



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. WATHELET
van 4 juni 2015¹

Zaak C-299/14

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen
tegen
Jovanna García-Nieto,
Joel Peña Cuevas,
Jovanlis Peña García,
Joel Luis Peña Cruz

[verzoek van het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Verordening (EG) nr. 883/2004 — Richtlijn 2004/38/EG — Burgerschap van de Unie — Gelijke behandeling — Werkzoekende burgers van de Unie die op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven — Regeling van een lidstaat die voorziet in de uitsluiting van deze personen van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties — Bestaan van een reële band tussen genoemde burger en de arbeidsmarkt van de gastlidstaat”

I – Inleiding

1. Het onderhavige prejudiciële verzoek werpt in wezen de vraag op of een lidstaat behoeftige onderdanen van andere lidstaten die nog niet economisch actief zijn en behoeftig zijn, gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf kan 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. Deze zaak past in een reeks uit Duitsland afkomstige zaken waarin de verwijzende rechters de vraag opwerpen of het met het recht van de Unie, en meer in het bijzonder met het gelijkheidsbeginsel, dat is vervat in meerdere bepalingen van primair en van afgeleid recht, verenigbaar is dat bepaalde burgers van de Europese Unie worden uitgesloten van het recht op in de nationale wettelijke regeling voorziene sociale uitkeringen.
3. De eerste van deze zaken, die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), had betrekking op de situatie van een burger van de Unie die het grondgebied van een lidstaat binnenkomt zonder dat het zijn bedoeling is er werk te vinden en die niet in staat is om zelf in zijn onderhoud te voorzien. De tweede zaak, waarin ik conclusie heb genomen op 26 maart

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.

2015 (zaak Jobcenter Berlin Neukölln [Alimanovic], C-67/14, EU:C:2015:210), aanhangig bij het Hof, betreft een burger van de Unie die, na minder dan een jaar te hebben gewerkt op het grondgebied van een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, in de gastlidstaat een uitkering voor levensonderhoud aanvraagt.

4. Met de onderhavige zaak kan een derde situatie aan de orde worden gesteld: die van de burger van de Unie die gedurende de eerste drie maanden van zijn verblijf op het grondgebied van het gastland geen werknemer of zelfstandige is en evenmin geacht kan worden deze status te hebben behouden krachtens artikel 7, lid 3, 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.⁴

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Recht van de Unie*

1. VWEU

5. Volgens artikel 18, eerste alinea, VWEU is „binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, [...] elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden”.

6. Artikel 45 VWEU waarborgt meer in het bijzonder het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie. Volgens lid 2 van dat artikel houdt dat vrije verkeer „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

7. De materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 is 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.

⁴ — PB L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35.

[...]

5. Deze verordening is niet van toepassing op sociale en medische bijstand

[...]”.

8. Artikel 4 van deze verordening, met het opschrift „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.”

9. Hoofdstuk 9 van titel III van verordening nr. 883/2004 is gewijd aan „[b]ijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”. Het bestaat uit slechts één artikel, artikel 70, met het opschrift „Algemene bepaling”, 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.”

10. Bijlage X bij verordening nr. 883/2004, die betrekking heeft op de „[b]ijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties”, bevat onder de rubriek „DUITSLAND” de volgende precisering:

„[...]

- 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 (§ 24, lid 1, van boek II van het Sociaal wetboek).”

3. Richtlijn 2004/38

11. De overwegingen 10, 16 en 21 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.”

12. Artikel 6 van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, bepaalt in lid 1 ervan het volgende:

„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.”

13. Artikel 7 van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, bepaalt:

„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;
- 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;

[...]”

14. Artikel 14 van richtlijn 2004/38 is gewijd aan het „[b]ehoud 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.”

15. Ten slotte luidt artikel 24 van genoemde richtlijn, met het opschrift „Gelijke behandeling”, als volgt:

„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

16. § 19a, lid 1, van boek I van het Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Sociaal wetboek; hierna: „SGB I”), omschrijft de twee soorten basisvoorziening voor werkzoekenden als volgt:

„(1) De basisvoorziening voor werkzoekenden omvat de volgende uitkeringen:

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

[...]”

