



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. WATHELET
van 26 maart 2015¹

Zaak C-67/14

Jobcenter Berlin Neukölln
tegen
Nazifa Alimanovic,
Sonita Alimanovic,
Valentina Alimanovic,
Valentino Alimanovic

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

„Verordening (EG) nr. 883/2004 — Richtlijn 2004/38/EG — Burgerschap van de Unie — Gelijke behandeling — Burgers van de Unie die in een andere lidstaat verblijven en geen werknemer meer zijn — Wetgeving van een lidstaat die deze personen uitsluit van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”

I – Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de vraag of een lidstaat behoeftige onderdanen van andere lidstaten die niet, of niet meer, economisch actief zijn mag uitsluiten van het recht op een niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering 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 socialezekerheidsstelsels², zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1244/2010 van de Commissie van 9 december 2010³ (hierna: „verordening nr. 883/2004”).

2. Het gaat om een humanitair en juridisch gevoelig liggende kwestie die het Hof noodzaakt zich zowel uit te spreken over de bescherming die het Unierecht deze burgers biedt met betrekking tot hun financiële situatie en hun waardigheid, als over de huidige omvang van het grondrecht van vrij verkeer, een van de fundamenteën van het Europese bouwwerk.

3. Het Hof zal zich daartoe opnieuw moeten 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.⁴

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1.

3 — PB L 338, blz. 35.

4 — PB L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35 en PB 2007, L 204, blz. 28.

4. Het Hof heeft onlangs een aanzet tot het antwoord op die vraag gegeven in het arrest Dano.⁵ De ongebruikelijk heftige reacties die dit arrest in de Europese media heeft teweeggebracht en de daarmee gepaard gaande uiteenlopende politieke interpretaties ervan bevestigen het belang en de gevoeligheid van het onderwerp.

5. Als gevolg van dat arrest staat vast dat de lidstaten sociale bijstand mogen – maar niet moeten – weigeren aan burgers van de Unie die op hun grondgebied arriveren zonder de intentie om er werk te vinden en zonder in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.

6. Hoewel het principe duidelijk is, zijn de feitelijke situaties waarop het kan worden toegepast zeer uiteenlopend van aard. De onderhavige prejudiciële verwijzing biedt het Hof de gelegenheid een ervan nader te preciseren.

7. Het betreft het geval waarin een burger van de Unie na minder dan een jaar te hebben gewerkt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, in de gastlidstaat een uitkering voor levensonderhoud aanvraagt.

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

8. Artikel 18, eerste alinea, VWEU bepaalt dat „[b]innen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, [...] elke discriminatie op grond van nationaliteit [is] verboden”.

9. Artikel 20 VWEU preciseert dat een burgerschap van de Unie wordt ingesteld voor eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Krachtens lid 2 van dit artikel genieten de burgers van de Unie met name „het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven”. Overeenkomstig artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU worden deze rechten uitgeoefend „onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.

10. Artikel 45 VWEU waarborgt meer specifiek het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie. Volgens het tweede lid van het artikel „houdt [dit] de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden”.

2. Verordening nr. 883/2004

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

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

[...]

5 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

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;

[...]"

12. Artikel 4 van deze 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.”

13. Hoofdstuk 9 van titel III van verordening nr. 883/2004 is gewijd aan „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”. Het enige artikel ervan, artikel 70, „Algemene bepaling”, luidt:

„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;
- ii) of 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. ”

14. Bijlage X van verordening nr. 883/2004, „Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”, preciseert met betrekking tot Duitsland:

„[...]

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

15. De overwegingen 10, 16 en 21 van richtlijn 2004/38 luiden:

„(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel 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 socialebijstandsstelsel van het gastland. Een beroep op dat socialebijstandsstelsel 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 socialebijstandsstelsel 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.”

16. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38, „Verblijfsrecht voor maximaal drie maanden”, bepaalt:

„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.”

17. Artikel 7 van richtlijn 2004/38, „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, luidt:

„1. 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, of
- 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, [...]

[...]

3. Voor de toepassing van lid 1, onder a), behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige:

[...]

- b) hij bevindt zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven;
- c) hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. In dit geval blijft de status van werknemer ten minste zes maanden behouden;

[...]”

18. Artikel 14 van richtlijn 2004/38 is gewijd aan het „behoud van het verblijfsrecht”. Het 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.”

19. Ten slotte bepaalt artikel 24 van de richtlijn, „Gelijke behandeling”:

„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. Sociaal Wetboek

20. § 19a, lid 1, van het Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Sociaal Wetboek, Boek I; hierna: „SGB I”) beschrijft de volgende twee soorten uitkeringen van de basisvoorziening voor werkzoekenden:

„(1) In het kader van de basisvoorziening voor werkzoekenden kan aanspraak worden gemaakt op:

1. uitkeringen ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt,
2. uitkeringen voor levensonderhoud.

[...]”

21. § 1 van het Sozialgesetzbuch Zweites Buch (hierna: „SGB II”), met het opschrift „Functie en doel van de basisvoorziening voor werkzoekenden”, bepaalt in de leden 1 en 3:

„(1) De basisvoorziening [(„Grundsicherung”)] 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 behoefte te beëindigen of te verminderen, met name door integratie op de arbeidsmarkt, en
2. uitkeringen voor levensonderhoud.”

22. §7 SGB II, „Uitkeringsgerechtigden”, luidt:

„(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 de burgers van de Unie; hierna: „Freizüg/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 de tweede volzin, punt 1, geldt niet voor buitenlanders die in de Bondsrepubliek Duitsland verblijven op grond van een verblijfstitel die is afgegeven overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 5, van het Aufenthaltsgesetz (wet betreffende het recht van verblijf). De bepalingen van verblijfsrecht gelden onverminderd.

[...]”

23. § 8 SGB II, „Arbeitsgeschiktheit”, bepaalt:

„(1) Arbeitsgeschikt is eenieder die niet wegens ziekte of handicap binnen afzienbare tijd niet in staat is om onder de op de arbeidsmarkt gebruikelijke voorwaarden ten minste drie uur per dag te werken.

[...]”

24. § 9 SGB II luidt:

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

[...]”

25. De §§ 14 tot en met 18 SGB II, die de eerste afdeling van hoofdstuk 3 vormen, regelen de uitkeringen ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt.

26. De §§ 20, 21 en 22 SGB II bevatten aanvullende bepalingen betreffende, respectievelijk, de basisbehoeften, eventuele bijkomende behoeften en de behoeften op het gebied van huisvesting en verwarming. De §§ 28 tot en met 30 SGB II ten slotte hebben betrekking op uitkeringen voor opleiding en participatie.

27. § 1 van het Sozialgesetzbuch, Zwölftes Buch (hierna: „SGB XII”), dat betrekking heeft op de sociale bijstand, bepaalt:

„De sociale bijstand heeft tot doel de uitkeringsgerechtigde in staat te stellen een menswaardig bestaan te leiden. [...]”

