunnen vallen, dat wil zeggen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, „uitsluitend conform de wetgeving van het land van de woonplaats van de betrokkene of van zijn of haar gezinsleden [...] moeten worden toegekend [...] *en zonder dat er sprake is van enige discriminatie op grond van nationaliteit*”<sup>27</sup>.

82. Het zou dan ook niet alleen met de letter van verordening nr. 883/2004, maar ook met de wens van de wetgever in strijd zijn om bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties van het in artikel 4 van deze verordening neergelegde beginsel van gelijke behandeling uit te zonderen.

83. Aangezien, om de woorden van dat artikel 4 te gebruiken, niets erop wijst dat in de verordening „anders is bepaald”, ben ik van mening dat „personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn”, in beginsel „de rechten [waaronder het recht op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties] en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat [hebben]”.

84. Ik geef het Hof daarom in overweging om op de eerste vraag van de verwijzende rechter te antwoorden dat artikel 4 van verordening nr. 883/2004 ook van toepassing is op personen die aanspraak maken op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van deze verordening.

85. Ik wijs er echter meteen al op dat dit niet noodzakelijkerwijs betekent dat de in het hoofdgeding aangevoerde discriminatie in strijd is met het in artikel 4 van de verordening neergelegde beginsel van gelijke behandeling.

86. Deze gedachte staat centraal in de tweede en de derde vraag van de verwijzende rechter, die ik dus samen zal behandelen.

27 — Cursivering van mij.



C – Tweede en derde prejudiciële vraag

1. Voorwerp van de tweede en de derde vraag en toepasselijke bepalingen

87. Met de tweede en de derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht in de weg staat aan een regeling van een lidstaat die economisch niet-actieve onderdanen van andere lidstaten volledig of gedeeltelijk uitsluit van het recht op bepaalde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van verordening nr. 883/2004, die aan eigen onderdanen in dezelfde situatie wel worden toegekend.

88. Behalve het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel van gelijke behandeling noemt de verwijzende rechter ook artikel 18 VWEU, artikel 20, lid 2, sub a en tweede alinea, VWEU en artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.

89. Artikel 18 VWEU verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit „[b]innen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld”. Artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU preciseert met zoveel woorden dat de door dit artikel aan de burgers van de Unie toegekende rechten worden uitgeoefend „onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”. Ik zou hieraan willen toevoegen dat ook artikel 21, lid 1, VWEU het recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, afhankelijk stelt van de inachtneming van de „beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.

90. Verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38 nu bevatten dergelijke voorwaarden of beperkingen die zijn vastgesteld om aan de Verdragen uitvoering te geven of hun toepassing te verzekeren.<sup>28</sup>

91. Zij lijken mij dan ook de enige instrumenten te zijn die voor de beantwoording van de tweede en de derde vraag van nut zijn, zij het dat in mijn ogen artikel 24, lid 2, van de richtlijn in de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak niet relevant is.

92. Uit het dossier blijkt namelijk dat verzoekster in het hoofdgeding Duitsland niet is binnengekomen om werk te zoeken en dat zij ook geen enkele moeite doet om er aan de slag te komen. Volgens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 nu zijn de lidstaten niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen aan „andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden” gedurende de eerste drie maanden van verblijf of gedurende de langere periode waarin die personen op zoek zijn naar werk.<sup>29</sup> Aangezien Dano al langer dan drie maanden in Duitsland verblijft, niet op zoek is naar werk en ook niet met dat doel naar dit land is gekomen, is die bepaling niet op haar van toepassing. Haar situatie valt daarentegen onder artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38, waarin het vereiste is geformuleerd dat de betrokkene over voldoende bestaansmiddelen moet beschikken om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste komt van het socialebijstandstelsel van het gastland.

28 — Zie in die zin met betrekking tot artikel 21 VWEU en artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38, arrest Brey (EU:C:2013:565, punten 46 en 47).

29 — Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 verwijst naar artikel 14, lid 4, sub b, van deze richtlijn, waarin is bepaald dat (onverminderd de beperkingen die in hoofdstuk VI van de richtlijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid aan het verblijfsrecht zijn gesteld) in geen geval een verwijderingsmaatregel ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden kan worden genomen indien de burgers van de Unie het gastland zijn binnengekomen om werk te zoeken, en wel zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld.

## 2. Strekking van de tweede en de derde vraag in het licht van de rechtspraak van het Hof

### a) Mogelijkheid om draagwijdte van beginsel van gelijke behandeling te beperken

93. De mogelijkheid dat burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid van verkeer en van verblijf, anders worden behandeld dan de eigen onderdanen van het gastland, is een onvermijdelijke consequentie van richtlijn 2004/38.