17. In boek II van het Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Sociaal wetboek; hierna: „SGB II”), bepaalt § 1 daarvan, met het opschrift „Functie en doel van de basisvoorziening voor werkzoekenden”, 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 afhankelijkheid van sociale voorzieningen te beëindigen of te verminderen, met name door inschakeling in het arbeidsproces, en
2. uitkeringen voor levensonderhoud.”

18. § 7 van het SGB II, met het opschrift „Uitkeringsgerechtigden”, bepaalt:

„(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 [...] Duitsland hebben (arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden). Niet inbegrepen zijn:

1. buitenlanders die niet in [...] 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 [...] Duitsland verblijven met een verblijfstitel die is afgegeven overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 5, van de wet betreffende het verblijf. De bepalingen op het gebied van het verblijfsrecht gelden onverminderd.

[...]”

19. § 8 van het SGB II, „Arbeidsgeschiktheid”, bepaalt:

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

[...]”

20. § 9 van het SGB II bepaalt:

„(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 andere uitkeringsinstanties. [...]

[...]”

21. De §§ 14 tot en met 18 van het SGB II, die de eerste afdeling van hoofdstuk III vormen, hebben betrekking op de uitkeringen ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt.

22. De §§ 20, 21 en 22 van het 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 van het SGB II ten slotte hebben betrekking op uitkeringen voor opleiding en participatie.

23. § 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. [...]”

24. § 21 van het SGB XII bepaalt:

„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

25. § 1 van het FreizügG/EU omschrijft de werkingssfeer van deze wet:

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

26. § 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 op het federale grondgebied overeenkomstig deze wet.

(2) Het recht van vrij verkeer uit hoofde van het gemeenschapsrecht 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,

[...]

(3) Voor werknemers en zelfstandigen blijft het in lid 1 bedoelde recht onverlet 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,

[...]

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

[...]”

27. § 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

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

29. De Duitse regering heeft echter op 19 december 2011 een voorbehoud laten opnemen overeenkomstig artikel 16, punt b, van genoemd verdrag (hierna: „voorbehoud”) volgens hetwelk „[d]e regering van de Bondsrepubliek Duitsland zich niet [verbindt] om de uitkeringen van het Duitse Sociaal Wetboek, Boek II, Basisvoorziening voor werkzoekenden, in de geldende versie, 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

30. Verzoekers in het hoofdgeding zijn Spaans staatsburger. García-Nieto en Peña Cuevas woonden in Spanje sinds meerdere jaren samen, zonder getrouwd te zijn en zonder een geregistreerd partnership te zijn aangegaan, met Jovanlis Peña García, hun gemeenschappelijke kind, en met de nog minderjarige zoon van Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz.

31. In april 2012 is García-Nieto met hun dochter Jovanlis Peña García binnengekomen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Zij heeft zich op 1 juni 2012 als werkzoekende ingeschreven. Zij is een dag of tien later gaan werken als keukenhulp. Vanaf 1 juli 2012 heeft zij uit dien hoofde een netto maandloon van 600 EUR ontvangen (onderworpen aan de betaling van sociale verzekeringspremies).

32. Niet veel later, op 23 juni 2012, hebben Peña Cuevas en zijn zoon Joel Luis Peña Cruz zich bij hen gevoegd. Tot 1 november 2012 hebben zij alle vier bij de moeder van García-Nieto gewoond en hebben zij in hun levensonderhoud voorzien met het inkomen van laatstgenoemde.

33. Peña Cuevas is van 2 tot en met 30 november 2012 kort werkzaam geweest. Hij heeft vervolgens vanaf 1 december 2012 tot 1 januari 2013 op grond van verzekeringstijdvakken in Spanje een werkloosheidsuitkering ontvangen krachtens boek III van het Duitse Sociaal wetboek. In januari 2013 heeft hij als schoonmaker gewerkt. Na beëindiging van deze werkzaamheid heeft hij opnieuw een werkloosheidsuitkering ontvangen. Sinds oktober 2013 heeft hij een nieuwe betrekking die, volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing, op 30 september 2014 ten einde zou lopen.