28. § 21 SGB XII luidt:

„Geen uitkeringen voor levensonderhoud worden verstrekt aan personen die op grond van boek II in beginsel uitkeringsgerechtigd zijn als arbeidsgeschikten of gezinsleden. [...]”

2. FreizügG/EU

29. § 1 van het FreizügG/EU beschrijft de werkingssfeer 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.”

30. § 2 FreizügG/EU bepaalt met betrekking tot het recht van binnenkomst en verblijf:

„(1) Burgers van de Unie en hun familieleden 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 onder de voorwaarden van § 4,

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

[...]

- (3) Voor werknemers en zelfstandigen geldt het in lid 1 vermelde recht onverminderd in geval van

[...]

2. onvrijwillige, door de bevoegde dienst vastgestelde werkloosheid of beëindiging van een zelfstandige activiteit wegens buiten de wil van de zelfstandige gelegen omstandigheden, na ten minste een jaar activiteit,

[...]

Het uit lid 1 voortvloeiende recht blijft gedurende zes maanden in stand in geval van onvrijwillige, door de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening vastgestelde werkloosheid na een periode van arbeid van minder dan een jaar.

[...]”

31. § 4 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 de gezinsleden die hen begeleiden of zich bij hen voegen, genieten 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 federale grondgebied verblijft, komt dit recht uitsluitend toe aan zijn ten laste komende echtgenoot, partner of kinderen.”

3. Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand

32. In artikel 1 van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (hierna: „bijstandsverdrag”) is het beginsel van gelijke behandeling opgenomen.

33. De Duitse regering heeft echter op 19 december 2011 een voorbehoud laten opnemen overeenkomstig artikel 16, onder b), van het bijstandsverdrag (hierna: „voorbehoud”) dat luidt: „[d]e regering van de Bondsrepubliek Duitsland verbindt zich niet om de uitkeringen van het geldende Duitse Sociaal Wetboek, Boek II – Basisvoorziening voor werkzoekenden – op dezelfde voet en onder dezelfde voorwaarden toe te kennen aan onderdanen van de andere verdragsluitende staten als aan haar eigen onderdanen.”

III – Feiten van het hoofdgeding

34. N. Alimanovic en haar drie kinderen, Sonita, Valentina en Valentino bezitten de Zweedse nationaliteit. De kinderen zijn respectievelijk in 1994, 1998 en 1999 in Duitsland geboren.

35. Uit het prejudicieel verzoek blijkt dat verzoekers in het hoofdgeding van 1999 tot 2010 buiten Duits grondgebied verbleven. De verwijzende rechter noemt noch de datum noch de reden van vertrek, maar vermeldt dat zij in juni 2010 in Duitsland zijn „teruggekeerd”.

36. Op 1 juli 2010 werd hen een verblijfsverklaring verstrekt uit hoofde van artikel 5 FreizügG/EU. Alimanovic en haar dochter Sonita, beiden arbeidsgeschikt ingevolge de Duitse wetgeving, zijn tussen juni 2010 en mei 2011, dus minder dan een jaar, werkzaam geweest in kortlopende banen of in het kader van arbeidsmarkmaatregelen.

37. Alle verzoekers in het hoofdgeding ontvingen bovendien uitkeringen voor levensonderhoud krachtens het SGB II, laatstelijk voor de periode van 1 december 2011 tot en met 31 mei 2012, aldus het verwijzende Bundessozialgericht (federaal hof voor sociaalrechtelijke geschillen). Alimanovic en Sonita ontvingen een uitkering voor arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden („Arbeitslosengeld II”), de kinderen Valentina en Valentino een sociale uitkering voor niet-arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden.

38. Bij de toekenning van de uitkeringen ging de bevoegde dienst, Jobcenter Berlin Neukölln (hierna: „Jobcenter”), ervan uit dat de uitsluitingsregel voor werkzoekende burgers van de Unie die is opgenomen in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II opzij werd gezet door het in artikel 1 van het bijstandsverdrag neergelegde beginsel van gelijke behandeling. In mei 2012 heeft het Jobcenter, zich beroepend op het voorbehoud, de betaling van de uitkeringen echter volledig stopgezet.

39. Dit besluit werd door het Sozialgericht Berlin nietig verklaard. Het oordeelde dat Alimanovic en Sonita zich na de beëindiging van hun arbeidsbetrekkingen in 2011 weliswaar slechts konden beroepen op een verblijfsrecht als werkzoekende, maar dat de uitsluitingsbepaling van § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II desondanks niet op hen van toepassing was, omdat artikel 4 van verordening

nr. 883/2004 met betrekking tot bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties elke ongelijke behandeling van burgers van de Unie ten opzichte van onderdanen van de betrokken lidstaat verbiedt. Dit is volgens het Sozialgericht Berlin geenszins in tegenspraak met de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 neergelegde mogelijkheid om de toegang tot „sociale bijstand” te beperken. Deze rechter oordeelde voorts dat het in artikel 1 van het bijstandsverdrag neergelegde bijzondere beginsel van gelijke behandeling nog immer tot het buiten toepassing laten van de uitsluitingsregel noopte, omdat het voorbehoud niet was omgezet in nationaal recht, noch daarin rechtsgeldigheid had verworven.

40. Het Jobcenter, van mening dat de uitsluitingsregeling niet in strijd is met het Unierecht, stelde vervolgens beroep in bij de verwijzende rechter. Volgens deze dienst moeten uitkeringen voor levensonderhoud uit hoofde van het SGB II als „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 worden beschouwd, waardoor zij aan werkzoekenden kunnen worden geweigerd. Deze uitkeringen hebben niet tot doel de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken; daartoe voorzien de §§ 16 e.v. SGB II in andere, specifieke uitkeringen voor werkzoekenden. Bovendien zou de uitsluitingsregeling van artikel 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II noch in strijd zijn met verordening nr. 883/2004, noch met het bijstandsverdrag, daar het voorbehoud rechtsgeldig en in overeenstemming met de Duitse grondwet zou zijn.

41. De verwijzende rechter preciseert nog dat het Sozialgericht Berlin bindend heeft vastgesteld dat Alimanovic en Sonita geen beroep meer konden doen op het verblijfsrecht voor werknemers van artikel 2 FreizügG/EU. Vanaf juni 2010 hadden zij minder dan een jaar in kortlopende banen of in het kader van arbeidsmarktmaatregelen gewerkt en sinds mei 2011 waren zij noch werknemer noch zelfstandige. Het Bundessozialgericht gaat er derhalve van uit dat verzoeksters in het hoofdgeding in december 2011, zes maanden na beëindiging van hun laatste arbeidsbetrekking, de status van werknemer hebben verloren door de gecombineerde toepassing van artikel 2, lid 3, tweede volzin, FreizügG/EU en artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38.

