



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 20 maj 2014¹

Mål C-333/13

**Elisabeta Dano,
Florin Dano
mot
Jobcenter Leipzig**

(begäran om förhandsavgörande från Sozialgericht Leipzig (Tyskland))

”Förordning (EG) nr 883/2004 — Direktiv 2004/38/EG — Unionsmedborgarskap — Likabehandling — Unionsmedborgare som inte bedriver ekonomisk verksamhet och som uppehåller sig i en annan medlemsstat — Lagstiftning i en medlemsstat som föreskriver att sådana personer ska uteslutas från möjligheten att beviljas särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, om deras uppehållsrätt endast grundar sig på artikel 20 FEUF”

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande aktualiserar i huvudsak frågan huruvida en medlemsstat får utesluta behövande medborgare i andra medlemsstater från möjligheten att beviljas icke-avgiftsfinansierade förmåner som säkerställer existensminimum, i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen² i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009³ (nedan kallad förordning nr 883/2004 eller förordningen), för att förhindra att dessa förmåner utgör en orimlig belastning för medlemsstaten, även om medlemsstatens egna medborgare som befinner sig i samma situation beviljas sådana förmåner.

2. De tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt föranleder domstolen att återigen granska förhållandet mellan förordning nr 883/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG⁴ och att granska dels begreppet särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i förordning nr 883/2004, dels begreppet socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38.

3. Även om tolkningsfrågorna inte uttryckligen avser frågan hur de förmåner som är aktuella i det nationella målet ska kvalificeras med hänsyn till dessa båda rättsakter, anser jag följaktligen att domstolen inte kan undvika att pröva denna fråga, om den vill ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 166, s. 1, och rättelse i EUT L 200, 2004, s. 1.

3 — JO L 284, p. 43.

4 — EUT L 158, s. 77, och rättelse i EUT L 299, 2004, s. 35 och rättelse EUT L 229, s. 35, och EUT 2005, L 197, s. 34.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

4. I artikel 1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), med rubriken "Människans värdighet", föreskrivs följande: "Människans värdighet är okränkbar. Den ska respekteras och skyddas."

5. I artikel 20 i stadgan, med rubriken "Likhet inför lagen", föreskrivs att "[a]lla människor är lika inför lagen".

2. Förordning nr 883/2004

6. Skälen 16 och 37 i förordning nr 883/2004 har följande lydelse:

"(16) Inom gemenskapen är det i princip inte berättigat att göra rättigheter som rör social trygghet avhängiga av de berörda personernas bosättningsort. I särskilda fall, i synnerhet när det gäller de särskilda förmåner som är knutna till den berörda personens ekonomiska och sociala situation, bör dock bosättningsorten kunna beaktas.

...

"(37) Så som domstolen vid flera tillfällen har förklarat, måste bestämmelser som avviker från principen om att socialförsäkringsförmåner kan exporteras tolkas strikt. Detta innebär att de endast kan tillämpas på förmåner som uppfyller särskilda villkor. Därav följer att kapitel 9 i avdelning III i denna förordning endast kan tillämpas på förmåner som är både särskilda och icke-avgiftsfinansierade och förtecknade i bilaga X till denna förordning."

7. Den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 883/2004 regleras i artikel 2.1 i nämnda förordning, vilken har följande lydelse:

"Denna förordning skall tillämpas på alla som är medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande."

8. I artikel 3 i förordning nr 883/2004 beskrivs förordningens sakområden enligt följande:

"1. Denna förordning skall tillämpas på all lagstiftning om de grenar av den sociala tryggheten som rör

...

h) förmåner vid arbetslöshet,

...

2. Om inte annat föreskrivs i bilaga XI skall denna förordning tillämpas på alla allmänna och särskilda system för social trygghet, oavsett om de är avgiftsfinansierade eller inte, och system där en arbetsgivares eller en redares skyldigheter regleras.

3. Denna förordning skall också tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70.

...

5. Denna förordning ska inte tillämpas på

- a) socialhjälp och medicinsk hjälp, eller
- b) förmåner, avseende vilka en medlemsstat påtar sig ansvaret för personskador och lämnar ersättning, exempelvis förmåner till offer för krig och militära aktioner eller deras följder, offer för brott, mord eller terroristdåd, offer för skador som vållats av medlemsstatens tjänstemän under deras tjänsteutövning eller offer som har lidit skada av politiska eller religiösa skäl eller på grund av sin härkomst.”

9. I artikel 4 i förordningen, med rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i denna förordning, skall de personer på vilka denna förordning skall tillämpas ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

10. Kapitel 9 i avdelning III i förordning nr 883/2004 avser ”Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner”. Kapitlet består endast av artikel 70, vilken har rubriken ”Allmän bestämmelse” och följande lydelse:

”1. Denna artikel skall tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som utges enligt sådan lagstiftning som genom de personer som omfattas, mål och/eller villkor för berättigande har drag av både den lagstiftning om social trygghet som avses i artikel 3.1 och av socialt stöd.

2. Vid tillämpningen av detta kapitel avses med ’särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner’ sådana förmåner

- a) som är avsedda att
 - i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i artikel 3.1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten, eller
 - ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten,

och

- b) där finansieringen enbart härrör från obligatorisk beskattning avsedd att täcka allmänna offentliga utgifter och villkoren för att tillhandahålla och beräkna förmånerna inte är beroende av någon avgift från förmånstagarens sida; förmåner som utges som tillägg till en avgiftsfinansierad förmån skall emellertid inte anses vara avgiftsfinansierade förmåner endast av detta skäl,

och

- c) som förtecknas i bilaga X.

3. Artikel 7 och övriga kapitel i denna avdelning skall inte tillämpas på de förmåner som anges i punkt 2 i denna artikel.

4. Förmånerna i punkt 2 skall uppbäras uteslutande i den medlemsstat där de berörda personerna är bosatta och i enlighet med dess lagstiftning. Förmånerna skall utges och bekostas av institutionen på bosättningsorten.”

11. Bilaga X till förordning nr 883/2004 reglerar ”särskilda icke avgiftsfinansierade kontanta förmåner” och innehåller följande uppgift under rubriken ”Tyskland”:

”...

b) Förmåner som ska täcka levnadsomkostnader enligt grundgarantin för arbetssökande, såvida inte kraven när det gäller dessa förmåner är uppfyllda för rätt till ett tillfälligt tillägg efter det att arbetslöshetsförmåner har utgetts (artikel 24.1 i volym II i lagen om social trygghet – Sozialgesetzbuch).”

3. Direktiv 2004/38

12. I skälen 10, 16 och 21 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. Därför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor.

...

(16) Så länge de personer som omfattas av rätten till bosättning inte utgör en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem bör de inte utvisas. Därför får en utvisningsåtgärd inte vara en automatisk följd av anlitandet av det sociala biståndssystemet. Den mottagande medlemsstaten bör bedöma om det är fråga om tillfälliga svårigheter och beakta bosättingens längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats, när de bedömer huruvida personen ifråga blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem och bör utvisas. Under inga omständigheter får arbetstagare, egenföretagare eller arbetssökande enligt domstolens definition bli föremål för utvisning, utom av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

...