34. García-Nieto en Peña Cuevas ontvangen sinds juli 2012 kinderbijslag voor hun twee kinderen. Laatstgenoemden gaan overigens sinds 22 augustus 2012 naar school.

35. Op 30 juli 2012 hebben verzoekers in het hoofdgeding bij het Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (hierna: „Jobcenter”) eveneens uitkeringen voor levensonderhoud krachtens het SGB II aangevraagd.

36. Het Jobcenter heeft evenwel geweigerd genoemde uitkeringen aan Peña Cuevas en zijn zoon Peña Cruz voor de maanden augustus en september 2012 toe te kennen. Het besluit van het Jobcenter was gebaseerd op § 7, lid 1, tweede volzin, punt 1, van het SGB II, aangezien Peña Cuevas en zijn zoon minder dan drie maanden in Duitsland verbleven en Peña Cuevas overigens geen werknemer of zelfstandige was. Volgens het Jobcenter was de uitsluiting van het recht op die uitkeringen eveneens van toepassing op de zoon van Peña Cuevas. Na het voorbehoud van de Duitse regering konden het bijstandsverdrag evenmin rechten voortvloeien.

37. Na deze weigering hebben verzoekers in het hoofdgeding tegen dat besluit beroep ingesteld bij het Sozialgericht Gelsenkirchen, dat hen in het gelijk heeft gesteld. Het Jobcenter heeft tegen dat vonnis echter hoger beroep ingesteld bij het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen.

38. In dat kader heeft de verwijzende rechter er twijfels over geuit of het in het licht van het Unierecht toelaatbaar is dat verzoekers in het hoofdgeding volledig worden uitgesloten van het recht op uitkeringen voor levensonderhoud.

IV – Prejudiciële verwijzing en procesverloop voor het Hof

39. Bij beslissing van 22 mei 2014, op 17 juni 2014 ingekomen bij het Hof, heeft het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen de behandeling van de zaak derhalve geschorst en het Hof krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „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 genoemde 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?
- 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 gedurende de eerste drie maanden van verblijf zonder uitzondering is uitgesloten wanneer burgers van de Unie in Duitsland niet als werknemer of zelfstandige werkzaam zijn, noch op grond van § 2, lid 3, van het van het [FreizügG/EU] het recht van vrij verkeer genieten?
- 3) Ingeval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, verzetten andere in het primaire recht vervatte beginselen van gelijke behandeling – inzonderheid artikel 45, lid 2, VWEU, juncto artikel 18 VWEU – zich dan tegen een nationale bepaling volgens welke burgers van de Unie een sociale uitkering ter waarborging van de bestaanszekerheid, die tevens de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt, zonder uitzondering gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf in Duitsland wordt ontzegd wanneer deze burgers van de Unie weliswaar niet als werknemer of zelfstandige werkzaam zijn, noch op grond van §2, lid 3, FreizügG/EU het recht van vrij verkeer genieten, maar wel blijf geven van een werkelijke band met de gastlidstaat en in het bijzonder met de arbeidsmarkt in de gastlidstaat?”

40. Bij besluit van 19 maart 2015 heeft de verwijzende rechter niettemin beslist dat er geen aanleiding was om te antwoorden op de eerste prejudiciële vraag, aangezien deze in dezelfde bewoordingen was gesteld in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) en dat het Hof daarop bevestigend heeft geantwoord door te oordelen dat „verordening nr. 883/2004 in die zin moet 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 werkingsfeer van artikel 4

daarvan vallen”.⁵

41. Verzoekers in het hoofdgeding, de Duitse en de Poolse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

42. Met uitzondering van de Poolse regering hebben al deze partijen bovendien ter terechtzitting van 22 april 2015 mondelinge opmerkingen ingediend. De Franse regering, die geen schriftelijke opmerkingen had ingediend, heeft tijdens deze terechtzitting haar argumenten eveneens uiteen kunnen zetten.

V – Analyse

A – Inleidende opmerkingen met betrekking tot de kwalificatie van de uitkeringen voor levensonderhoud zoals voorzien in de nationale wetgeving

43. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de door de nationale wetgeving ter omzetting van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 aangebrachte beperkingen van het beginsel van gelijke behandeling, als bedoeld in artikel 4 van verordening nr. 883/2004, verenigbaar zijn met het recht van de Unie en zo ja, in welke mate.