94. In punt 38 van zijn conclusie in de zaak Brey heeft advocaat-generaal Wahl reeds opgemerkt dat „[t]erwijl [...] richtlijn [2004/38] als overkoepelende doelstelling heeft het recht van vrij verkeer en verblijf van alle burgers van de Unie te vereenvoudigen en te versterken, [...] artikel 7, lid 1, sub b, [van deze richtlijn] als bijzondere doelstelling [heeft] te verzekeren dat personen die hun recht van verblijf uitoefenen, tijdens hun eerste verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen van het sociaalebijstandsstelsel van het gastland. *Dit geeft aan dat deze bepaling wil voorkomen dat economisch inactieve burgers van de Unie gebruikmaken van het voorzieningenstelsel van het gastland om hun levensonderhoud te financieren*”<sup>30</sup>.

95. Het Hof is het op dit punt met advocaat-generaal Wahl eens. In punt 57 van zijn arrest<sup>31</sup> overweegt het namelijk dat, „waar verordening nr. 883/2004 beoogt te waarborgen dat de burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van het recht van vrij verkeer van werknemers, het recht behouden op bepaalde door hun lidstaat van herkomst toegekende sociaalezekerheidsuitkeringen, richtlijn 2004/38 het gastland toestaat de burgers van de Unie, wanneer zij niet [of niet] langer de status van werknemer hebben, legitieme beperkingen op te leggen wat de toekenning van sociaalezekerheidsuitkeringen betreft, opdat zij geen onredelijke last voor het sociaalebijstandsstelsel van die lidstaat vormen”.

96. In zoverre is het een onvermijdelijke consequentie van het door de Uniewetgever in artikel 7 van richtlijn 2004/38 gelegde verband tussen enerzijds het vereiste van voldoende bestaansmiddelen als verblijfsvoorwaarde en anderzijds de wens om belasting van het sociaalebijstandsstelsel van de betrokken lidstaat te voorkomen, dat bij de toekenning van sociaalebijstandsuitkeringen onderscheid kan worden gemaakt tussen de onderdanen van het gastland en de andere burgers van de Unie.

97. De vraag die in deze zaak centraal staat, lijkt mij dan ook te zijn of het met richtlijn 2004/38 en met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming is om onderdanen van andere lidstaten die het grondgebied van het gastland zijn binnengekomen teneinde er – om de woorden van § 23, lid 3, SGB XII te gebruiken – „sociale bijstand aan te vragen of [...] werk te [...] zoeken”, algemeen van het recht op die bijstand uit te zonderen.

### b) Poging tot samenvatting van de bestaande rechtspraak van het Hof

98. Toen hij in de zaak Brey met een vergelijkbaar probleem werd geconfronteerd – de in die zaak in geding zijnde nationale wetgeving stelde het recht op een sociaalebijstandsuitkering afhankelijk van een rechtmatig verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat – verklaarde advocaat-generaal Wahl onomwonden dat het „[i]n de context van de richtlijn [...] gerechtvaardigd lijkt dat een lidstaat zijn stelsel van sociale bijstand beschermt ten opzichte van inactieve burgers van de Unie die nog geen

30 — EU:C:2013:337. Cursivering van mij.

31 — Arrest Brey (EU:C:2013:565).

duurzaam verblijfsrecht hebben verworven. [Evenwel zijn] regelingen die aan het recht van verblijf de voorwaarde stellen dat geen beroep wordt gedaan op het socialebijstandsstelsel van het gastland, en die niet voorzien in een individuele toetsing van de economische draagkracht van een burger van de Unie, onverenigbaar [...] met de artikelen 8, lid 4, en 14, lid 3, van [...] richtlijn [2004/38]”<sup>32</sup>.

99. Vastgesteld moet worden dat het Hof zich bij deze interpretatie van richtlijn 2004/38 heeft aangesloten in zoverre het in punt 77 van het arrest Brey<sup>33</sup> heeft overwogen dat „[d]oor een [...] automatische uitsluiting, door het gastland, van de economisch niet-actieve onderdanen van andere lidstaten van de toekenning van een bepaalde sociale uitkering [...] de bevoegde autoriteiten van het gastland niet in staat [worden] gesteld om, wanneer de inkomsten van betrokkene lager liggen dan het referentiebedrag voor de toekenning van die uitkering, overeenkomstig de voorwaarden die met name voortvloeien uit de artikelen 7, lid 1, sub b, en 8, lid 4, van die richtlijn alsmede uit het evenredigheidsbeginsel, op basis van de persoonlijke omstandigheden van betrokkene een globale beoordeling te maken van de belasting die de toekenning van die uitkering concreet zou vormen voor het nationale socialebijstandsstelsel in zijn geheel”.