(21) Det bör emellertid lämnas åt den mottagande medlemsstaten att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetssökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagare eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar, eller bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, innan rätten till permanent uppehåll erhållits till dessa personer.”

13. I artikel 6.1, med rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader”, föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.”

14. I artikel 7.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten ...

...”

15. Artikel 8 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Administrativa formaliteter för unionsmedborgare”. I artikel 8.4 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara ’tillräckliga tillgångar’, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilken medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd, eller, om detta kriterium inte kan tillämpas, minimipensionen i den mottagande medlemsstaten.”

16. Artikel 14 i direktiv 2004/38 avser ”Bibehållen uppehållsrätt”. Följande anges i denna bestämmelse:

”1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

...

3. En utvisningsåtgärd skall inte vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten.

4. Genom undantag från punkterna 1 och 2 och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitel VI får en utvisningsåtgärd under inga förhållanden vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar

- a) om unionsmedborgarna är anställda eller egenföretagare, eller
- b) om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.”

17. I artikel 24, med rubriken ”Likabehandling”, anges slutligen följande:

”1. Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen skall alla unionsmedborgare som enligt detta direktiv uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, skall åtnjuta denna rättighet.

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

B – Tysk rätt

1. Lagen om social trygghet

18. I 19a § punkt 1, vilken återfinns i volym I, lagen om social trygghet, (Sozialgesetzbuch Erstes Buch) (nedan kallad SGB I), beskrivs de två typerna av förmåner enligt grundgarantin för arbetssökande på följande sätt:

”(1) Enligt rätten till grundgarantin för arbetssökande kan det göras anspråk på följande:

1. Förmåner för att komma in på arbetsmarknaden,
2. Förmåner som ska säkerställa existensminimum.

...”

19. I 1 § punkterna 1 och 3, volym II, lagen om social trygghet, (Sozialgesetzbuch Zweites Buch) (nedan kallad SGB II), med rubriken ”Funktionen och syftet med grundgarantin för arbetssökande”, föreskrivs följande:

”(1) Grundgarantin för arbetssökande syftar till att göra det möjligt för förmånsberättigade personer att leva ett människovärdigt liv.

...

(3) Grundgarantin för arbetssökande omfattar förmåner

1. som ska få hjälpbehovet att upphöra eller minska, särskilt genom att den berörda personen kommer in på arbetsmarknaden, och
2. som ska säkerställa existensminimum.”

20. I 7 § SGB II, med rubriken ”Förmånsberättigade personer”, föreskrivs följande:

”(1) Förmånerna enligt denna volym är avsedda för personer som

1. har fyllt 15 år men som ännu inte har uppnått den åldersgräns som avses i 7a §,
2. har arbetsförmåga,
3. är hjälpbehövande, och

4. stadigvarande vistas i Förbundsrepubliken Tyskland (förmånsberättigade personer som har arbetsförmåga). Följande personer är undantagna:

1. Utlänningar som inte är anställda eller egenföretagare i Förbundsrepubliken Tyskland och som inte har rätt till fri rörlighet enligt 2 § punkt 3 lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Freizügigkeitsgesetz/EU) (nedan kallad FreizügG EU), och deras familjemedlemmar, under de första tre månaderna av deras vistelse,

2. utlänningar vars uppehållsrätt endast motiveras av att de söker arbete, och deras familjemedlemmar,

...

Punkt 1 andra meningen är inte tillämplig på utlänningar som vistas i Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med ett uppehållstillstånd som utfärdats enligt kapitel 2 i avsnitt 5 i lagen om uppehållsrätt. Bestämmelserna om uppehållsrätt förblir oförändrade.

...”

21. I 8 § SGB II, vilken avser begreppet arbetsförmåga, föreskrivs följande:

”(1) Den som inte är förhindrad under en viss period, på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, att förvärvsarbeta minst tre timmar per dag på vanliga arbetsmarknadsmässiga villkor ska anses ha arbetsförmåga.

...”

22. I 9 § SGB II föreskrivs följande:

”(1) Med hjälpbehövande avses den som inte kan eller som inte i tillräcklig utsträckning kan försörja sig med den inkomst eller den förmögenhet som ska beaktas och som inte får nödvändigt bistånd från andra personer, i synnerhet från familjemedlemmar eller mottagare av andra sociala förmåner. ...

...”

23. 20 § SGB II innehåller kompletterande bestämmelser om de grundläggande försörjningsbehoven, 21 § SGB II innehåller bestämmelser om ytterligare behov, och 22 § SGB II innehåller bestämmelser om bostads- och uppvärmningsbehov. Slutligen avser 28–30 §§ SGB II förmåner för utbildning och deltagande.

24. I 1 §, volym XII, lagen om social trygghet, (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch) nedan kallad SGB XII), vilken avser socialt bistånd, föreskrivs följande:

”Det sociala biståndets funktion är att göra det möjligt för förmånsberättigade personer att leva ett människovärdigt liv. ...”

25. I 21 § SGB XII föreskrivs följande:

”Förmåner som säkerställer existensminimum utbetalas inte till personer som är berättigade till förmåner enligt volym 2 på grund av att de har arbetsförmåga eller på grund av släktband. ...”

26. 23 § SGB XII, med rubriken ”Socialt bistånd till utlänningar”, har följande lydelse:

”(1) . Utlänningar som faktiskt uppehåller sig i landet ska garanteras försörjningsbistånd, bistånd vid sjukdom, bistånd vid graviditet och moderskap samt bistånd för att få tillgång till vård enligt denna volym. Bestämmelserna i fjärde kapitlet påverkas inte. I övrigt kan socialt bistånd beviljas när det är motiverat med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Begränsningarna i den första meningen gäller inte utlänningar som har ett permanent uppehållstillstånd (Niederlassungserlaubnis) eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (befristeter Aufenthaltstitel) och som avser att stadigvarande vistas i Förbundsrepubliken Tyskland. Bestämmelser om att andra sociala biståndsförmåner än dem som avses i den första meningen ska eller bör utbetalas påverkas inte.

...

(3) . Utlänningar som rest in i landet i syfte att erhålla socialt bistånd eller vars uppehållsrätt endast följer av att de söker arbete har inte rätt till socialt bistånd, liksom deras familjemedlemmar. Om de rest in i landet för behandling eller lindring av en sjukdom, kan biståndet till sjuka personer endast betalas ut för att avhjälpa ett akut livshotande tillstånd eller för att genomföra en både nödvändig och brådskande behandling av en allvarlig eller smittsam sjukdom.

4. Utlänningar som erhåller socialt bistånd ska informeras om de återvändande- och vidarebosättningsprogram som är tillämpliga på dem. När så är lämpligt, ska åtgärder vidtas för att de berörda utlänningarna ska dra fördel av dessa program.

...”

2. FreizügG/EU

27. Tillämpningsområdet för FreizügG/EU regleras på följande sätt i 1 § i nämnda lag:

”Denna lag reglerar inresa och uppehåll för medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen (unionsmedborgare) och deras familjemedlemmar.”

28. I 2 § FreizügG/EU föreskrivs följande beträffande rätten till inresa och uppehåll:

”(1) Unionsmedborgare som åtnjuter fri rörlighet och deras familjemedlemmar har rätt att resa in och uppehålla sig i Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med denna lag.