42. Alimanovic en Sonita moeten dus worden beschouwd als werkzoekenden in de zin van artikel 2, lid 2, punt 1, FreizügG/EU, omdat zij in Duitsland slechts minder dan een jaar hebben gewerkt in kortlopende banen of in het kader van arbeidsmarktmaatregelen. Zij zijn diensgevolge overeenkomstig artikel 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II uitgesloten van uitkeringen voor levensonderhoud, en het afgeleide recht van Valentina en Valentino op een sociale uitkering ter waarborging van hun levensonderhoud is daarmee eveneens komen te vervallen.⁶

IV – Prejudicieel verzoek en procedure voor het Hof

43. De verwijzende rechter vraagt zich af of de uitsluitingsregel van artikel 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II verenigbaar is met het Unierecht.

44. Bij beschikking van 12 december 2013, ingekomen bij het Hof op 10 februari 2014, heeft het Bundessozialgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel van gelijke behandeling – met uitzondering van de uitsluiting van de export van uitkeringen overeenkomstig artikel 70, lid 4, van die verordening – ook van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als bedoeld in artikel 70, leden 1 en 2, van verordening nr. 883/2004?

6 — Dat deze rechten vanaf 1 december 2011 tot en met mei 2012 zijn gehandhaafd, is het gevolg van het terzijde stellen van de uitsluitingsregel van artikel 7, SGB II door artikel 1 van het bijstandsverdrag. Zij vervielen echter door het voorbehoud dat de Bondsrepubliek Duitsland maakte op 19 december 2011.

2) Ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan dan – en zo ja in welke mate – het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel van gelijke behandeling worden beperkt door nationale wettelijke bepalingen tot omzetting van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, volgens welke de toegang tot dergelijke prestaties zonder uitzondering is uitgesloten wanneer een burger van de Unie in een andere lidstaat slechts een verblijfsrecht als werkzoekende geniet?

3) Verzet artikel 45, lid 2, VWEU, juncto artikel 18 VWEU, zich tegen een nationale bepaling volgens welke burgers van de Unie die zich als werkzoekenden op de uitoefening van hun recht van vrij verkeer kunnen beroepen, een sociale uitkering die bestaanszekerheid beoogt te verschaffen en tevens de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt, zonder uitzondering wordt ontzegd zolang zij het verblijfsrecht uitsluitend genieten om werk te zoeken en ongeacht het bestaan van een band met de gastlidstaat?”

45. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Duitse regering, Ierland, de Italiaanse en de Zweedse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie.

46. Zij hebben allen (met uitzondering van de Italiaanse regering) hun standpunt uiteengezet tijdens de terechtzitting op 3 februari 2015. De vertegenwoordigers van Alimanovic 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.

V – Analyse

A – Eerste prejudiciële vraag

47. Met zijn eerste vraag wenste 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 artikel 70 van die verordening. Bij beschikking van 11 februari 2015 heeft hij deze vraag echter ingetrokken.

48. Dezelfde vraag was namelijk in identieke bewoordingen gesteld in de zaak die heeft geleid tot het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), waarin het Hof een bevestigend antwoord hierop heeft gegeven: „verordening nr. 883/2004 [moet] in die zin [...] worden uitgelegd dat ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van deze verordening, binnen de werkingssfeer van artikel 4 daarvan vallen”⁷.

B – Tweede en derde vraag

49. Met zijn tweede en derde vraag wenst de verwijzende rechter met name van het Hof te vernemen of een wettelijke regeling van een lidstaat die onderdanen van een andere lidstaat, die om werk te zoeken gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer, uitsluit van het recht op bepaalde bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van verordening nr. 883/2004, waarop onderdanen van de betrokken lidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden wel aanspraak kunnen maken, verenigbaar is met enerzijds artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 en anderzijds de artikelen 18 VWEU en 45, lid 2, VWEU.⁸

⁷ — Punt 55 en punt 1 van het dictum.

⁸ — In het vervolg van mijn analyse maak ik een onderscheid tussen onderdanen van een lidstaat die pas kort tevoren op het grondgebied van een andere lidstaat zijn gearriveerd en degenen die al in die lidstaat hebben gewerkt alvorens opnieuw economisch niet-actief te worden.

50. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties in de zin van verordening nr. 883/2004 ook kunnen vallen onder het begrip „socialebijstandsstelsel” van artikel 7, lid 1, onder b) van richtlijn 2004/38.⁹ Indien dergelijke prestaties van financiële aard echter bestemd zijn om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, kunnen zij niet als een „recht op sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 worden beschouwd.¹⁰

51. Naargelang de aard van de uitkeringen die in het hoofdgeding aan de orde zijn behoeft derhalve of alleen de tweede, of alleen de derde vraag van de verwijzende rechter te worden beantwoord.

1. Aard van de „basisvoorziening” („Grundsicherung”)¹¹ in het licht van verordening nr. 883/2004 en richtlijn 2004/38

52. De kwalificatie van de betrokken maatregel is essentieel want bepalend voor de vraag aan welke regel de verenigbaarheid van een stelsel als waar het in het hoofdgeding om gaat moet worden getoetst: artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 indien het een sociale bijstandsuitkering betreft, of artikel 45, lid 2, VWEU ingeval het een maatregel betreft die tot doel heeft de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

53. Daar hier dezelfde wettelijke regeling in het geding is als in het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), zal ik eerst de analyse van het Hof in die zaak bespreken. Voor de volledigheid ga ik vervolgens in op de bevoegdheid van de verwijzende rechter en de invloed van het mogelijk gemengde karakter van de uitkering op de kwalificatie van de maatregel (ingeval de betrokken uitkering zowel aspecten heeft van sociale bijstand als van bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt).

a) Analyse van de uitkeringen van de „basisvoorziening” („Grundsicherung”) in het arrest Dano

54. Het Hof heeft in die zaak de verenigbaarheid van de betrokken regeling weliswaar getoetst aan artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38, en niet aan lid 2 van datzelfde artikel, maar de litigieuze maatregel desondanks gekwalificeerd als „sociale uitkering” in de zin van die richtlijn.

55. Na eraan te hebben herinnerd dat het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 betrekking heeft 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 overheidsfinanciën van de gastlidstaat dreigt te komen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed”¹², heeft het Hof geoordeeld dat moet „worden nagegaan of artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 zich ertegen verzetten dat in een situatie als die in het hoofdgeding wordt geweigerd om sociale uitkeringen toe te kennen”¹³.

9 — Arrest Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 58).

10 — Arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 45).

11 — Zoals deze voorziening in het SGB II wordt genoemd.

12 — Arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 63); het Hof citeert hier de definitie van punt 61 van het arrest Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).

13 — Arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 67). Het Hof lijkt de uitdrukkingen „sociale bijstand” en „sociale uitkering” zonder onderscheid door elkaar te gebruiken. Ik beschouw ze dan ook als synoniem (zie in die zin ook de punten 69, 70, 74 en 77 van het arrest Dano).