100. In zoverre ligt het arrest Brey in de lijn van de eerdere rechtspraak van het Hof op het gebied van socialebijstandsuitkeringen.

101. Zo oordeelde het Hof in het arrest Grzelczyk<sup>34</sup> dat de artikelen 6 EG en 8 EG (thans artikelen 18 VWEU en 20 VWEU) eraan in de weg stonden dat het recht op een sociale uitkering in het kader van een niet op premiebetaling berustend stelsel, voor onderdanen van andere lidstaten dan de ontvangende lidstaat op het grondgebied waarvan deze onderdanen legaal verbleven, afhankelijk werd gesteld van de voorwaarde dat zij binnen de werkingssfeer van de verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers vielen, wanneer een dergelijke voorwaarde niet gold voor onderdanen van de ontvangende lidstaat.

102. Het verst doorgevoerd is deze rechtspraak zonder twijfel in het arrest Trojani<sup>35</sup>, waarin het Hof heeft verklaard dat een burger van de Unie die in het gastland geen verblijfsrecht heeft op grond van de artikelen 45 VWEU, 49 VWEU of 56 VWEU, er met rechtstreekse toepassing van artikel 20, lid 1, VWEU op de enkele grond van zijn Europees burgerschap een verblijfsrecht kan hebben, en daaraan heeft toegevoegd dat, „[z]odra blijkt dat een persoon die in de omstandigheden van verzoeker in het hoofdgeding verkeert, een verblijfsvergunning heeft, [...] deze [...] met een beroep op artikel [18 VWEU] aanspraak [kan] maken op een uitkering van de socialebijstandsregeling”.

c) Vergelijking van de rechtspraak met het onderhavige geval en met de ratio legis en de tekst van richtlijn 2004/38

103. Hoe moet de rechtspraak van het Hof worden gezien in het licht van het onderhavige geval en van de ratio legis en de tekst van richtlijn 2004/38?<sup>36</sup>

32 — EU:C:2013:337, punt 81.

33 — EU:C:2013:565.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, punt 46.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, punt 46. Hoewel het arrest is gewezen na de vaststelling van richtlijn 2004/38, dateren de feiten van die zaak en het verzoek om een prejudiciële beslissing van ruim vóór die vaststelling.

36 — Ook de rechtsleer heeft zich met deze vraag beziggehouden. Zo heeft O. Golyner over 's Hofs rechtspraak betreffende de artikelen 18 VWEU en 21 VWEU en richtlijn 2004/38 geschreven dat „[t]he peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art. [21 TFEU]” [Golyner, O., „Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity”, *European Law Review*, 2005, 30 (1), blz. 111-122, met name blz. 120].

104. Richtlijn 2004/38 stelt het recht van een niet als werknemer of zelfstandige werkzame burger van de Unie om langer dan drie maanden in een andere lidstaat te verblijven, uitdrukkelijk afhankelijk van de dubbele voorwaarde dat de betrokkene voor zichzelf en voor zijn familieleden beschikt over voldoende bestaansmiddelen om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland, en over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt.<sup>37</sup>

105. Omdat anders de geldigheid van de richtlijn uit het oogpunt van de artikelen 18 VWEU, 20 VWEU en 21 VWEU ter discussie zou worden gesteld, lijkt het mij dus legitiem dat een lidstaat de toekenning van socialebijstandsuitkeringen kan weigeren aan Unieburgers die gebruikmaken van hun vrijheid van verkeer met als enige doel om in een andere lidstaat sociale bijstand te ontvangen, terwijl zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om langer dan drie maanden in die staat te mogen blijven.

106. Als de lidstaten dit recht werd ontzegd, zou de consequentie zijn dat een onderdaan van een lidstaat die bij binnenkomst op het grondgebied van een andere lidstaat niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om in zijn onderhoud te voorzien, *automatisch* en de facto over die middelen zou beschikken als gevolg van de toekenning van een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie die tot doel heeft de uitkeringsgerechtigde in staat te stellen een menswaardig bestaan te leiden door hem een bestaansminimum te garanderen.