(2) Följande personer åtnjuter fri rörlighet i enlighet med gemenskapsrätten:

1. Unionsmedborgare som vill uppehålla sig i landet som arbetstagare, för att söka arbete eller genomgå en yrkesutbildning.

...

5. Icke yrkesverksamma unionsmedborgare under de förutsättningar som anges i 4 §.

6. Familjemedlemmar under de förutsättningar som anges i 3 och 4 §§.

...”

29. I 4 § FreizügG/EU föreskrivs följande, avseende icke yrkesverksamma personer som åtnjuter fri rörlighet:

”Icke yrkesverksamma unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren, åtnjuter den rätt som följer av 2 § punkt 1 om de har en tillräcklig sjukförsäkring och tillräckliga medel för sitt uppehälle. Om en unionsmedborgare uppehåller sig i Förbundsrepubliken Tyskland som studerande, tillkommer denna rätt endast unionsmedborgarens make eller partner och underhållsberättigade barn.”

II – Bakgrund till det nationella målet

30. Elisabeta Dano, som är född år 1989, och hennes son Florin, som är född den 2 juli 2009 i Saarbrücken (Tyskland), är båda rumänska medborgare. Enligt vad den hänskjutande domstolen har konstaterat reste Elisabeta Dano senast in i Tyskland den 10 november 2010.

31. Den 19 juli 2011 utfärdade staden Leipzig ett permanent uppehållstillstånd avsett för unionsmedborgare till Elisabeta Dano, i vilket datumet för inresan i Tyskland fastställdes till den 27 juni 2011. Den 28 januari 2013 utfärdade staden dessutom en dubblätt av uppehållstillståndet till henne.

32. Elisabeta Dano och hennes son bor sedan ankomsten till Leipzig i en lägenhet tillhörande en syster till Elisabeta Dano, som förser dem med mat.

33. Elisabeta Dano uppbär barnbidrag (Kindergeld) för sin son Florin på 184 euro per månad, vilket utbetalas av försäkringskassan i Leipzig på den federala arbetsförmedlingens vägnar. Socialtjänsten för barn och ungdom i Leipzig utbetalar dessutom ett underhållsstöd på 133 euro per månad för barnet.

34. Elisabeta Dano gick tre år i skola i Rumänien och har inte något slutbetyg. Hon förstår tyska och kan uttrycka sig på enkel tyska. Hon kan däremot inte skriva på tyska och kan endast i begränsad utsträckning läsa tysk text. Hon har inte några yrkeskvalifikationer och har hittills varken arbetat i Tyskland eller i Rumänien.⁵

35. Elisabeta Dano och hennes son ingav en första ansökan om beviljande av förmåner enligt SGB II. Jobcenter Leipzig avlog ansökan genom beslut av den 28 september 2011, på grundval av 7 § punkt 1 andra meningen led 2 SGB II. Klagandena i det nationella målet överklagade inte detta beslut, vilket har vunnit laga kraft.

36. Klagandena ingav en ny ansökan den 25 januari 2012. Efter att den andra ansökan avlogs av Jobcenter Leipzig, begärde klagandena omprövning av detta beslut den 23 februari 2012. Begäran om omprövning grundade sig på artiklarna 18 FEUF och 45 FEUF och på domen i de förenade målen Vatsouras och Koupatantze.⁶ Myndigheten omprövade dock beslutet utan att ändra det genom beslut av den 1 juni 2012.

37. Det är med avseende på sistnämnda beslut som klagandena i det nationella målet väckte talan vid Sozialgericht Leipzig (domstol i Leipzig med behörighet att pröva socialrättsliga mål) den 1 juli 2012. Inom ramen för denna talan har de på nytt yrkat att de ska beviljas förmåner enligt grundgarantin för arbetssökande, nämligen förmånen som säkerställer existensminimum, socialt bistånd och bidrag till bostads- och uppvärmningskostnader (nedan kallade förmånerna enligt grundgarantin), med stöd av SGB II, för perioden från och med den 25 januari 2012.

5 — Den hänskjutande domstolen har även angett att Elisabeta Dano har dömts till villkorligt maximalt fängelsestraff på två år för förmögenhets- och egendomsbrott. Jag anser dock att dessa klagoranden inte påverkar svaren på de tolkningsfrågor som har ställts.

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

III – Begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid domstolen

38. Sozialgericht Leipzig anser att det följer av 7 § punkt 1 andra meningen led 2 SGB II och av 23 § punkt 3 SGB XII att klagandena inte har rätt till förmånerna enligt grundgarantin. Nämnda domstol vill dock få klarhet i huruvida bestämmelserna i unionsrätten, särskilt artikel 4 i förordning nr 883/2004, den allmänna icke-diskrimineringsprincip som följer av artikel 18 FEUF och den allmänna uppehållsrätt som följer av artikel 20 FEUF utgör hinder för ovannämnda bestämmelser i tysk rätt.

39. Genom beslut av den 3 juni 2013, vilket inkom till domstolen den 19 juni 2013, vilandeförklarade följaktligen Sozialgericht Leipzig målet och hänsköt med stöd av artikel 267 FEUF följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) . Inbegriper den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i förordning nr 883/2004 personer som inte önskar göra anspråk på sådana socialförsäkringsförmåner eller familjeförmåner som avses i artikel 3.1 i nämnda förordning, men däremot på sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner som avses i artiklarna 3.3 och 70 i förordningen?
- 2) . Om svaret på fråga 1 är jakande: Utgör artikel 4 i förordning nr 883/2004 hinder mot att medlemsstaterna, för att förhindra orimligt ianspråktagande av sådana icke-avgiftsfinansierade sociala förmåner som säkerställer existensminimum som avses i artikel 70 i förordningen, helt eller delvis utesluter behövande unionsmedborgare från tillämpningsområdet för sådana förmåner, vilka beviljas medlemsstatens egna medborgare i samma situation?
- 3) . Om svaren på frågorna 1 och 2 är nekande: Utgör a) artikel 18 FEUF och/eller b) artikel 20.2 ... a FEUF, jämförd med artikel 20.2 [andra stycket] FEUF och artikel 24.2 i direktiv 2004/38, hinder mot att medlemsstaterna, för att förhindra orimligt ianspråktagande av sådana icke-avgiftsfinansierade sociala förmåner som säkerställer existensminimum som avses i artikel 70 i förordningen, helt eller delvis utesluter behövande unionsmedborgare från tillämpningsområdet för sådana förmåner, vilka beviljas medlemsstatens egna medborgare i samma situation?
- 4) . Om det enligt svaren på föregående frågor är förenligt med unionsrätten att delvis utesluta personer från tillämpningsområdet för förmåner som ska säkerställa existensminimum: Får beviljandet av icke-avgiftsfinansierade förmåner som ska säkerställa existensminimum till unionsmedborgare, med undantag för akuta nödfall, begränsas till tillhandahållandet av de medel som krävs för att återvända till hemlandet, eller kräver artiklarna 1, 20 och 51 i [stadgan] att det ska beviljas mer långtgående förmåner som möjliggör permanent uppehåll?”

40. Skriftliga yttranden har ingetts av den tyska regeringen, den österrikiska regeringen (endast såvitt avser den andra frågan), Irland, Förenade kungarikets regering, och Europeiska kommissionen.