56. Het lijkt mij dat het Hof daarmee de betrokken uitkering heeft gekwalificeerd als sociale uitkering in de zin van richtlijn 2004/38. Dit wordt bevestigd door de formulering van punt 69 van het arrest: „een burger van de Unie [kan], wat de toegang tot sociale uitkeringen betreft, *zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn*, zich er alleen op [...] beroepen gelijk te worden behandeld als een onderdaan van het gastland, indien zijn verblijf op het grondgebied van het gastland voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38”.¹⁴

57. Overigens merk ik op dat de beschrijving die de Bondsrepubliek Duitsland in haar schriftelijke opmerkingen hanteert voor de betrokken uitkeringen overeenstemt met de definitie van „sociale bijstand” in punt 55 van deze conclusie. Volgens deze lidstaat worden immers „de uitkeringen van het SGB II die voorzien in de eerste levensbehoeften, gefinancierd door de federale staat en de gemeentelijke overheden en uitgekeerd door de Jobcenters, de bevoegde overheidsdienst in deze. Zij dienen met name ter voorziening in de eerste levensbehoeften ingeval daarin niet met eigen middelen kan worden voorzien, en ter compensatie van het tekort aan eigen inkomsten. Net als bij de uitkeringen van het SGB XII moet er sprake zijn van behoefte, en het – in beginsel identieke – bedrag ervan wordt volgens dezelfde methode berekend. Dat bedrag is beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor een waardig bestaansminimum en is gebaseerd op de statistieken met betrekking tot de consumptieve uitgaven van huishoudens met een laag inkomen (zie artikel 4 van het Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe [wet betreffende de vaststelling van de basisbehoeften]). De uitkeringen zijn met name gericht op het verschaffen van bestaanszekerheid”.¹⁵

58. De verwijzende rechter merkt dienaangaande in zijn prejudicieel verzoek op dat het SGB II in een apart hoofdstuk maatregelen ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt bevat met uitkeringen speciaal voor personen die arbeidsgeschikt zijn in de zin van het SGB II.¹⁶

59. Aangezien ik het in het arrest Vatsouras en Koupatantze¹⁷ neergelegde beginsel dat prestaties van financiële aard die bestemd zijn om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken niet als sociale bijstand in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 kunnen worden beschouwd¹⁸, niet wil bestrijden, concentreer ik mijn analyse derhalve op die laatste bepaling en niet op artikel 45, lid 2, VWEU.

60. Dat artikel zou immers slechts relevant zijn wanneer de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is tot doel zou hebben de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken – hetgeen automatisch zijn kwalificatie als maatregel van sociale bijstand in de zin van richtlijn 2004/38 zou uitsluiten – daar volgens vaste rechtspraak van het Hof „een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken niet langer kan worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel [45, lid 2, VWEU], dat uitdrukking geeft aan het door artikel [18 VWEU] gewaarborgde grondbeginsel van gelijkheid van behandeling”.¹⁹

14 — Ibidem (punt 69). Cursivering van mij.

15 — Punt 74 van de schriftelijke opmerkingen van de Bondsrepubliek Duitsland. Zie in die zin ook punten 65 tot en met 72 van mijn conclusie in de zaak Dano (C-333/13, EU:C:2014:341).

16 — Punt 47 van het prejudicieel verzoek. Het betreft hoofdstuk 3, dat bestaat uit de §§ 14 tot en met 18. De verwijzende rechter noemt vervolgens enkele voorbeelden zoals de startersvergoeding (artikel 16b, SGB II), arbeidskansen (artikel 16d, SGB II) en de subsidies aan werkgevers voor het in dienst nemen van werknemers (artikel 16e, SGB II).

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

18 — Ibidem (punt 45).

19 — Arrest Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punt 25). Zie in die zin ook punt 49 van datzelfde arrest; arresten Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punt 63), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, punt 22) en Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 37).

b) De bevoegdheid van de verwijzende rechter en de gevolgen van het mogelijk gemengde karakter van de uitkeringen van de „basisvoorziening” („Grundsicherung”)

61. De conclusies die ik met betrekking tot de kwalificatie van de uitkeringen van de basisvoorziening trek uit het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) zijn wellicht gewaagd. Volgens vaste rechtspraak staat het immers aan de nationale rechter om het juridische en feitelijke kader van het concrete geval vast te stellen en de regels van Unierecht erop toe te passen.²⁰ In het arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344) oordeelde het Hof met betrekking tot een uitkering van het SGB II dat „de nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, de nationale rechterlijke instanties [...] de kenmerkende eigenschappen van die uitkering [moeten] onderzoeken, inzonderheid het doel ervan en de toekenningsvoorwaarden”.²¹

62. De Zweedse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie onderschrijven dit standpunt in hun schriftelijke opmerkingen. De Duitse regering zou het daarentegen op prijs stellen als het Hof opheldering zou verschaffen over de betrokken uitkeringen in het licht van de uiteenlopende opvattingen in de Duitse rechtspraak.

63. In die optiek kan het Hof, zonder zelf de nationale maatregel te kwalificeren, niettemin „de nationale rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht [...] verschaffen welke voor de rechter van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de werking van de bepalingen ervan”.²²

64. Ook advocaat-generaal Bot was in zijn conclusie in de zaak Winner Wetten van mening dat wanneer de gegrondheid van een beoordeling van de verwijzende rechter kon worden betwijfeld „het Hof de verwijzende rechterlijke instantie, overeenkomstig de geest van samenwerking die de prejudiciële procedure beheerst en teneinde deze rechterlijke instantie alle elementen met betrekking tot de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen die haar voor de oplossing van de zaak van nut kunnen zijn, aanwijzingen verschaft aan de hand waarvan zij de gegrondheid van haar premisse opnieuw zal kunnen onderzoeken”.²³

65. In het onderhavige geval kan het misschien nuttig zijn twee punten in gedachten te houden:

- volgens het methodologische criterium dat het Hof hanteert in het arrest Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) moet het begrip „socialebijstandsstelsel” in de zin van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 *niet op basis van formele criteria*, maar op basis van de door die bepaling nagestreefde *doelstelling* worden bepaald²⁴ en
- overeenkomstig de arresten Brey²⁵ en Dano²⁶ moet de betrokken uitkering, om te voldoen aan de definitie van sociale bijstand in de zin van richtlijn 2004/38, deel uitmaken van een van overheidswege ingevoerd bijstandsstelsel, 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.

66. Als de litigieuze uitkering derhalve het in het vorige punt omschreven doel heeft, moet zij worden beschouwd als sociale bijstandsuitkering in de zin van richtlijn 2004/38.

20 — Zie met name arrest Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, punt 36).

21 — Punt 41.

22 — Arrest Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, punt 36).

23 — C-409/06, EU:C:2010:38, punt 35.

24 — Punt 60.

25 — Ibidem (punt 61).

26 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 63.

67. § 19a SGB I bepaalt in dit verband weliswaar dat uit hoofde van de basisvoorziening voor werkzoekenden aanspraak bestaat op zowel een uitkering voor levensonderhoud als een uitkering ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt, maar § 1, lid 1, SGB II, met het opschrift „Functie en doel van de basisvoorziening voor werkzoekenden”, preciseert dat „[d]e basisvoorziening voor werkzoekenden [...] de uitkeringsgerechtigden in staat [moet] stellen een menswaardig bestaan te leiden”.