107. Als verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38 aldus werden uitgelegd dat zij niet toestaan dat onderdanen van andere lidstaten dan het gastland in het algemeen van het recht op dergelijke socialebijstandsuitkeringen worden uitgesloten, zou bij een gelijktijdige toepassing van deze twee regelingen van afgeleid recht volledig worden voorbijgegaan aan de door de wetgever in de richtlijn tot uitdrukking gebrachte wens.

108. Volgens punt 10 van de considerans van richtlijn 2004/38 mogen namelijk personen die hun recht van verblijf uitoefenen, geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland, wat betekent dat „het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden [dient] te zijn verbonden”. Punt 21 van de considerans voegt daaraan toe dat „het gastland [daarom] bevoegd [dient] te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden”.

109. Ik voeg hieraan toe dat, waar artikel 14, lid 1, van richtlijn 2004/38 burgers van de Unie en hun familieleden gedurende de eerste drie maanden een verblijfsrecht toekent<sup>38</sup> „zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland”, artikel 7, lid 1, sub b, van de burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn vrijheid van verkeer en langer dan drie maanden in het gastland wenst te blijven, verlangt dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf een belasting vormt voor het socialebijstandstelsel van het gastland, zonder de precisering dat die belasting „onredelijk” moet zijn.

110. In punt 16 van de considerans van richtlijn 2004/38, waarin de ratio van de voor het behoud van het verblijfsrecht geldende voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen wordt verduidelijkt, wordt de uitdrukking „onredelijke belasting” overigens gebruikt in verband met alle „begunstigden van het verblijfsrecht”, die in zoverre dus over één kam worden geschoren.

37 — Artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38.

38 — Artikel 14, lid 1, van richtlijn 2004/38 verwijst namelijk naar artikel 6 van deze richtlijn, waarin het verblijfsrecht voor maximaal drie maanden is geregeld.

111. Ik ben het in dit verband eens met de constatering van advocaat-generaal Wahl dat „[h]et enkele verzoek om sociale bijstand [...] *op zichzelf* niet [kan] leiden tot een onredelijke belasting van het socialebijstandsstelsel van een lidstaat en de oorzaak [kan] zijn voor het verlies van het verblijfsrecht”<sup>39</sup>. Het is immers moeilijk voor te stellen dat de aan *één enkele* aanvrager uitgekeerde bijstand al een te zware belasting zou vormen voor een lidstaat, hoe klein deze ook is. Het kan dus niet anders dan dat de wetgever heeft gedacht aan wat alle individuele aanvragen bij elkaar voor een lidstaat zouden kunnen betekenen, toen hij de lidstaten toestond om van *iedereen* die langer dan drie maanden wenst te verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, het bewijs te verlangen dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt en over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt.

112. Het kost mij dan ook enige moeite om deze overwegingen in overeenstemming te brengen met het in hetzelfde punt van de conclusie in de zaak Brey vertolkte standpunt dat „regelingen die aan het recht van verblijf de voorwaarde stellen dat geen beroep wordt gedaan op het socialebijstandsstelsel van het gastland, en die niet voorzien in een individuele toetsing van de economische draagkracht van een burger van de Unie, onverenigbaar zijn met [...] richtlijn [2004/38]”.

113. Dat standpunt kan in mijn ogen namelijk tot een impasse leiden. Richtlijn 2004/38 stelt het verblijfsrecht afhankelijk van twee objectieve voorwaarden: voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering met volledige dekking. Het is van tweeën één: ofwel beschikt de burger van de Unie over voldoende bestaansmiddelen en kan hij dus op het grondgebied van de lidstaat van zijn keuze verblijven zonder dat hij, juist doordat hij over die bestaansmiddelen beschikt, een beroep zal hoeven te doen op socialebijstandsuitkeringen die een bestaansminimum moeten garanderen; ofwel beschikt hij niet over voldoende bestaansmiddelen en voldoet hij dus in theorie aan de voorwaarden om voor dergelijke uitkeringen in aanmerking te komen, maar heeft hij gelet op het bepaalde in artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 niet het recht om in een andere lidstaat te verblijven dan die waarvan hij onderdaan is. Als de lidstaten in dat laatste geval de burger van de Unie niet van het recht op sociale bijstand mogen uitsluiten, leidt dit ertoe dat aan de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen op kunstmatige wijze wordt voldaan door de burger van de Unie die zich uitsluitend naar een andere lidstaat begeeft om er bijstand te ontvangen.