44. Met deze vraag beziet de verwijzende rechter § 7, lid 1, tweede volzin, punt 1, van het SGB II in het licht van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, op grond waarvan bij de toekenning van „socialebijstandsuitkeringen” mag worden afgeweken van het beginsel van gelijkheid van onderdanen van de gastlidstaat en burgers van de Unie.

45. De vraag of het nationale voorschrift verenigbaar is met artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 is derhalve alleen relevant indien de betrokken uitkeringen als „socialebijstandsuitkeringen” in de zin van deze richtlijn kunnen worden aangemerkt.

46. Het Hof heeft reeds de gelegenheid gehad te preciseren dat een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie als bedoeld in verordening nr. 883/2004 eveneens onder het begrip „socialebijstandsstelsel” van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38, kan vallen.⁶ Indien dergelijke prestaties van financiële aard echter bestemd zijn om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, kunnen zij niet als „socialebijstandsuitkeringen” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 worden beschouwd.⁷ In dat geval zouden zij binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU vallen, dat de kern vormt van de derde prejudiciële vraag.

47. Al naargelang van de aard van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitkeringen, zal bijgevolg ofwel alleen de tweede ofwel alleen de derde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter hoeven te worden beantwoord.

48. Ik ben reeds uitvoerig op deze vraag ingegaan in mijn conclusies in de zaken *Dano*⁸ en *Alimanovic*⁹ en ben tot de slotsom gekomen dat de in het SGB II voorziene uitkeringen voor levensonderhoud beantwoorden aan de omschrijving van socialebijstandsuitkeringen in de zin van richtlijn 2004/38.¹⁰

5 — Punt 55 en punt 1 van het dictum.

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

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

8 — C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — C-67/14, EU:C:2015:210, aanhangig bij het Hof.

10 — Zie punten 65-72 van mijn conclusie in de zaak *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:341) en punten 54-58 van mijn conclusie in de zaak *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:210), aanhangig bij het Hof.

49. Volgens mij heeft het Hof zelf de uitkeringen voor levensonderhoud van het SGB II uitgelegd als socialebijstandsuitkeringen in de zin van richtlijn 2004/38. In punt 69 van het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) heeft het Hof immers geoordeeld „dat een burger van de Unie, wat de toegang tot sociale uitkeringen betreft, *zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn*, zich er alleen op kan 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”.¹¹ De in die zaak aan de orde zijnde uitkeringen waren identiek aan die welke door het Jobcenter aan verzoekers in het hoofdgeding zijn geweigerd.

50. Aangezien ik anders het in het arrest Vatsouras en Koupatantze¹² geformuleerde 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 beschouwd¹³, in twijfel zou trekken, zal ik mijn analyse richten op deze laatstgenoemde bepaling en niet op artikel 45, lid 2, VWEU.

51. Volledigheidshalve zal ik niettemin een analyse in het licht van deze bepaling geven en het op de derde prejudiciële vraag te geven antwoord bespreken, voor het geval het Hof het aan de nationale rechter laat om de betrokken uitkeringen te kwalificeren als sociale bijstand dan wel als uitkeringen bestemd om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken of zelfs als uitkeringen die beide doelstellingen nastreven.

52. Indien de nationale rechter zou oordelen dat de gevorderde uitkeringen een dubbele doelstelling nastreven, namelijk enerzijds het recht op eigen onderhoud te waarborgen en anderzijds de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, ben ik in dat kader van mening dat hij zich moet baseren op de hoofdfunctie van de uitkeringen, die er in het onderhavige geval ontegenzeggelijk in bestaat de middelen van bestaan te waarborgen die noodzakelijk zijn om een menswaardig leven te kunnen leiden.

B – Tweede prejudiciële vraag

53. Volgens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, „is [een gastlidstaat] 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”, dat wil zeggen gedurende de periode waarin naar werk wordt gezocht door de burgers van de Unie die met dat doel zijn binnengekomen op het grondgebied van de gastlidstaat en die „niet [kunnen] worden verwijderd zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld”.