68. Ook § 1, lid 3, SGB II herinnert eraan dat de basisvoorziening voor werkzoekenden zowel uitkeringen omvat die erop gericht zijn de behoefte te beëindigen of te verminderen, met name door integratie op de arbeidsmarkt, als uitkeringen voor levensonderhoud.

69. Krachtens § 19 SGB II dekken de betrokken uitkeringen echter „de basisbehoeften, bijkomende behoeften en de behoeften op het gebied van huisvesting en verwarming”. De uitkeringen ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt zijn volgens de verwijzende rechter opgenomen in een apart hoofdstuk van het SGB II.²⁷

70. De arbeidsgeschiktheidsvoorwaarde die § 7 SGB II voor het verkrijgen van een uitkering uit hoofde van de basisvoorziening stelt en die in § 8 SGB II is gedefinieerd, is slechts een formeel criterium voor de toekenning ervan in de zin van het arrest Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), zie punt 65 van deze conclusie. Zij heeft derhalve geen invloed op de kwalificatie van de maatregel.

71. Zij is immers, net als leeftijd en behoefte, welke laatste is gedefinieerd in artikel 9 SGB II, niet meer dan een eenvoudig toekenningscriterium.

72. Indien, ten slotte, de nationale rechter zou vaststellen dat de uitkeringen waarop aanspraak wordt gemaakt een dubbele doelstelling hebben, te weten voorzien in de basisbehoeften en vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt, deel ik het standpunt van de Duitse, de Italiaanse en de Zweedse regering in hun schriftelijke opmerkingen dat men zich dient te baseren op de hoofdfunctie van de uitkeringen, in het onderhavige geval ontegenzeggelijk het dekken van de eerste levensbehoeften die noodzakelijk zijn om een menswaardig bestaan te leiden.

2. Uitlegging van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 en omvang van de beoordelingsmarge van de lidstaten bij de omzetting ervan

a) Geldigheid van de uitzondering van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38

73. Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bepaalt dat „[een] gastland niet verplicht [is] 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”, dat wil zeggen de periode die de burgers van de Unie die het grondgebied van het gastland zijn binnengekomen om werk te zoeken, werkzoekend zijn.

74. Terwijl dus „artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit verwoorden, [bevat] *artikel 24, lid 2, van genoemde richtlijn een afwijking van het beginsel van non-discriminatie*”.²⁸

27 — Zie voetnoot 16 van deze conclusie.

28 — Arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 64). Cursivering van mij.

75. Wat betreft de eerste drie maanden waar die bepaling op doelt, heeft het Hof in het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) bevestigd dat „[k]rachtens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 [...] het gastland [...] niet verplicht [is] gedurende die periode een recht op sociale uitkering toe te kennen aan een onderdaan van een andere lidstaat of aan diens gezinsleden”.²⁹

76. Met betrekking tot de tweede periode die artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 noemt, oordeelde het Hof voorts dat bij het onderzoek naar de gelijke behandeling van de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat werk zoeken „niet is gebleken van feiten en omstandigheden die de geldigheid [ervan] aantasten”.³⁰

77. De mogelijkheid dat burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid van verkeer en verblijf met betrekking tot sociale uitkeringen anders worden behandeld dan de eigen onderdanen van het gastland, is in feite „een onvermijdelijke consequentie van richtlijn 2004/38 [vanwege] het door de Uniewetgever in artikel 7 van de richtlijn gelegde verband tussen enerzijds het vereiste van voldoende bestaansmiddelen als verblijfsvoorwaarde en anderzijds de wens om belasting van het socialebijstandstelsel van de lidstaten te voorkomen”.³¹

78. Dat een wettelijke regeling van een lidstaat, zoals de onderhavige, personen die zich als werkzoekenden naar het grondgebied van die lidstaat begeven uitsluit van het recht op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van verordening nr. 883/2004 (die tevens sociale bijstand is in de zin van richtlijn 2004/38) lijkt mij derhalve als zodanig niet in strijd met artikel 4 van verordening nr. 883/2004, noch met het stelsel dat bij richtlijn 2004/38 is ingevoerd.

79. De manier waarop deze bevoegdheid wordt aangewend, behoeft evenwel een diepgaand onderzoek. Het rechtskader waar richtlijn 2004/38 deel van uitmaakt mag immers, volgens het Hof in de zaak Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), niet uit het oog worden verloren.

b) Plaats van artikel 24 van richtlijn 2004/38 in de rechtsorde van de Unie

80. In het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) wijst het Hof er „om te beginnen [...] [op] dat krachtens artikel 20, lid 1, VWEU eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie is (arrest N., C-46/12, EU:C:2013:97, punt 25)”.³²

81. Vervolgens refereert het Hof aan zijn vaste rechtspraak volgens welke „de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn [die] degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, binnen de materiële werkingssfeer van het VWEU aanspraak [verleent] op een gelijke behandeling rechtens (arresten Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punt 28, en N., C-46/12, EU:C:2013:97, punt 27)”.³³

29 — Punt 70.

30 — Arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 46). Deze vaststelling heeft weliswaar plaatsgevonden in het licht van de artikelen 12 EG en 39, lid 2, EG (thans artikelen 18 VWEU en 45, lid 2, VWEU), maar omdat „[e]lke burger van de Unie [...] zich [...] op het in artikel 18 VWEU opgenomen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit [kan] beroepen in *alle* binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties” [zie punt 59 van het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), cursivering van mij], ben ik van mening dat de door het Hof vastgestelde geldigheid van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet moet worden beperkt tot „werknemers” in de zin van artikel 45 VWEU.

31 — Arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 77).

32 — Punt 57.

33 — Ibidem (punt 58).

82. Daaruit volgt dat „[e]lke burger van de Unie [...] zich dus op het in artikel 18 VWEU opgenomen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit [kan] beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties. Daartoe behoren de situaties die de uitoefening van de in de artikelen 20, lid 2, eerste alinea, onder a), VWEU en 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven betreffen (zie arrest N., C-46/12, EU:C:2013:97, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”³⁴

83. Het Hof voegt daar nog aan toe dat „[i]n dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 18, lid 1, VWEU elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt ‚binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld’. Artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU preciseert uitdrukkelijk dat de rechten die dit artikel aan de burgers van de Unie verleent, worden uitgeoefend ‚onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld’. Voorts stelt ook artikel 21, lid 1, VWEU het recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de Unie te reizen en te verblijven ervan afhankelijk dat ‚de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld’ in acht worden genomen (zie arrest Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”³⁵

84. Tot slot concludeert Het Hof dat „[h]et beginsel van non-discriminatie, dat op algemene wijze in artikel 18 VWEU is geformuleerd, [...] in artikel 24 van richtlijn 2004/38 *nader [is] bepaald* ten aanzien van burgers van de Unie die [...] hun recht uitoefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Dit beginsel is voorts nader bepaald in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 ten aanzien van burgers van de Unie [...] die in de gastlidstaat een beroep doen op de in artikel 70, lid 2, van die verordening bedoelde prestaties.”³⁶

85. Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat een verschillende behandeling van de burgers van de Unie en de onderdanen van de gastlidstaat toestaat, is met andere woorden een „afwijking van het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 18 VWEU [...] waaraan artikel 24, lid 1, van [diezelfde] richtlijn slechts specifieke uitdrukking geeft”.³⁷ Deze bepaling dient daarom strikt en in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag, met inbegrip van die inzake het burgerschap van de Unie en het vrije verkeer van werknemers, te worden uitgelegd.