114. Een uitlegging van verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38 in de lijn van 's Hofs rechtspraak<sup>40</sup> kan in mijn ogen ook tot een paradoxale situatie leiden als het gaat om artikel 24, lid 2, van de richtlijn.

115. Terwijl het eerste lid van artikel 24 van de richtlijn het beginsel van gelijke behandeling formuleert, voorziet het tweede lid in een uitzondering daarop door het gastland met zoveel woorden toe te staan werkzoekenden van het recht op sociale bijstand uit te sluiten.

116. Mocht het Hof een regeling als die in het hoofdgeding in strijd met het Unierecht achten, dan zouden we dus terecht komen in een situatie waarin de onderdaan van een lidstaat die als burger van de Unie gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer zonder dat het zijn bedoeling is zich een plaats op de arbeidsmarkt van het gastland te verwerven, beter af is dan de onderdaan van een lidstaat die zijn eigen land heeft verlaten om in een andere lidstaat op zoek te gaan naar werk. Die laatste

39 — EU:C:2013:337, punt 81, cursivering van advocaat-generaal Wahl.

40 — Die hoofdzakelijk dateert van vóór de vaststelling van richtlijn 2004/38.

onderdaan zou namelijk op basis van een overeenkomstig artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 vastgestelde regeling het recht op sociale bijstand kunnen worden ontzegd, terwijl dit bij de eerste onderdaan slechts mogelijk zou zijn op basis van een grondig onderzoek van zijn persoonlijke situatie.<sup>41</sup>

117. Ter afsluiting van deze beschouwingen over de coherentie van het met richtlijn 2004/38 ingevoerde stelsel merk ik op dat de toekenning van een socialebijstandsuitkering onvermijdelijk een belasting vormt voor het stelsel van sociale bijstand. Dit volgt namelijk al uit de door het Hof gehanteerde definitie van het begrip socialebijstandsstelsel, dat volgens het Hof ziet op „alle van overheidswege ingevoerde bijstandsstelsels, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die *daardoor* tijdens zijn verblijf ten laste van de sociale bijstand van de gastlidstaat dreigt te komen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed”<sup>42</sup>.

118. Gelet op een en ander lijkt mij dan ook dat een regeling van een lidstaat als die in het hoofdgeding, die uitsluit dat een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van verordening nr. 883/2004 (die tevens een socialebijstandsuitkering in de zin van richtlijn 2004/38 is) wordt toegekend aan personen die zich alleen maar naar het grondgebied van die lidstaat begeven om van die maatregel te profiteren dan wel om werk te zoeken, niet in strijd is met artikel 4 van verordening nr. 883/2004, noch met het door richtlijn 2004/38 ingevoerde stelsel.

119. Met een dergelijke regeling kan integendeel conform de eis van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 2004/38 worden voorkomen dat een burger van de Unie „ten laste kom[t] van het socialebijstandsstelsel” in zoverre hij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om zelf in zijn onderhoud te voorzien.

3. Kan er een onderscheid worden gemaakt tussen de zaak Brey en de onderhavige zaak?

120. In deze zaak heeft de discussie zich toegespitst op de consequenties van het arrest Brey. Maar zouden bovenstaande overwegingen geen reden moeten zijn om een onderscheid tussen de twee zaken te maken?

121. In de zaak Brey stelde de Oostenrijkse wetgeving de toekenning van de socialebijstandsuitkering afhankelijk van de rechtmatigheid van het verblijf. Zoals wij hebben gezien, is het verblijf na de eerste drie maanden rechtmatig als de betrokkene ofwel in het gastland werkzaam is als werknemer of zelfstandige, ofwel beschikt over voldoende bestaansmiddelen om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste komt van het socialebijstandsstelsel van het gastland, alsmede over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt.<sup>43</sup>

122. In een dergelijk geval maakte de algemene opzet van richtlijn 2004/38 een individuele toetsing noodzakelijk. Het zou immers met deze richtlijn in strijd zijn om een automatische uitsluiting van het recht op een sociale uitkering door een algemene en abstracte verwijzing naar de rechtmatigheid van het verblijf toe te staan, terwijl artikel 8 van de richtlijn de lidstaten met zoveel woorden verbiedt om ter beoordeling van die rechtmatigheid het bedrag van de bestaansmiddelen vast te stellen dat zij als

41 — Over de relatie tussen artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 en de rechtspraak van het Hof (meer bepaald het arrest *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172) schrijft O. Golynger dat „[t]he above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*” (O. Golynger, op. cit., blz. 119; cursivering van mij).

42 — Arrest Brey (EU:C:2013:565, punt 61). Cursivering van mij.