41. Samtliga dessa parter yttrade sig även vid förhandlingen den 18 mars 2014. Företrädarna för klagandena i det nationella målet, för den danska och för den franska regeringen, vilka inte hade ingett några skriftliga yttranden, fick även tillfälle att redogöra för sina argument vid förhandlingen.

IV – Bedömning

A – *Arten av förmånerna enligt grundgarantin med hänsyn till förordning nr 883/2004 och direktiv 2004/38*

42. Som jag påpekade i inledningen avser tolkningsfrågorna inte uttryckligen frågan hur de förmåner enligt grundgarantin som är aktuella i det nationella målet ska kvalificeras med hänsyn till förordning nr 883/2004 och direktiv 2004/38. Den hänskjutande domstolen har dock bett domstolen att ta ställning till det tyska regelverkets giltighet med hänsyn till bland annat principen om likabehandling i artikel 4 i förordningen och kravet på tillräckliga tillgångar i artikel 24.2 i direktivet. Eftersom tillämpningsområdena för dessa båda rättsakter är avhängiga av de aktuella bestämmelsernas art, anser jag att domstolen inte kan undvika att pröva denna fråga, om den vill ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.

43. Jag kommer således att börja med att fastställa arten av de förmåner enligt grundgarantin som klagandena i det nationella målet gör anspråk på. Det var skälen för att neka dessa förmåner som föranledde begäran om förhandsavgörande.

1. De särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmånerna med hänsyn till förordning nr 883/2004

a) Det teoretiska begreppet

44. Begreppet särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner infördes i unionsrätten genom rådets förordning (EEG) nr 1247/92 av den 30 april 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen⁷. Detta skedde för att beakta domstolens praxis, enligt vilken vissa förmåner enligt nationell lagstiftning samtidigt kan falla in under både social trygghet och socialt bistånd.⁸

45. Begreppet, vilket följer av domstolens praxis, är således inte nytt och dess definition är numera etablerad. Förmånens syfte är av avgörande betydelse vid bedömningen av om en förmån utgör en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån. Förmånen ska, för det första, utges i stället för eller som tillägg till en social trygghetsförmån, och samtidigt skilja sig från denna förmån, för det andra, ha karaktären av socialt bistånd som grundar sig på sociala och ekonomiska hänsyn och, för det tredje, beslutas på grundval av objektiva kriterier som fastställs i lagstiftning.⁹ Den ska dessutom, för det fjärde, vara icke-avgiftsfinansierad, i den betydelsen att den aktuella förmånen inte ska finansieras direkt eller indirekt genom sociala avgifter utan genom offentliga medel¹⁰ och, för det femte, anges i bilaga X till förordning nr 883/2004, i enlighet med artikel 70.2 c i nämnda förordning.

46. Denna definition ska jämföras med den princip som domstolen fastslog då rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 (EGT 1997, L 28, s. 1) gällde, enligt vilken "[a]rtikel 10a i förordning nr 1408/71, som innehåller bestämmelser om

7 — EGT L 136, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 124.

8 — Se, för ett liknande resonemang, tredje skälet i förordning nr 1247/92.

9 — Se, bland många exempel, dom Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, punkt 25 och där angiven rättspraxis), och dom kommissionen/parlamentet och rådet (C-299/05, EU:C:2007:608, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

10 — Se, för ett liknande resonemang, dom Skalka (EU:C:2004:269, punkt 28) och, för ett exempel på tillämpning, dom Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, punkt 33).

undantag från möjligheterna att exportera sociala trygghetsförmåner, skall tolkas restriktivt. [Detta innebär följaktligen att artikeln kan endast avse de förmåner som uppfyller villkoren i artikel 4.2a i förordningen, nämligen förmåner som är både av särskild karaktär och icke avgiftsfinansierade och som nämns i bilaga II a till förordningen”.¹¹

47. De motsvarande bestämmelserna i förordning nr 883/2004, det vill säga artiklarna 3.3 och 70 samt bilaga X till förordningen, ändrar inte denna bedömning.¹²

48. Som generaladvokaten Wahl på ett utmärkt sätt sammanfattade det i fotnot 8 i sitt förslag till avgörande i målet Brey, ska alltså ”en sådan [särskild icke-avgiftsfinansierad kontant]förmån vara av *kompletterande* slag för att täcka någon av de risker som nämns i artikel 3.1 [i förordning nr 883/2004]. Den ska garantera mottagaren en minimiinkomst, vars belopp fastställs i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i den berörda medlemsstaten. Den ska även finansieras genom allmän beskattning och inte genom avgifter från mottagaren. Slutligen ska den vara förtecknad i bilaga X till förordningen ...”.¹³

b) Förmånerna enligt grundgarantin i SGB II

49. De förmåner enligt grundgarantin som föreskrivs i SGB II innefattar förmåner som säkerställer existensminimum för Elisabeta Dano samt socialt bistånd och bidrag till bostads- och uppvärmningskostnader för hennes son.

50. Samtliga parter är eniga om att de ska kvalificeras som särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner i den mening som avses i förordning nr 883/2004.

51. Om man upprepar de fem villkor som räknats upp i punkt 45 i förevarande förslag till avgörande, anges dessa förmåner i bilaga X till förordning nr 883/2004 (det femte villkoret). Det är styrkt att de är icke-avgiftsfinansierade (det fjärde villkoret)¹⁴ och det framgår av 7 § (fastställandet av den förmånsberättigade personen), 8 § (definitionen av arbetsförmåga), 9 § (definitionen av hjälpbehov) och 1 § punkterna 1 och 3 (grundgarantins funktion och syften) i SGB II att de kan anses ha karaktären av socialt bistånd som grundar sig på sociala och ekonomiska hänsyn (det andra villkoret) och att de har beslutats på grundval av objektiva kriterier som fastställs i lagstiftning i den mening som avses i domstolens ovannämnda praxis (det tredje villkoret).¹⁵

52. Det tycks däremot vara mindre klart hur det första villkoret, det vill säga att förmånerna ska vara av kompletterande slag för att täcka någon av de risker som uttömmande anges i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004, ska bedömas.

53. Enligt kommissionen hänför sig förmånerna enligt grundgarantin till förmåner vid arbetslöshet i den mening som avses i artikel 3.1 h i förordning nr 883/2004. Det rör sig nämligen, enligt kommissionen, om förmåner som är avsedda att utges i stället för lön till en person som är arbetslös, men arbetsförmögen, för att försörja denna person.

11 — Dom Jauch (EU:C:2001:139, punkt 21), och dom Skalka (EU:C:2004:269, punkt 19).

12 — Se, för ett liknande resonemang, dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 36).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, fotnot 8. Min kursivering.

14 — Enligt den tyska regeringens skriftliga yttrande beviljas dessa förmåner oberoende av huruvida en verksamhet tidigare har utövats eller huruvida avgifter har erlagts.

15 — Se ovan punkterna 44–45.

54. Den tyska regeringen anser tvärtom att den grundgaranti som föreskrivs i SGB II inte kan hänföras till någon av de grenar av social trygghet som avses i artikel 3.1 i förordning nr 883/2004. Enligt samma regering är reglerna om grundgarantin inte knutna till risken för arbetslöshet, utan enligt dessa beviljas förmåner till personer som visserligen har arbetsförmåga men som är behövande. Detta hindrar dock inte att de kvalificeras som särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner.¹⁶

55. Av den tyska regeringens förklaringar tar jag fasta på att det system som infördes genom SGB II härrör från sammanslagningen av två tidigare regelverk (dels arbetslöshetsersättningen, dels socialt bistånd) och att det är avsett för personer som har arbetsförmåga och deras familjemedlemmar.