86. Bovendien moeten de op basis van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 ingestelde beperkingen op de toekenning van sociale uitkeringen aan burgers van de Unie die niet, of niet langer, de status van werknemer hebben legitiem zijn.³⁸

87. Tegen de achtergrond van deze regels, die enerzijds een strikte uitlegging van de uitzondering eisen en anderzijds verlangen dat de eruit voortvloeiende beperkingen legitiem zijn, stel ik voor onderscheid te maken tussen drie situaties:

- die van een onderdaan van een lidstaat die zich naar het grondgebied van een andere lidstaat begeeft en daar korter dan drie maanden verblijft of langer dan drie maanden, maar zonder het doel om werk te zoeken (situatie 1);
- die van een onderdaan van een lidstaat die zich naar het grondgebied van een andere lidstaat begeeft om werk te zoeken (situatie 2), en

34 — Ibidem (punt 59).

35 — Arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 60).

36 — Ibidem (punt 61). Cursivering van mij.

37 — Arrest N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punt 33).

38 — Zie in die zin arrest Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 57).

— die van een onderdaan van een lidstaat die langer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft en daar heeft gewerkt (situatie 3).

i) Situatie 1: een onderdaan van een lidstaat die zich naar het grondgebied van een andere lidstaat begeeft en daar korter dan drie maanden verblijft of langer dan drie maanden, maar zonder het doel om werk te zoeken

88. De eerste situatie was in grote lijnen aan de orde in de zaak Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).

89. Het Hof oordeelde dat „krachtens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 [...] het gastland [...] niet verplicht [is bij een verblijf van minder dan drie maanden] een recht op een sociale uitkering toe te kennen aan een onderdaan van een andere lidstaat of aan diens gezinsleden”.³⁹

90. Deze uitlegging is in overeenstemming met de door richtlijn 2004/38 nagestreefde handhaving van het financieel evenwicht van de socialebijstandsstelsels van de lidstaten.⁴⁰ Daar de lidstaten niet van de burgers van de Unie kunnen eisen dat zij voor een verblijf van slechts drie maanden over voldoende bestaansmiddelen en over een persoonlijke ziektekostenverzekering beschikken, is het legitiem om hen niet dwingend ten laste van de lidstaten te laten komen.

91. Immers, als het recht op sociale bijstand zou worden opengesteld voor burgers van de Unie die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken, zou dat een massale verhuizing kunnen veroorzaken met een onredelijke belasting van de nationale socialebijstandsstelsels tot gevolg.

92. Bovendien is in die eerste periode de band met de gastlidstaat naar alle waarschijnlijkheid beperkt.

93. Het Hof preciseerde in het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) eveneens dat een lidstaat „de mogelijkheid moet hebben om onder toepassing van [...] artikel 7 [van richtlijn 2004/38] te weigeren sociale uitkeringen toe te kennen aan economisch niet-actieve burgers die hun recht van vrij verkeer uitoefenen met als enig doel sociale bijstand van een andere lidstaat te genieten hoewel zij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht”.⁴¹

ii) Situatie 2: een onderdaan van een lidstaat die zich naar het grondgebied van een andere lidstaat begeeft om werk te zoeken

94. Het onderscheid tussen onderdanen van een lidstaat die zich verplaatsen om werk te zoeken en zij die al tot die arbeidsmarkt zijn toegetreden is bepalend.

95. Immers, de verwijzende rechter heeft zijn tweede en derde vraag weliswaar beperkt tot de uitlegging van de artikelen 4 van verordening nr. 883/2004 en 24 van richtlijn 2004/38 en van de artikelen 18 VWEU en 45, lid 2, VWEU, maar „dit [belet] het Hof niet [...] om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak, ongeacht of deze rechter er in zijn vragen melding van maakt”.⁴²

96. Het Hof heeft in dit verband reeds uitgemaakt dat „de onderdanen van de lidstaten die zich verplaatsen om werk te zoeken slechts recht [hebben] op gelijkheid van behandeling wat de toegang tot arbeid betreft, terwijl zij die reeds tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening [(EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije

39 — Arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 70).

40 — Zie overweging 10 van deze richtlijn.

41 — Punt 78.

42 — Arrest Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 20)

verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap⁴³, thans artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie⁴⁴], recht hebben op dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers”.⁴⁵

97. In het licht van de motivering van het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) met betrekking tot de evenwichtigheid van richtlijn 2004/38⁴⁶ en het onderscheid dat het Unierecht en de rechtspraak van het Hof maken tussen werknemers die op het grondgebied van een lidstaat arriveren en degenen die reeds tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden, lijkt mij een wettelijke regeling van een lidstaat die, zoals in het hoofdgeding, personen die zich als werkzoekenden naar het grondgebied van die lidstaat begeven uitsluit van het recht op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van verordening nr. 883/2004 (die tevens sociale bijstand is in de zin van richtlijn 2004/38) niet in strijd met artikel 4 van verordening nr. 883/2004, noch met het stelsel dat bij genoemde richtlijn is ingevoerd.

98. Deze uitsluiting strookt niet alleen met de tekst van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat de lidstaten toestaat om na de eerste drie maanden van verblijf het recht op sociale bijstand te weigeren aan onderdanen van andere lidstaten die het grondgebied van het gastland zijn binnengekomen om werk te zoeken, maar tevens met het – door de rechtspraak van het Hof en, met name, artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 gemaakte – objectieve onderscheid tussen de situaties van onderdanen die een eerste dienstbetrekking zoeken op het grondgebied van het gastland en degenen die al tot die arbeidsmarkt zijn toegetreden.⁴⁷

iii) Situatie 3: een onderdaan van een lidstaat die langer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft en daar heeft gewerkt

99. De automatische uitsluiting van het recht op sociale bijstand door het verlies van de status van „werknemer” ligt ingewikkelder.

100. De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat Alimanovic en Sonita sinds hun aankomst in Duitsland in juni 2010 slechts in kortlopende banen of in het kader van arbeidsmarktmaatregelen werkzaam zijn geweest gedurende minder dan een jaar. Na mei 2011 hebben zij niet meer gewerkt (noch als werknemers, noch als zelfstandigen). Zij zijn dus sinds december 2011 geen „werknemers” meer.