54. Hoewel 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* [...]”.¹⁴

55. Aangaande de in deze bepaling bedoelde eerste drie maanden, heeft het Hof in het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) eerdere rechtspraak bevestigd dat „[k]rachtens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 [...] [de gastlidstaat] [...] niet verplicht [was] gedurende die periode een recht op een sociale uitkering toe te kennen aan een onderdaan van een andere lidstaat of aan diens gezinsleden”.¹⁵ Deze rechtspraak kan als vaste rechtspraak worden aangemerkt.¹⁶

11 — Cursivering van mij.

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

13 — Ibidem (punt 45).

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

15 — Punt 70.

16 — Zie arresten Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punten 34 en 35) en Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punt 56).

56. Met betrekking tot het recht van de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat werkzoekende zijn, dat wil zeggen de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde tweede tijdsperiode, heeft het Hof bovendien reeds geoordeeld dat bij zijn onderzoek van het non-discriminatiebeginsel „niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid [ervan] aantasten”.¹⁷

57. Dat burgers van de Unie die gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid van verkeer en van verblijf, met betrekking tot sociale uitkeringen anders worden behandeld dan de eigen onderdanen van de gastlidstaat is in feite „een onvermijdelijke consequentie van richtlijn 2004/38 [wegens] het door de Uniewetgever in artikel 7 van die 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”.¹⁸

58. 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.

59. Het algemene rechtskader waarin richtlijn 2004/38 is opgenomen, doet niet af aan deze slotsom.

60. In het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) heeft het Hof erop gewezen „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)”.¹⁹

61. Vervolgens heeft het zijn vaste rechtspraak aangehaald dat „de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn en [...] 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)”.²⁰

62. Hieruit 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 [recht van de Unie] 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., EU:C:2013:97, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak)”.²¹

63. Het Hof heeft nog toegevoegd 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,

17 — Arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 46). Deze vaststelling van de geldigheid betrof weliswaar de artikelen 12 EG en 39, lid 2, EG (thans artikelen 18 VWEU en 45, lid 2, VWEU), doch aangezien „[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 [recht van de Unie] vallende situaties” [zie punt 59 van het arrest Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358 (cursivering van mij)], komt het mij voor dat de vaststelling door het Hof van de geldigheid van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet kan zijn beperkt tot alleen de situatie van de „werknemer”, in de zin van artikel 45 VWEU.

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

19 — Punt 57.

20 — Arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 58).

21 — Ibidem (punt 59).

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 lidstaten 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).²²

64. Ten slotte is het Hof tot de slotsom gekomen 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.”²³

65. Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat een ongelijke behandeling tussen de burgers van de Unie en de onderdanen van de gastlidstaat toestaat, vormt met andere woorden een „afwijking van het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 18 VWEU en waaraan artikel 24, lid 1, van [dezelfde] richtlijn [...] slechts specifieke uitdrukking geeft”.²⁴ Derhalve dient artikel 24, lid 2, volgens de rechtspraak van het Hof 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.

66. De beperkingen op de toekenning van socialezekerheidsuitkeringen aan de burgers van de Unie, wanneer zij niet langer de status van werknemer hebben, die zijn ingesteld op grondslag van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, moeten bovendien legitiem zijn.²⁵

67. Deze achtergrond en deze regels, die enerzijds een strikte uitlegging van de uitzondering eisen en anderzijds verlangen dat de eruit voortvloeiende beperkingen legitiem zijn, waren in de zaak Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), aanhangig bij het Hof, voor mij reden om voor te stellen 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 (eerste situatie);
- die van een onderdaan van een lidstaat die zich naar het grondgebied van een andere lidstaat begeeft om werk te zoeken (tweede situatie), en
- die van een onderdaan van een lidstaat die langer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft en daar heeft gewerkt (derde situatie).

68. Verzoekers in het hoofdgeding kunnen zich bevinden in de situatie als bedoeld in het eerste onderdeel van de eerste situatie (dat wil zeggen die van een onderdaan van een lidstaat die zich naar het grondgebied van een andere lidstaat begeeft en daar sinds minder dan drie maanden verblijft) en in die welke in de tweede situatie is beschreven (die van een onderdaan van een lidstaat die zich naar het grondgebied van een andere lidstaat begeeft om werk te zoeken).