56. Det ska även påpekas att den tyska regeringen har angett att ett annat regelverk för socialt bistånd fortfarande finns kvar vid sidan av SGB II, nämligen socialt bistånd i den snäva betydelse som definieras i SGB XII.

57. Av dessa överväganden följer att den blandade karaktären på det regelverk som införts genom SGB II (vilket härrör från sammanslagningen av två tidigare regelverk, varav det ena uteslutande avsåg arbetslöshetsersättning), den omständigheten att ett regelverk för socialt bistånd som skiljer sig från SGB II har bibehållits och att grundgarantin finns uppförd i bilaga X till förordningen får mig att anse att det finns en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån även i detta regelverk.

2. Socialt bistånd med hänsyn till direktiv 2004/38

a) Det teoretiska begreppet: oberoende i förhållande till förordning nr 883/2004

58. Det är inte på grund av att en förmån inte utgör socialt bistånd med hänsyn till förordning nr 883/2004 som den inte kan omfattas av systemet för socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38.

59. Möjligheten att en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån i den mening som avses i förordning 883/2004 även kan omfattas av begreppet socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38 utgjorde för övrigt kärnfrågan i målet Brey.¹⁷

60. Vid granskningen av syftena med de båda rättsakterna (varav den första huvudsakligen avser social trygghet och den andra generellt avser fria rörligheter, icke-diskriminering och unionsmedborgarskap) kom generaladvokaten Wahl fram till slutsatsen att innebörden av begreppet socialt bistånd inte kunde vara densamma i de båda rättsakterna.¹⁸

61. Domstolen följde detta synsätt genom att slå fast att "... begreppet 'sociala biståndssystem' i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 [ska] ... inte begränsas till att avse 'socialhjälp' som i enlighet med artikel 3.5 a i förordning nr 883/2004 inte omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning".¹⁹

16 — Den tyska regeringen har något paradoxalt dragit slutsatsen att även om förmånerna enligt grundgarantin kan beviljas personer som saknar arbete och således i princip ha drag av den lagstiftning om social trygghet som avses i artikel 3.1 förordning nr 883/2004, rör det sig i själva verket om särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner i den mening som avses i artikel 3.3 i förordningen.

17 — Dom Brey (EU:C:2013:565).

18 — Förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i mål Brey (EU:C:2013:337, punkt 56).

19 — Dom Brey (EU:C:2013:565, punkt 58).

62. Enligt domstolen ska begreppet ”sociala biståndssystem” i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 tvärtom definieras utifrån syftet med denna bestämmelse och inte utifrån formella kriterier.²⁰ Begreppet ska följaktligen tolkas så, ”att det avser samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och [som] därför riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge”.²¹

63. Det följer dock av domen i de förenade målen *Vatsouras och Koupatantze*²² att en ekonomisk förmån som, oavsett hur denna kvalificeras enligt nationell rätt, är avsedd att underlätta tillgången till arbetsmarknaden däremot inte kan anses utgöra ”socialt bistånd”, i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38. Detta gäller oberoende av hur förmånen betecknas i den nationella lagstiftningen.

64. Denna precisering är enligt min mening viktig, eftersom generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i sitt förslag till avgörande hade uttryckt den rakt motsatta ståndpunkten att ”det [skulle kunna] finnas sådant ’socialt bistånd’ som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 som främjar inträdet på arbetsmarknaden”.²³

b) Förmånerna enligt grundgarantin i SGB II

65. I punkt 43 i domen i de förenade målen *Vatsouras och Koupatantze*²⁴ gav domstolen uttryck för uppfattningen att villkoret i 7 § punkt 1 SGB II (enligt vilket en person ska vara arbetsför för att komma i åtnjutande av förmånerna enligt grundgarantin i SGB II) skulle kunna utgöra en indikation på att de aktuella förmånerna är ägnade att underlätta tillgång till anställning.

66. Om så var fallet skulle förmånerna enligt grundgarantin i SGB II inte kunna anses utgöra socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38, med hänsyn till den precisering som angetts ovan i punkt 63 i förevarande förslag till avgörande.

67. Jag är dock inte säker på att kriteriet avseende arbetsförmåga ensamt ska anses vara avgörande för kvalificeringen av förmåner med hänsyn till direktivet.

68. Enligt det metodiska kriterium som domstolen tillämpade i domen i målet *Brey*, ska nämligen begreppet ”sociala biståndssystem” i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 definieras utifrån *syftet* med denna bestämmelse och *inte utifrån formella kriterier*.²⁵

69. I det avseendet ska det påpekas att även om det i 19a § SGB I föreskrivs att det enligt rätten till grundgarantin för arbetssökande kan göras anspråk på såväl förmåner som ska säkerställa existensminimum som förmåner för att komma in på arbetsmarknaden, anges det i 1 § punkt 1 SGB, volym II, med rubriken ”Funktionen och syftet med grundgarantin för arbetssökande”, att ”[g]rundgarantin för arbetssökande syftar till att göra det möjligt för förmånsberättigade personer att leva ett människovärdigt liv”.

20 — Ibidem (punkt 60 och där angiven rättspraxis).

21 — Ibidem (punkt 61 och där angiven rättspraxis).

22 — EU:C:2009:344, punkt 45.

23 — Förslag till avgörande *Vatsouras och Koupatantze* (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:150, punkt 57).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, punkt 60.

70. I 1 § punkt 3 SGB, volym II, erinras det även om att grundgarantin för arbetsökande omfattar förmåner som ska få hjälpbehovet att upphöra eller minska, särskilt genom att den berörda personen kommer in på arbetsmarknaden, och som ska säkerställa existensminimum.

71. Enligt 19 § SGB II täcker vidare de aktuella förmånerna ”grundläggande behov, ytterligare behov samt bostad- och uppvärmningsbehov”. De stödförmåner för att komma in på arbetsmarknaden som är aktuella inom ramen för grundgarantin för arbetsökande beskrivs däremot i huvudsak i volym 3 i lagen om social trygghet (Sozialgesetzbuch Drittes Buch). Enligt den hänskjutande domstolen är dock dessa bestämmelser inte aktuella i förevarande mål, eftersom de ansökningar som klagandena i det nationella målet gjort inte avser stödförmånerna för att komma in på arbetsmarknaden.

72. De förmåner enligt grundgarantin som är i fråga i det nationella målet tycks således motsvara definitionen av det ”sociala biståndssystemet”, i den mening som avses i direktiv 2004/38, som domstolen slog fast i domen i målet Brey, det vill säga ett biståndssystem som inrättats av en offentlig myndighet och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och [som] därför riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge.²⁶

3. Slutsats i denna del vad beträffar arten av förmånerna enligt grundgarantin

73. Efter denna inledande analys, drar jag slutsatsen att förmånerna enligt grundgarantin utgör dels särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner i den mening som avses i förordning nr 883/2004, dels socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38.