101. § 2, lid 3, tweede volzin, FreizügG/EU bepaalt dat burgers van de Unie die minder dan een jaar hebben gewerkt in geval van onvrijwillige, door de bevoegde dienst vastgestelde werkloosheid gedurende zes maanden hun recht behouden om op het Duitse grondgebied te verblijven.

102. Nu zij geen „werknemers” meer waren, werden Alimanovic en Sonita opnieuw als werkzoekend aangemerkt. Daardoor vielen zij automatisch (weer) onder de werkingssfeer van artikel 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II, dat het recht op uitkeringen voor levensonderhoud voor langdurig werklozen uitsluit. Daardoor verloren de twee andere kinderen, Valentina en Valentino, eveneens hun afgeleide recht op een sociale uitkering ter waarborging van hun levensonderhoud uit hoofde van het SGB II.

43 — PB L 257, blz. 2.

44 — PB L 141, blz. 1.

45 — Arrest Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punten 31 en 58, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 — Punten 67-79.

47 — Arrest Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punten 30 en 31).

103. Hoewel het vervallen van de status van werknemer een passende doch beperkende omzetting lijkt van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38⁴⁸, lijken de automatische gevolgen ervan voor het recht op de uitkeringen voor levensonderhoud van het SGB II in strijd met het algemene stelsel dat bij die richtlijn is ingevoerd.

104. In punt 77 van het arrest Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) oordeelde het Hof immers dat „[d]oor een dergelijke automatische uitsluiting, door het gastland, van de economisch niet–actieve onderdanen van andere lidstaten van de toekenning van een bepaalde sociale uitkering – zelfs voor het tijdvak volgend op de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde periode van een verblijf van drie maanden – 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, onder de voorwaarden die met name voortvloeien uit de artikelen 7, lid 1, onder 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”.

105. In tegenstelling tot hetgeen een aantal regeringen ter terechtzitting op 3 februari 2015 heeft beweerd, heeft het vereiste van een geïndividualiseerde beoordeling wel degelijk betrekking op het verzoek om sociale bijstand en niet op de rechtmatigheid van het verblijf, hoewel dit punt van het arrest van het Hof verwijst naar de bepalingen van richtlijn 2004/38 met betrekking tot het recht van verblijf voor een periode van meer dan drie maanden.

106. Overeenkomstig deze rechtspraak is het dus van belang dat de bevoegde autoriteiten van het gastland bij de beoordeling van het verzoek van een economisch niet–actieve burger van de Unie die zich in een situatie bevindt als Alimanovic en Sonita, niet alleen rekening houden met de hoogte en de regelmaat van de inkomsten waarover hij beschikt, maar ook met de duur van het tijdvak waarin de gevraagde uitkering hem eventueel zal gaan worden betaald.⁴⁹

107. Bovendien zou, in de lijn van de rechtspraak waarin het Hof heeft aanvaard dat het recht op bepaalde uitkeringen voor economisch niet–actieve burgers van de Unie afhankelijk wordt gesteld van een vereiste van integratie in het gastland⁵⁰, het bewijs van een *reële band* met dat gastland een automatische uitsluiting van die uitkeringen moeten voorkomen.

108. Het Hof heeft in die rechtspraak reeds geoordeeld dat één enkel criterium, dat te algemeen en exclusief is omdat het een te groot gewicht toekent aan een factor die niet noodzakelijk een juiste weergave is van de mate waarin een echte en werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van de uitkering en de betrokken geografische arbeidsmarkt, met uitsluiting van elke andere representatieve factor, verder gaat dan nodig is ter bereiking van het beoogde doel.⁵¹

48 — Volgens artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 behoudt de burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige: „hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. In dit geval blijft de status van werknemer ten minste zes maanden behouden”.

49 — Zie in die zin arrest Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punten 78 en 79).

50 — Zie met betrekking tot de kosten van levensonderhoud van studenten, arresten Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punt 57) en Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, punt 49). Zie met betrekking tot wachtuitkeringen aan jongeren die een eerste dienstbetrekking zoeken, arresten Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punt 67), Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 38) en Prete (C-367/11, EU:C:2012:668).

51 — Zie in die zin arrest Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

109. Volgens het Hof kunnen omstandigheden gelegen in de familiesfeer, zoals het bestaan van nauwe persoonlijke banden, bijdragen aan het ontstaan van een duurzame band tussen de betrokkene en zijn gastland.⁵² Bijgevolg gaat een nationale wettelijke regeling die een voorwaarde stelt die „belet dat rekening wordt gehouden met andere factoren die mogelijkwerwijs representatief zijn voor de mate waarin er een werkelijke band tussen de aanvrager van wachttuitkeringen en de betrokken geografische arbeidsmarkt bestaat, verder [...] dan nodig voor de verwezenlijking van de door die bepaling nagestreefde doelstelling”.⁵³

110. Het Unierecht, en in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel dat in artikel 18 VWEU is opgenomen en in de artikelen 4 van verordening nr. 883/2004 en 24 van richtlijn 2004/38 nader is bepaald, verzet zich derhalve tegen een wettelijke regeling van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, die een burger van de Unie automatisch uitsluit van het recht op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van verordening nr. 883/2004 (die tevens sociale bijstand is in de zin van richtlijn 2004/38) na een onvrijwillige werkloosheid van zes maanden volgend op een periode van arbeid van minder dan een jaar, zonder die burger toe te staan het bestaan van een reële band met het gastland aan te tonen.

111. Behalve uit omstandigheden in de familiesfeer (zoals het hebben van schoolgaande kinderen) kan de band met het gastland⁵⁴ ook blijken uit het daadwerkelijk en effectief zoeken naar werk gedurende een redelijke periode. Het feit dat in het verleden arbeid is verricht of dat de aanvrager na het indienen van zijn verzoek om sociale bijstand nieuw werk heeft gevonden, zouden in deze eveneens in aanmerking moeten worden genomen.

3. Korte analyse in het licht van artikel 45 VWEU

112. Volledigheidshalve merk ik nog op dat indien het Hof het aan de nationale rechter zou overlaten om de uitkeringen van de basisvoorziening in het licht van het Unierecht te kwalificeren en deze laatste zou oordelen dat deze uitkeringen hoofdzakelijk zijn bedoeld om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, dezelfde redenering behoort te gelden.

113. Het is, zoals gezegd, immers vaste rechtspraak van het Hof dat „een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken niet langer kan worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel [45, lid 2, VWEU], dat uitdrukking geeft aan het door artikel [18 VWEU] gewaarborgde grondbeginsel van gelijkheid van behandeling”.⁵⁵

114. In het arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344) oordeelde het Hof echter ook: „dat een lidstaat een dergelijke uitkering pas toekent nadat is vastgesteld dat de werkzoekende een reële band heeft met de arbeidsmarkt van die staat, is [...] legitiem”.⁵⁶

115. Een dergelijke band zou, zoals ik reeds heb opgemerkt, met name kunnen blijken uit de vaststelling dat de persoon in kwestie tijdens een redelijke periode daadwerkelijk en effectief werk heeft gezocht in de betrokken lidstaat.⁵⁷

52 — Ibidem (punt 50).