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

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

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

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

69. Zoals ik hiervoor reeds heb gesteld, 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 [...] [de gastlidstaat] [...] niet verplicht [was] gedurende [een verblijf van korter dan drie maanden] een recht op een sociale uitkering toe te kennen aan een onderdaan van een andere lidstaat of aan diens gezinsleden”.²⁶

70. Deze uitlegging is in overeenstemming met de door richtlijn 2004/38 nagestreefde doelstelling om het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel van de lidstaten te bewaren.²⁷ Aangezien de lidstaten van burgers van de Unie niet mogen eisen dat zij voor een periode van drie maanden over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering beschikken, is het gerechtvaardigd om de lidstaten niet te verplichten gedurende deze periode de zorg voor hen op zich te nemen.

71. Zouden zij wel daartoe verplicht zijn, dan zou het toekennen van het recht op socialebijstandsuitkeringen aan burgers van de Unie, die niet verplicht zijn over voldoende bestaansmiddelen te beschikken, immers kunnen leiden tot massale verplaatsing, die een onredelijke belasting voor de nationale socialezekerheidsstelsels zou kunnen teweegbrengen.

72. Bovendien hebben personen die binnenkomen op het grondgebied van de gastlidstaat weliswaar mogelijkwijs persoonlijke banden met andere burgers van de Unie die reeds in deze lidstaat verblijven, doch is de band met de lidstaat zelf niettemin, naar alle waarschijnlijkheid, gedurende deze eerste periode beperkt.

73. Ik heb in het kader van mijn analyse van de tweede situatie als bedoeld in mijn conclusie in de zaak Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), aanhangig bij het Hof, overigens eveneens opgemerkt dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt 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 verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap]²⁸, 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 Unie²⁹], recht hebben op dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers”³⁰.

74. Gelet op de motivering van het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) met betrekking tot het evenwicht van richtlijn 2004/38³¹ en op het door het recht van de Unie en de rechtspraak van het Hof gemaakte onderscheid tussen de werknemer die binnenkomt op het grondgebied van een lidstaat en degene die reeds tot deze arbeidsmarkt is toegetreden, lijkt mij 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) gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf of voor een langere periode wordt toegekend aan personen die zich naar het grondgebied van die lidstaat begeven om werk te zoeken, niet in strijd te zijn met artikel 4 van verordening nr. 883/2004, noch met het door genoemde richtlijn ingevoerde stelsel.

26 — Punt 70.

27 — Punt 10 van deze richtlijn.

28 — PB L 257, blz. 2.

29 — PB L 141, blz. 1.

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

31 — Punten 67-79.

75. Deze uitsluiting is niet alleen in overeenstemming met de bewoordingen van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat de lidstaten toestaat de toekenning van socialebijstandsuitkeringen te weigeren aan onderdanen van andere lidstaten gedurende de eerste drie maanden en langer wanneer zij op het grondgebied van de gastlidstaat zijn binnengekomen om werk te zoeken, maar eveneens met het objectieve verschil in situatie – dat is aanvaard in de rechtspraak van het Hof en is vervat in met name artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 – tussen de onderdanen die voor het eerst werk zoeken op het grondgebied van de gastlidstaat en degenen die reeds tot deze markt zijn toegetreden.³²

76. Ook in de aan de uitlegging van richtlijn 2004/38 en van verordening nr. 883/2004 gewijde literatuur wordt deze slotsom volgens mij niet ter discussie gesteld, zelfs niet in het meer algemene kader van het burgerschap van de Unie, zoals dat in de artikelen 18 VWEU, 20 VWEU en 21 VWEU is vastgelegd.³³

77. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), dat het recht op eerbiediging van het privé-leven, het familie- en gezinsleven, de woning en de communicatie formuleert, kan volgens mij evenmin mijn analyse en de conclusie waartoe ik ben gekomen, veranderen.