74. Om domstolen tvärtom uppfattade förmånerna enligt grundgarantin som ”socialt stöd/socialhjälp” i den mening som avses i förordning nr 883/2004, och således inte godtog kvalificeringen som särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, skulle det vara onödigt att besvara den första tolkningsfrågan. Den frågan avser nämligen endast huruvida artikel 4 i förordningen är tillämplig på särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner. Vidare skulle det vara onödigt att ge ett svar särskilt som artikel 3.5 i förordningen uttryckligen undantar socialhjälp från förordningens tillämpningsområde.

B – Den första tolkningsfrågan

75. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4 i förordning nr 883/2004 är tillämplig på sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artiklarna 3.3 och 70 i förordningen.

76. I artikel 3 i förordningen definieras förordningens sakområden. Det anges uttryckligen i artikel 3.3 att förordningen ”skall också tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70”.

77. Artikel 70 innehåller fyra punkter. I artikel 70.1 definieras artikelns tillämpningsområde genom att det ges en definition av särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner. I artikel 70.2 preciseras definitionen genom en uppräkningslista av rekvisiten. I artikel 70.4 fastställs principen att dessa förmåner ska uppbäras i den berörda personens bosättningsstat och i enlighet med dess lagstiftning. I artikel 70.3 anges slutligen att ”[a]rtikel 7 och övriga kapitel i denna avdelning skall inte tillämpas på de förmåner som anges i punkt 2 i denna artikel”.

²⁶ — Se, för ett liknande resonemang, dom Brey (EU:C:2013:565, punkt 61).

78. Det framgår således obestridligen av artiklarna 3.3 och 70.3 i förordning nr 883/2004 att artikel 4 i samma förordning är tillämplig på särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner.

79. I artikel 3.3 i förordning nr 883/2004 föreskrivs nämligen uttryckligen och undantagslöst att förordningen ska tillämpas på de särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som omfattas av artikel 70. Denna artikel medför visserligen att vissa bestämmelser i den nämnda förordningen undantagsvis inte är tillämpliga på dessa förmåner, men artikel 4 hör inte till dessa bestämmelser.

80. Denna tolkning överensstämmer dessutom med lagstiftarens avsikt, såsom denna har uttryckts i sjunde skälet i förordning nr 1247/92, varigenom – såsom jag tidigare har förklarat – förordning nr 1408/71 ändrades för att bestämmelserna om särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner skulle införas i denna.

81. I nämnda skäl anges att de förmåner som faller in under både social trygghet och socialt bistånd, det vill säga särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, ”bör beviljas ... utslutande i enlighet med lagstiftningen i den berörda personens eller hans eller hennes familjemedlemmars bosättningsland ... och utan diskriminering på grund av nationalitet”.²⁷

82. Det skulle följaktligen strida inte bara mot ordalydelsen i förordning nr 883/2004, utan även mot lagstiftarens avsikt, att undanta särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner från den princip om likabehandling som föreskrivs i artikel 4 i nämnda förordning.

83. Eftersom det, för att återge lydelsen i artikel 4 i förordningen, inte finns något i förordningen som gör det möjligt att hävda att ”annat föreskrivs” däri, anser jag i princip att ”de personer på vilka denna förordning skall tillämpas [skall] ha samma rättigheter [till särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner] och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.”

84. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens första fråga så, att den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i förordning nr 883/2004 inbegriper personer som önskar göra anspråk på sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artiklarna 3.3 och 70 i förordning nr 883/2004.

85. Jag vill dock redan nu påpeka att denna slutsats inte nödvändigtvis innebär att den diskriminering som gjorts gällande i det nationella målet strider mot den likhetsprincip som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 883/2004.

86. Denna anmärkning står i centrum för den hänskjutande domstolens andra och tredje fråga. Jag kommer därför att pröva dem gemensamt.

C – Den andra och den tredje tolkningsfrågan

1. Syftet med den andra och den tredje frågan och de tillämpliga bestämmelserna

87. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken medborgare i en annan medlemsstat, vilka inte är ekonomiskt aktiva, helt eller delvis är utslutna från möjligheten att beviljas vissa särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i förordning nr 883/2004, medan dessa förmåner ska garanteras den berörda medlemsstatens egna medborgare som befinner sig i samma situation.

²⁷ — Min kursivering.

88. Förutom principen om likabehandling i artikel 4 i förordning nr 883/2004 har den hänskjutande domstolen även åberopat artikel 18 FEUF, artikel 20.2 a och andra stycket FEUF och artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

89. Artikel 18 FEUF förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet "[i]nom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen". I artikel 20.2 andra stycket FEUF anges uttryckligen att de rättigheter som denna artikel tillerkänner unionsmedborgarna ska utövas "enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa". Det ska tilläggas att även artikel 21.1 FEUF uppställer som krav för unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier att de "begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen" iakttas.

90. Förordning nr 883/2004 och direktiv 2004/38 utgör sådana villkor eller begränsningar som beslutats i enlighet med fördragen eller för att säkerställa genomförandet av dessa.²⁸

91. Följaktligen tycks dessa utgöra de enda rättsakter som är till hjälp för att besvara den andra och den tredje frågan, fränsett att jag anser att artikel 24.2 i direktivet inte är relevant i det mål som har underställts den hänskjutande domstolens prövning.

92. Det tycks nämligen framgå av handlingarna i målet att klaganden i det nationella målet inte reste in i Tyskland för att söka arbete och att hon inte har ansträngt sig för att hitta en anställning där. Artikel 24.2 i direktiv 2004/38 tillåter att medlemsstaterna inte beviljar socialt bistånd till "andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar" under uppehållets första tre månader, eller under den period då personen söker arbete vilken varar längre än den förstnämnda perioden.²⁹ Eftersom Elisabeta Danó befinner sig i Tyskland sedan mer än tre månader och hon inte har sökt arbete och inte har rest in i landet för att hitta arbete, hör hon inte till den personkrets som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Hennes situation regleras däremot av artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, vilken avser kravet på tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

2. Omfattningen av den andra och den tredje tolkningsfrågan med hänsyn till domstolens praxis

a) Möjligheten att inskränka räckvidden av principen om likabehandling

93. Att det eventuellt föreligger en skillnad i behandling mellan, å ena sidan, de unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig och, å andra sidan, medborgarna i den mottagande medlemsstaten är en oundviklig följd av direktiv 2004/38.

94. Det påpekades redan av generaladvokaten Wahl i punkt 38 i hans förslag till avgörande i målet Brey att "[m]edan direktivets övergripande syfte är att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare, har artikel 7.1 b [i detta direktiv] det speciella syftet att säkerställa att personer som utövar sin uppehållsrätt inte blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. *Härav framgår att denna bestämmelse har som mål att förhindra att ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare utnyttjar den mottagande medlemsstatens välfärdssystem för att finansiera sitt uppehälle.*"³⁰

28 — Se, för ett liknande resonemang, beträffande artikel 21 FEUF och artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, dom Brey (EU:C:2013:565, punkterna 46 och 47).

29 — Artikel 24.2 i direktiv 2004/38 hänvisar till artikel 14.4 b i direktivet, i vilken det föreskrivs att en utvisningsåtgärd inte får vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar (med förbehåll för de begränsningar i uppehållsrätten av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som det redogörs för i kapitel VI i direktivet), om de har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete, så länge de kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.