53 — Ibidem (punt 51).

54 — Althans met de arbeidsmarkt ervan. Zie in die zin arresten Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punt 70), Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 39) en Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punt 46).

55 — Arrest Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punt 25). Zie in die zin ook punt 49 van dat arrest; arresten Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punt 63), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, punt 22) en Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 37).

56 — Punt 38.

57 — Zie in die zin ook arresten Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punt 70), Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 39) en Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punt 46).

116. Bijgevolg „kunnen onderdanen van de lidstaten die werkzoekende zijn in een andere lidstaat en een reële band met de arbeidsmarkt van die lidstaat hebben opgebouwd, met een beroep op artikel [45, lid 2, VWEU] aanspraak maken op een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt dient te vergemakkelijken”.⁵⁸ Het staat aan de bevoegde nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, de nationale rechter om dit vast te stellen.

4. Subsidiare overweging betreffende de situatie van het kind van een onderdaan van een lidstaat die zich naar een andere lidstaat heeft begeven om werk te zoeken

117. Volgens de juridische en feitelijke uiteenzetting van de verwijzende rechter heeft Alimanovic, die sinds december 2011 werkzoekende is in de zin van artikel 2, lid 2, punt 1, FreizügG/EU, persoonlijk geen recht meer op uitkeringen voor levensonderhoud voor langdurig werklozen. Bijgevolg kunnen haar twee jongste kinderen, Valentina en Valentino, eveneens geen aanspraak meer maken op een sociale uitkering ter waarborging van hun levensonderhoud omdat artikel 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II „buitenlanders die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, *en hun familieleden*”⁵⁹ uitsluit van het recht op uitkeringen voor levensonderhoud.

118. Ik herhaal in dit verband dat de verwijzende rechter zijn tweede en derde vraag weliswaar heeft beperkt tot de uitlegging van de artikelen 4 van verordening nr. 883/2004 en 24 van richtlijn 2004/38, en van de artikelen 18 VWEU en 45, lid 2, VWEU, maar dat dit het Hof niet belet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem dienende zaak, ongeacht of deze rechter er in zijn vragen melding van maakt.

119. Welnu, het is vaste rechtspraak van het Hof dat kinderen van een onderdaan van een lidstaat die in de gastlidstaat werkt of heeft gewerkt, evenals de ouder die de kinderen daadwerkelijk verzorgt, in de gastlidstaat recht van verblijf hebben op de enkele grondslag van artikel 10 van verordening nr. 492/2011.⁶⁰

120. Dit verblijfsrecht voor kinderen is door de rechtspraak als „zelfstandig” gekwalificeerd, omdat het uitsluitend samenhangt met hun recht op toegang tot onderwijs.⁶¹ Het Hof heeft daarbij uitdrukkelijk gepreciseerd dat ook richtlijn 2004/38 het recht van verblijf in de gastlidstaat van kinderen die een opleiding volgen en van de hen daadwerkelijk verzorgende ouder, niet ervan laat afhangen dat zij beschikken over voldoende middelen en een volledige ziektekostenverzekering⁶² of, meer in het algemeen, van de voorwaarden die richtlijn 2004/38 stelt⁶³.

121. Indien derhalve wordt aangetoond, en door de verwijzende rechter vastgesteld, dat Valentina en Valentino Alimanovic regelmatig onderwijs volgen aan een school in Duitsland, beschikken zij – evenals hun moeder, Nazifa Alimanovic – over een verblijfsrecht op Duits grondgebied, ook na afloop van de termijn van zes maanden bedoeld in artikel 2, lid 3, tweede volzin, FreizügG/EU.

58 — Arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 40).

59 — Cursivering van mij.

60 — Zie in die zin arresten Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punt 59), Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, punt 36) en Alarape en Tijani (C-529/11, EU:C:2013:290, punt 26). De toepasselijke bepaling in deze zaken was artikel 12 van verordening nr. 1612/68, die bij verordening nr. 492/2011 is ingetrokken. De aangehaalde rechtspraak blijft echter relevant, want artikel 10 van die nieuwe verordening is identiek aan artikel 12 van de oude verordening. Volgens de eerste alinea van dit artikel „[worden] [d]e kinderen van een onderdaan van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze staat toegelaten tot het algemeen onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding”.

61 — Zie in die zin arresten Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 63), Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punt 35) en Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, punten 36 en 46).

62 — Zie in die zin arresten Ibrahim en Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punten 56 en 59) en Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, punt 70).

63 — Zie in die zin arrest Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, punt 61).

122. In dat geval zou artikel 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, SGB II niet van toepassing zijn op de situatie van Alimanovic en haar twee jongste kinderen, want deze bepaling ziet alleen op personen „die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, en hun familieleden”.

VI – Conclusie

123. Het recht om zich te verplaatsen en om te werken is een fundamentele en absolute vrijheid van Unierecht. De Uniewetgever heeft het evenwel noodzakelijk geacht grenzen te stellen aan het verblijfsrecht van de onderdanen van de lidstaten.

124. Artikel 7 van richtlijn 2004/38 bepaalt daartoe, in essentie, dat iedere burger van de Unie het recht heeft om gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is of als hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociaalebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering die de ziektekosten in dat land volledig dekt.

125. Het fundamentele karakter van de vrijheid van verkeer en van het verblijfsrecht dat daaruit voortvloeit blijkt uit de strikte wijze waarop artikel 14 van richtlijn 2004/38 beperkingen stelt aan de mogelijkheid om een burger van de Unie die niet aan de genoemde voorwaarden voldoet te verwijderen.

126. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Bundessozialgericht te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 24, lid 2, van 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, dient aldus te worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat die onderdanen van andere lidstaten die langer dan drie maanden verblijfsrecht genieten om op grond van artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38 werk te zoeken, uitsluit van het recht op bepaalde ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, die tevens ‚sociale bijstand’ zijn in de zin van richtlijn 2004/38, waarop onderdanen van de gastlidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden wel aanspraak kunnen maken.
- 2) Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 dient aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een wettelijke regeling van een lidstaat die onderdanen van andere lidstaten die op het grondgebied van de gastlidstaat werk zoeken na al tot de arbeidsmarkt ervan te zijn toegetreden, automatisch en zonder individueel onderzoek uitsluit van het recht op bepaalde ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties’ in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1244/2010, die tevens ‚sociale bijstand’ zijn in de zin van richtlijn 2004/38, waarop onderdanen van de gastlidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden wel aanspraak kunnen maken.
- 3) In omstandigheden als in het hoofdgeding hebben de kinderen van een onderdaan van een lidstaat die werkt of heeft gewerkt in de gastlidstaat, en de ouder die hen daadwerkelijk verzorgt, in laatstgenoemde staat een recht van verblijf op de enkele grondslag van artikel 10 van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011

betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, zonder dat voor dit recht als voorwaarde geldt dat zij beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een verzekering die de ziektekosten in de gastlidstaat volledig dekt.”