43 — Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38.

toereikend beschouwen, alsook van hen verlangt dat zij rekening houden met de *persoonlijke* omstandigheden van de betrokkene, en terwijl volgens artikel 14, lid 3, van de richtlijn een beroep van de burger van de Unie op het socialebijstandsstelsel niet *automatisch* tot een verwijderingsmaatregel mag leiden.

123. Omgekeerd bevatten § 7, lid 1, punt 2 van de tweede volzin, SGB II en § 23, lid 3, SGB XII geen verwijzing naar de rechtmatigheid van het verblijf van de aanvrager, maar sluiten zij van het recht op socialebijstandsuitkeringen uit personen die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken of die alleen maar naar Duitsland zijn gekomen om er sociale bijstand te ontvangen.

124. Met een dergelijke regeling staat de toekenning van de socialebijstandsuitkering los van de rechtmatigheid van het verblijf van de aanvrager uit het oogpunt van richtlijn 2004/38. Om de bewoordingen van het arrest Grzelczyk<sup>44</sup> te gebruiken: het recht op de uitkering hangt niet *stricto sensu* af van de voorwaarde dat de betrokkene „binnen de werkingssfeer” van richtlijn 2004/38 valt.

125. Dit verschil lijkt mij echter, zo niet kunstmatig, dan toch in elk geval marginaal. Want hoewel, zoals de vertegenwoordiger van de Duitse regering ter terechtzitting heeft bevestigd, de Duitse regeling het recht op de betrokken basisuitkeringen formeel niet koppelt aan de rechtmatigheid van het verblijf, is het waarschijnlijk dat het verblijf van verzoekers in het hoofdgeding moeizaam wordt als zij van het recht op die uitkeringen worden uitgesloten.

#### 4. Legitieme eis van een reële band met het gastland

126. Tot slot moet volgens mij echter nog een evenredigheidstoets plaatsvinden. Onderzocht moet namelijk worden wat de relatie is tussen het door de Duitse wetgeving gehanteerde algemene criterium en het bestaan van een „reële” band tussen de personen waarop die wetgeving van toepassing is en het gastland.

127. Het Hof heeft bijvoorbeeld met betrekking tot steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten meermaals vastgesteld dat hoewel van de lidstaten wordt verwacht dat zij bij de opzet en de toepassing van hun socialebijstandsstelsel een zekere financiële solidariteit met onderdanen van andere lidstaten betonen, elke lidstaat ervoor mag zorgen dat de toekenning van dergelijke steun aan studenten uit andere lidstaten geen onredelijke last wordt, die het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen beïnvloeden. Uit dit oogpunt heeft het Hof het gerechtvaardigd geacht dat een lidstaat dit soort steun enkel toekent aan studenten die blijf hebben gegeven van een zekere *mate van integratie* in de samenleving van deze staat.<sup>45</sup>

128. Het Hof heeft een vergelijkbaar standpunt ingenomen ten aanzien van de toekenning van wachttuitkeringen aan jongeren die een eerste dienstbetrekking zoeken, of van een uitkering voor werkzoekenden. Ook in die gevallen heeft het namelijk geoordeeld dat de nationale wetgever gerechtigd is zich ervan te vergewissen dat er een *werkelijke band* bestaat tussen de aanvrager van uitkeringen en de betrokken geografische arbeidsmarkt.<sup>46</sup>

129. Uit deze rechtspraak volgt dat voor de toekenning van socialebijstandsuitkeringen aan economisch niet-actieve burgers van de Unie in het algemeen een zekere mate van integratie in het gastland vereist is.

44 — EU:C:2001:458, punt 46.

45 — Zie in die zin arresten Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punten 56 en 57) en Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, punten 48 en 49).

46 — Zie in die zin arresten Collins (EU:C:2004:172, punt 67) en Vatsouras en Koupatantze (EU:C:2009:344, punt 38).

130. Deze legitieme zorg komt tot uitdrukking in de eerder in herinnering geroepen punten 10 en 21 van richtlijn 2004/38, waarin staat te lezen dat „personen die hun recht van verblijf uitoefenen [...] tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting [mogen] vormen voor het sociaalebijstandsstelsel van het gastland”, en dat het gastland „bevoegd [dient] te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden”.