30 — EU:C:2013:337. Min kursivering.

95. Domstolen delade generaladvokaten Wahls bedömning. Den fann nämligen, i punkt 57 i sin dom,³¹ att ”förordning nr 883/2004 visserligen har som syfte att garantera att unionsmedborgare vilka utnyttjat den fria rörligheten för arbetstagare ska kunna behålla vissa sociala trygghetsförmåner som beviljats dem i deras ursprungliga medlemsstat, men att direktiv 2004/38 ger den mottagande medlemsstaten möjlighet att föreskriva lagliga begränsningar, vad gäller beviljandet av socialt bistånd, för unionsmedborgare som inte eller inte längre är arbetstagare, så att de inte blir en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem”.

96. I det sammanhanget följer det med nödvändighet av det samband som unionslagstiftaren har inrättat i artikel 7 i direktiv 2004/38 mellan kravet på tillräckliga tillgångar som villkor för vistelsen, å ena sidan, och strävan att inte ge upphov till en belastning för medlemsstaternas sociala biståndssystem, å andra sidan, att det potentiellt kan uppstå skillnader i behandling vid beviljandet av socialt bistånd mellan medborgarna i den mottagande medlemsstaten och övriga unionsmedborgare.

97. Kärnfrågan i förevarande mål tycks följaktligen vara huruvida det är lagenligt, med hänsyn till direktiv 2004/38 och proportionalitetsprincipen, att generellt utesluta medborgare i andra medlemsstater som rest in i den mottagande medlemsstaten i syfte att – för att återge ordalydelsen i 23 § punkt 3 SGB XII – ”erhålla socialt bistånd eller vars uppehållsrätt endast följer av att de söker arbete”, från möjligheten att beviljas socialt bistånd.

b) Ett försök till sammanfattning av domstolens befintliga praxis

98. När generaladvokaten Wahl ställdes inför en liknande frågeställning i målet Brey – den nationella lagstiftning som var i fråga i det målet uppställde som krav för rätten till socialt bistånd att personen lagligen vistades i denna medlemsstat – visade han sig vara kategorisk, genom att uttala följande: ”En medlemsstat har enligt [direktiv 2004/38] rätt att skydda sitt sociala biståndssystem mot icke aktiva unionsmedborgare som ännu inte har erhållit permanent uppehållsrätt. ... [B]estämmelser, som för rätt till bosättning kräver att det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten inte har anlitats och som inte föreskriver en individuell bedömning av en unionsmedborgares ekonomiska förmåga, är [emellertid] oförenliga med artiklarna 8.4 och 14.3 i direktivet.”³²

99. Domstolen följde denna tolkning av direktivet när den, i punkt 77 i domen i målet Brey,³³ slog fast att ”den omständigheten, att den mottagande medlemsstaten automatiskt utesluter ekonomiskt icke aktiva medborgare från andra medlemsstater från att beviljas en viss social förmån ... [ger inte] de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten [möjlighet] att för det fall den berördes tillgångar inte är tillräckliga i förhållande till det referensbelopp som fastställs för att beviljas nämnda förmån, göra en helhetsbedömning i enlighet med dels de krav som framgår av bland annat artiklarna 7.1 b och 8.4 i nämnda direktiv, dels proportionalitetsprincipen, av den belastning ett beviljande av förmånen skulle ha för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem som helhet betraktat, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i den berördes situation”.

100. Slutsatsen i domen i målet Brey ligger i linje med domstolens tidigare praxis rörande frågan om socialt bistånd.

31 — Dom Brey (EU:C:2013:565).

32 — EU:C:2013:337, punkt 81.

33 — EU:C:2013:565.

101. I domen i målet Grzelczyk³⁴ slog domstolen bland annat fast att artiklarna 6 EG och 8 EG (nu artiklarna 18 FEUF och 20 FEUF) utgjorde hinder för att rätten till en social förmån enligt ett icke-avgiftsfinansierat system, såvitt avser dem som är medborgare i andra medlemsstater än den värdmedlemsstat där dessa medborgare lagligen är bosatta, underställs villkoret att dessa omfattas av tillämpningsområdet för förordningen om arbetskraftens fria rörlighet när det inte uppställs något sådant villkor för värdmedlemsstatens egna medborgare.

102. Det mest extrema resultatet av denna rättspraxis återfinns utan tvekan i domen i målet Trojani³⁵ där domstolen, efter att ha slagit fast att en medborgare i Europeiska unionen som i värdmedlemsstaten inte har uppehållsrätt enligt artikel 45 FEUF, artikel 49 FEUF eller artikel 56 FEUF, redan på grund av sin ställning som unionsmedborgare kan göra anspråk på en uppehållsrätt med direkt tillämpning av artikel 20.1 FEUF, tillade att "[o]m det konstateras att en person som befinner sig i en sådan situation som sökanden i målet vid den nationella domstolen har ett uppehållstillstånd, kan han dock göra anspråk på sådant socialt bistånd ..., med stöd av artikel [18 FEUF]".

c) Jämförelse mellan rättspraxis och det aktuella fallet, *ratio legis* och ordalydelsen i direktiv 2004/38

103. En jämförelse mellan domstolens praxis och det aktuella fallet samt *ratio legis* och ordalydelsen i direktiv 2004/38 väcker mitt intresse.³⁶

104. I direktiv 2004/38 uppställs uttryckligen ett dubbelt krav för att en unionsmedborgare som inte är anställd eller egenföretagare ska ha uppehållsrätt under längre tid än tre månader, nämligen att den berörda personen för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.³⁷

105. Utan att ifrågasätta det nämnda direktivets giltighet med hänsyn till artiklarna 18 FEUF, 20 FEUF och 21 FEUF, anser jag således att det är befogat att en medlemsstat får vägra att bevilja socialt bistånd till medborgare som utövar sin fria rörlighet enbart i syfte att erhålla socialt bistånd från en annan medlemsstat, även om de saknar tillräckliga tillgångar för att göra anspråk på en uppehållsrätt under längre tid än tre månader.

106. Att neka medlemsstaterna denna rätt skulle få till följd att en medborgare i en medlemsstat som vid sin ankomst till en annan medlemsstat inte har tillräckliga tillgångar för att försörja sig *automatiskt* och i praktiken skulle ha sådana tillgångar, genom beviljandet av en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån vars syfte är att säkerställa existensminimum för den förmånsberättigade personen och göra det möjligt för vederbörande att leva ett människovärdigt liv.

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

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, punkt 46. Även om domen avkunnades efter antagandet av direktiv 2004/38, var de faktiska omständigheterna i det målet och begäran om förhandsavgörande med god marginal hänförliga till tiden före antagandet av direktivet.

36 — Även i doktrinen har detta ämne diskuterats. Beträffande domstolens praxis avseende artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF och direktiv 2004/38, har O. Golyner bland annat skrivit följande: "The peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art. [21 TFEU]" [Golyner, O., "Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity", *European Law Review*, 2005, 30 (1), s. 111–122].

37 — Artikel 7.1 b i direktiv 2004/38.