78. Afgezien van het feit dat dit artikel 7 algemeen van aard is, kunnen de rechten die het beschermt, immers worden beperkt, op voorwaarde, met name, dat – overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest – het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Net zomin als het gelijkheidsbeginsel in zijn kern wordt aangetast door de in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 vastgestelde afwijking, is dat het geval bij het door artikel 7 van het Handvest vervatte recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven.

C – Derde prejudiciële vraag

79. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, of met name de artikelen 45, lid 2, VWEU en 18 VWEU zich verzetten tegen een nationale regeling die zonder uitzondering de burgers van de Unie wier recht van verblijf slechts is gerechtvaardigd op grond dat zij werkzoekend zijn, uitsluit van de toekenning van sociale uitkeringen die beogen, enerzijds, bestaansmiddelen te verschaffen en, anderzijds, de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

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

33 — Volgens Herwig Verschueren, „[lijkt] [d]eze evenwichtige benadering ook weerspiegeld te worden door de wetgeving [van de Europese Unie] in richtlijn 2004/38. Deze richtlijn voorziet inderdaad in artikel 24, lid 2, in een afwijking van het principe van gelijke behandeling inzake sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf [...]” (Verschueren, H., „Vrij verkeer van personen in de EU en de sociale minimumuitkeringen van de lidstaten: op zoek naar een evenwicht”, *Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1e kwartaal 2013, blz. 109-135, met name blz. 129; zie eveneens blz. 119). Marc Morsa bevestigt eveneens dat „hoewel het verblijfsrecht voor maximaal drie maanden wordt toegekend aan alle burgers van de Unie zonder andere voorwaarden of verplichting dan het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort (artikel 6, eerste alinea [van richtlijn 2004/38], artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 de gastlidstaat niettemin toestaat het recht op sociale bijstand gedurende de eerste drie maanden van verblijf niet toe te kennen aan economisch niet-actieve personen, zodat zij geen onredelijke belasting gaan vormen voor het socialebijstandstelsel van deze lidstaat” (niet-officiële vertaling; Morsa, M., „Les migrations internes à l’Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38”, *Journal des tribunaux du travail*, 2014, blz. 245-253, met name blz. 251). Elaine Fahey legt de nadruk op de woordkeuze van artikel 24, en preciseert dat „[i]t will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) [...] The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: ‘shall’, as opposed to discretionary terminology such as ‘may’, underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance” (Fahey, E., „Interpretive legitimacy and distinction between ‘social assistance’ and ‘work seekers allowance’: Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze”, *E.L. Rev.*, 2009, 34(6), blz. 933-949, met name blz. 939 en 940, zie eveneens blz. 946). Kay Hailbronner bevestigt eveneens deze eenduidige uitlegging van artikel 24 van richtlijn 2004/38 wanneer hij schrijft dat „article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. No exception is made for a genuine link to the employment market.” (cursivering van mij, Hailbronner K., „Union citizenship and access to social benefits”, *CML Rev.*, 2005(42), blz. 1245–1267, met name blz. 1263, zie eveneens de uiteenzettingen op blz. 1259 en 1260).

80. Hoewel de eerste vraag bevestigend is beantwoord, blijft de derde vraag relevant indien het Hof het aan de verwijzende rechter laat om de uitkeringen van de basisvoorziening in het licht van het recht van de Unie te kwalificeren en laatstgenoemde oordeelt dat deze uitkeringen in wezen beogen de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

81. Het is 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”.³⁴

82. Het Hof heeft in het arrest *Vatsouras en Koupatantze* (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344) evenwel eveneens geoordeeld dat „[het echter legitiem is] [d]at een lidstaat een dergelijke uitkering pas toekent nadat is vastgesteld dat de werkzoekende een reële band heeft met de arbeidsmarkt van die staat”.³⁵

83. Volgens vaste rechtspraak kan een dergelijke band met name blijken uit de vaststelling dat de persoon in kwestie tijdens een redelijke periode effectief werk heeft gezocht in de betrokken lidstaat.³⁶

84. In deze omstandigheden „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”.³⁷

85. Nochtans kan er niet aan voorbij worden gegaan dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het hanteren van één enkel criterium dat te algemeen en te exclusief is, omdat hierdoor een te groot gewicht wordt toegekend aan een factor die niet noodzakelijk een juiste weergave is van de mate waarin een echte en reële band bestaat tussen de aanvrager van de uitkeringen en de betrokken geografische arbeidsmarkt, met uitsluiting van elke andere representatieve factor, verder gaat dan nodig is ter bereiking van het beoogde doel.³⁸

86. Ik leid uit deze twee benaderingen af dat andere factoren dan alleen het zoeken naar werk eveneens in aanmerking kunnen worden genomen teneinde te beoordelen of er sprake is van een reële band met de betrokken geografische markt.