131. De nationale regeling waarom het in deze zaak gaat, die van het recht op de betrokken basisuitkeringen uitsluit personen die alleen maar naar Duitsland komen om van het sociaalebijstandsstelsel van deze lidstaat te profiteren en geen enkele moeite doen om er een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven, sluit in mijn ogen aan bij de wens van de Uniewetgever. Zij voorkomt dat personen die gebruikmaken van hun vrijheid van verkeer zonder dat zij in het gastland wensen te integreren, een belasting worden voor het sociaalebijstandsstelsel van dat land. Zij is bovendien in overeenstemming met de speelruimte die de lidstaten op dit gebied is gelaten. Zij helpt met andere woorden misbruik en een bepaalde vorm van „sociaal toerisme” tegen te gaan.<sup>47</sup>

132. Ik merk ook op dat het Hof, zij het op een ander terrein, heeft geoordeeld dat „algemeen [...] niet kan worden vereist dat een maatregel [...] gebiedt dat elk geval afzonderlijk wordt onderzocht [...]. [De] regeling dient immers zowel vanuit technisch als economisch oogpunt beheersbaar te blijven”<sup>48</sup>. Het Hof heeft eveneens erkend dat een ernstige aantasting van het financiële evenwicht van een sociaalebijstandsstelsel een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die bepaalde belemmeringen van de fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen.<sup>49</sup> Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan de overweging dat elke lidstaat ervoor mag zorgen dat de toekenning van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten uit andere lidstaten geen onredelijke last wordt, die het totale bedrag van de door deze staat toekembare steun zou kunnen beïnvloeden.<sup>50</sup>

133. Hoewel de verwijzende rechter geen nauwkeurige informatie over het bestaan van een dergelijk risico verstrekt, wijst hij wel op de grenzen van het met belastinggelden gefinancierde stelsel van basisuitkeringen, waarvan de bedragen voor burgers van de Unie met een veel lager gemiddeld inkomen een aansporing zouden kunnen vormen om te immigreren.

134. Bovendien is de kans groot dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding het beroep op het sociaalebijstandsstelsel niet slechts van tijdelijke aard is, maar voor onbepaalde tijd zal voortduren omdat de betrokkene geen enkele poging doet om aan het werk te komen.

135. Ik concludeer dat het criterium dat wordt gehanteerd door de wetgeving waarom het in het hoofdgeding draait – naar Duitsland gaan met als enige doel om er werk te zoeken of sociale bijstand te ontvangen – geschikt is om het ontbreken van een reële band met het grondgebied van het gastland en van integratie in dit land aan te tonen. Met behulp van dit criterium kan het economisch voortbestaan van het stelsel worden verzekerd en aantasting van het financiële evenwicht ervan worden voorkomen. De betrokken wetgeving streeft dus een legitiem doel in de zin van de eerdergenoemde rechtspraak na.

136. De gekozen voorwaarde lijkt mij bovendien in verhouding te staan tot het legitieme doel dat met het nationale recht wordt nagestreefd.

47 — „In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent ‚abuses of host law’ in the form of benefit tourism” (A. Sayde, „One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law”, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-2011, deel 13, blz. 365 e.v., met name blz. 395).

48 — Arrest Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, punt 70). Dit arrest had betrekking op een wachtgeldregeling waarvan ambtenaren die de leeftijd hadden bereikt waarop zij een ouderdomspensioen konden ontvangen, op die enkele grond waren uitgesloten.

49 — Zie in die zin arrest Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, punt 41).

50 — Zie in die zin arresten Bidar (EU:C:2005:169, punt 59) en Förster (EU:C:2008:630, punt 48).



137. Alvorens afwijzend te beslissen op een verzoek om toekenning van de basisuitkeringen, zullen de autoriteiten van de lidstaat hoe dan ook enigermate de persoonlijke situatie van de aanvrager moeten onderzoeken teneinde te bepalen of de in § 7, lid 1, punt 2 van de tweede volzin, SGB II of in § 23, lid 3, SGB XII voorziene uitzondering van toepassing is.

138. De beperkte werkingssfeer van deze uitzondering sluit ook het risico uit dat alleen al het aanvragen van een socialebijstandsuitkering automatisch tot een verwijderingsmaatregel leidt, wat volgens artikel 14, lid 3, van richtlijn 2004/38 is verboden.

139. Gelet op een en ander ben ik dan ook van mening dat op de tweede en de derde prejudiciële vraag moet worden geantwoord dat verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38 niet in de weg staan aan de keuze van een nationale wetgever om onderdanen van andere lidstaten van het recht op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties uit te sluiten op basis van een algemeen criterium, zoals de reden waarom de betrokkene het grondgebied van de gastlidstaat is binnengekomen, aan de hand waarvan het ontbreken van een reële band met deze staat kan worden aangetoond, zulks teneinde een onredelijke belasting voor zijn socialebijstandstelsel te vermijden.

140. Wellicht ten overvloede merk ik nog op dat deze constatering niet afdoet aan de bevoegdheid van de lidstaten om, indien zij dit wensen, prestaties als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde basisuitkeringen onder gunstiger voorwaarden toe te kennen.

#### D – Vierde prejudiciële vraag

141. Met zijn vierde en laatste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 1, 20 en 51 van het Handvest voor de lidstaten de verplichting meebrengen om aan burgers van de Unie bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties toe te kennen die een duurzaam verblijf mogelijk maken.

142. In de artikelen 1 en 20 van het Handvest worden de onschendbaarheid van de menselijke waardigheid respectievelijk de gelijkheid voor de wet geproclameerd.

143. Ik herinner eraan dat het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU het recht van de Unie enkel kan uitleggen binnen de grenzen van de bevoegdheden die aan de Europese Unie zijn toegekend.<sup>51</sup>

144. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest nu zijn de bepalingen hiervan uitsluitend tot de lidstaten gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Verder blijkt uit artikel 6, lid 1, VEU, dat het Handvest bindende kracht verleent, dat dit voor de Unie geen nieuwe bevoegdheden schept en geen wijzigingen brengt in haar bevoegdheden.<sup>52</sup>

145. Zoals het Hof in het arrest Brey heeft bevestigd, strekt artikel 70 van verordening nr. 883/2004, waarin het begrip bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie wordt gedefinieerd, „niet ertoe de materiële voorwaarden voor een recht op [dergelijke] prestaties te bepalen. [Het staat integendeel in] beginsel [...] aan de wettelijke regeling van elke lidstaat om deze voorwaarden vast te stellen”<sup>53</sup>. Artikel 70, lid 4, van verordening nr. 883/2004 bevat uitsluitend een „conflictregel”.<sup>54</sup>

51 — Zie in die zin onder meer beschikking *Vino* (C-161/11, EU:C:2011:420, punten 25 en 37).

52 — Zie in die zin arrest *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, punten 17 en 23).

53 — Arrest *Brey* (EU:C:2013:565, punt 41).

54 — *Ibidem* (punt 39).

146. Als de lidstaten bevoegd zijn de voorwaarden voor toekenning van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties vast te stellen, lijkt mij dat zij ook de omvang van de door dit soort prestaties gewaarborgde sociale bescherming mogen bepalen.

147. Bij het vaststellen van die toekenningsvoorwaarden en die beschermingsomvang geven de lidstaten bijgevolg geen uitvoering aan het Unierecht.

148. De bevoegdheid van het Hof tot beantwoording van de vierde vraag is dus niet aangetoond.

149. Bovendien is het gelijkheidsbeginsel van artikel 20 van het Handvest ook opgenomen in de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU. Zoals ik in punt 90 van deze conclusie heb opgemerkt, preciseren verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38 de betekenis en de draagwijdte van het in die artikelen verankerde gelijkheidsbeginsel.

150. Volgens artikel 52, lid 2, van het Handvest worden de door het Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld.

151. Aangezien de tweede en de derde prejudiciële vraag betrekking hebben op bepalingen van afgeleid recht die de voorwaarden voor en de grenzen van de door de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU beschermde rechten bepalen, ben ik van mening dat het onderzoek daarvan volstaat om de verwijzende rechter een zinvol antwoord te geven.<sup>55</sup>

## V – Conclusie

152. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Sozialgericht Leipzig te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 988/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009, is ook van toepassing op personen die aanspraak maken op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van die verordening.
- 2) Verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 988/2009, en richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, staan niet in de weg aan de keuze van een nationale wetgever om onderdanen van andere lidstaten van het recht op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties uit te sluiten op basis van een algemeen criterium, zoals de reden waarom de betrokkene het grondgebied van de gastlidstaat is binnengekomen, aan de hand waarvan het ontbreken van een reële band met deze staat kan worden aangetoond, zulks teneinde een onredelijke belasting voor zijn socialebijstandstelsel te vermijden.
- 3) Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd de vierde prejudiciële vraag te beantwoorden.”

55 — Zie in die zin met betrekking tot het in artikel 15, lid 2, van het Handvest en in artikel 45 VWEU gewaarborgde vrije verkeer van werknemers en de gevolgen daarvan voor het antwoord op een verzoek om een prejudiciële beslissing, arrest Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punten 39 en 41).