87. Volgens het Hof kunnen factoren die betrekking hebben op de familieomstandigheden, zoals het bestaan van nauwe banden wat het privéleven betreft, eveneens bijdragen tot het bewijs van het bestaan van een reële band tussen de aanvrager en zijn nieuwe gastlidstaat.³⁹ In deze omstandigheden gaat een nationale regeling die een voorwaarde vaststelt die „belet dat rekening wordt gehouden met andere factoren die mogelijk anderszins representatief zijn voor de mate waarin er een [reële] band tussen de aanvrager van wachttuitkeringen en de betrokken geografische arbeidsmarkt bestaat, verder [...] dan nodig voor de verwezenlijking van de doelstelling die daarmee wordt nagestreefd”.⁴⁰

34 — Arrest *Prete* (C-367/11, EU:C:2012:668, punt 25). Zie eveneens in deze zin punt 49 van hetzelfde 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).

35 — Punt 38.

36 — Zie in deze 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).

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

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

39 — *Ibidem* (punt 50).

40 — *Ibidem* (punt 51).

88. Uit het bovenstaande volgt dat het recht van de Unie, en meer in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel zoals dat is vervat in artikel 45, lid 2, VWEU, in de weg staat aan een regeling van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, die een burger van de Unie gedurende de eerste drie maanden van zijn verblijf automatisch uitsluit van het recht op een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004 die de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt, zonder deze burger toe te staan te bewijzen dat er sprake is van een reële band met de gastlidstaat.

89. In dat opzicht kunnen de factoren die betrekking hebben op de familieomstandigheden (zoals de leerplicht van de kinderen of door de verzoeker met de gastlidstaat opgebouwde nauwe banden, met name wat het privéleven betreft)⁴¹ of ook het tijdens een redelijke periode werkelijk en effectief zoeken naar werk, aantonen dat er sprake is van genoemde band met de gastlidstaat.⁴² In het verleden verricht werk, en zelfs het feit dat na het verzoek om toekenning van sociale bijstand nieuw werk is gevonden, zou daartoe eveneens in aanmerking moeten worden genomen.⁴³

90. Het staat echter niet aan het Hof om in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing vast te stellen dat er sprake is van een dergelijke band; dat is de taak van de bevoegde nationale autoriteiten, waarvan de nationale rechters deel uitmaken.

VI – Conclusie

91. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de door het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen voorgelegde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

- „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, moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat die onderdanen van andere lidstaten gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat uitsluit van het recht op bepaalde „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” als bedoeld in artikel 70, lid 2, 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 (EU) nr. 1244/2010 van de Commissie van 9 december 2010, die eveneens een ‚socialebijstandsuitkering’ in de zin van richtlijn 2004/38 is.
- 2) Artikel 45, lid 2, VWEU, staat in de weg aan een regeling van een lidstaat die de onderdanen van andere lidstaten gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat 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 de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt, zonder hun de mogelijkheid te bieden te bewijzen dat er sprake is van een reële band met de arbeidsmarkt van de gastlidstaat.”

41 — Zie in deze zin arresten Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punt 50) en Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punt 100).

42 — Tenminste met de arbeidsmarkt ervan. Zie in deze 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).

43 — Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaken Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:150), die heeft gewezen op het feit dat verzoekers in het hoofdgeding de eerste maanden van hun binnenkomst op het grondgebied van de gastlidstaat een economische activiteit hadden verricht. In verband met deze bijzondere omstandigheid was advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van mening dat ten aanzien van verzoekers „moeilijk [kon] worden volgehouden dat zij courante ‚werkzoekenden’ [waren] wanneer zij vervolgens werkloos [zijn geworden]” (punt 63).