107. En kumulativ tillämpning av de båda sekundärtsliga rättsakter som förordning nr 883/2004 och direktiv 2004/38 utgör skulle omintetgöra den avsikt som lagstiftaren har gett uttryck för i direktivet, om de tolkades så, att de utgör hinder för att generellt utesluta medborgare i andra medlemsstater än den mottagande medlemsstaten från möjligheten att beviljas socialt bistånd av denna typ.

108. Enligt skäl 10 i direktiv 2004/38 bör personer som utövar sin rätt till fri rörlighet inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem, och "[d]ärför bör unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars uppehållsrätt under längre tid än tre månader vara underkastad villkor". I skäl 21 görs tillägget att "[d]et bör [följaktligen] lämnas åt den mottagande medlemsstaten att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetssökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagare eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar".

109. Jag vill tillägga att även om artikel 14.1 i direktiv 2004/38 medger unionsmedborgare och deras familjemedlemmar uppehållsrätt under de första tre månaderna³⁸ "så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem", kräver artikel 7.1 b i direktivet att en unionsmedborgare som har utövat sin fria rörlighet och som vill stanna i den mottagande medlemsstaten längre tid än tre månader ska ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem, utan att det krävs att denna belastning ska vara "orimlig".

110. I skäl 16 i direktiv 2004/38, vilket tydligt uttrycker den tanke som ligger till grund för kravet på tillräckliga tillgångar som erfordras för att behålla uppehållsrätten, har för övrigt uttrycket "orimlig börda" kopplats samman med samtliga "personer som omfattas av rätten till bosättning". Dessa personer åsyftas således kollektivt.

111. I det avseendet delar jag generaladvokaten Wahls åsikt, då han har konstaterat att "[e]nbart en begäran om socialt bistånd kan *i sig* inte utgöra en orimlig börda för en medlemsstats sociala biståndssystem och leda till förlust av uppehållsrätten".³⁹ Det är nämligen svårt att tänka sig att stöd som beviljats *en enda* sökande kan vara alltför betungande för en medlemsstat, hur liten den än är. Det är således med nödvändighet den eventuella totala konsekvensen av samtliga individuella ansökningar som lagstiftaren hade i åtanke då den gav medlemsstaterna rätt att kräva att *varje* person som ansöker om uppehållsrätt ska styrka att vederbörande har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring för att uppehålla sig längre tid än tre månader i en annan medlemsstat än den han är medborgare i.

112. Jag har följaktligen vissa svårigheter att förena dessa överväganden med tanken, vilken utvecklades i samma punkt i förslaget till avgörande i målet Brey, att "bestämmelser, som för rätt till bosättning kräver att det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten inte har anlitats och som inte föreskriver en individuell bedömning av en unionsmedborgares ekonomiska förmåga, är oförenliga med ... [direktiv 2004/38]".

113. Detta resonemang tycks nämligen kunna leda till ett dödläge. I direktiv 2004/38 uppställs för uppehållsrätt det dubbla kravet att personen ska ha tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring. Det finns två alternativ: antingen har unionsmedborgaren tillräckliga tillgångar och kan således uppehålla sig i valfri medlemsstat, och just på grund av att personen har tillräckliga tillgångar behöver vederbörande inte utnyttja det sociala bistånd som syftar till att säkerställa existensminimum, eller så har unionsmedborgaren inte tillräckliga resurser och uppfyller följaktligen teoretiskt sett villkoren för att erhålla denna typ av socialt bistånd, men vederbörande har således inte rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat än den han är medborgare i med hänsyn till artikel 7.1 b i

38 — I artikel 14.1 i direktiv 2004/38 hänvisas det nämligen till artikel 6 i direktivet, vilken reglerar uppehållsrätt i högst tre månader.

39 — EU:C:2013:337, punkt 81, generaladvokaten Wahls kursivering.

direktiv 2004/38. Om medlemsstaterna hindras från att utesluta denna typ av situationer från möjligheten att beviljas socialt bistånd, leder det till att kravet på tillräckliga tillgångar uppfylls på ett konstlat sätt av den unionsmedborgare som flyttar enbart i syfte att erhålla socialt bistånd i en annan medlemsstat än den han är medborgare i.

114. En tolkning av förordning nr 883/2004 och direktiv 2004/38 i linje med domstolens praxis⁴⁰ kan enligt min mening även leda till en paradoxal situation med hänsyn till artikel 24.2 i direktivet.

115. I artikel 24.1 i direktivet tillkännages visserligen principen om likabehandling, men artikel 24.2 avviker från denna genom att uttryckligen tillåta att den mottagande medlemsstaten får neka arbetsökande socialt bistånd.

116. Om domstolen skulle finna att en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet strider mot unionsrätten, skulle det leda till en situation där en medborgare i en medlemsstat som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet i egenskap av unionsmedborgare, utan någon avsikt att ta sig in på arbetsmarknaden i den mottagande medlemsstaten, hamnar i en gynnsammare situation än en medborgare i en medlemsstat som har lämnat sitt ursprungsland för att söka arbete i en annan medlemsstat. Den sistnämnda personen skulle nämligen kunna nekas socialt bistånd på grundval av en lagstiftning som antagits i enlighet med artikel 24.2 i direktiv 2004/38, medan den förstnämnda personen endast skulle kunna nekas detta på grundval av en noggrann undersökning av sina personliga förhållanden.⁴¹

117. Jag ska avsluta dessa anmärkningar beträffande överensstämmelsen i det system som införts genom direktiv 2004/38 genom att erinra om tanken att beviljandet av socialt bistånd med nödvändighet belastar det sociala biståndssystemet. Denna konsekvens följer nämligen av själva definitionen av socialt biståndssystem som domstolen har slagit fast, eftersom domstolen uppfattar att den omfattar ”samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och [som] därför riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande medlemsstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge”.⁴²

118. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är i fråga i det nationella målet, vilken utesluter möjligheten att bevilja en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån i den mening som avses i förordning nr 883/2004 (som för övrigt utgör socialt bistånd i den mening som avses i direktiv 2004/38) till personer som beger sig till denna medlemsstat enbart i syfte att dra fördel av denna åtgärd eller söka arbete, inte strider mot artikel 4 i förordning nr 883/2004 eller mot det system som införts genom direktiv 2004/38.

119. Lagstiftningen gör det tvärtom möjligt att, såsom föreskrivs i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, förhindra att en unionsmedborgare blir ”en belastning för ... [det] sociala biståndssystem[et]” i den mån denna person inte har tillräckliga tillgångar för att försörja sig på egen hand.

3. Går det att göra åtskillnad mellan målet Brey och det nationella målet?

120. I förevarande mål har diskussionerna inriktats på följderna av domen i målet Brey. Finns det mot bakgrund av ovannämnda anmärkningar anledning att göra åtskillnad mellan de båda målen?

40 — Vilken huvudsakligen hänför sig till tiden före antagandet av direktiv 2004/38.

41 — Beträffande förhållandet mellan artikel 24.2 i direktiv 2004/38 och domstolens praxis (i synnerhet domen *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172), har O. Golynger noterat följande: ”The above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular does not accord with what the Member States assumed when they signed the *Maastricht Treaty*” (O. Golynger, a.a., s. 119; min kursivering).

42 — Dom Brey (EU:C:2013:565, punkt 61). Min kursivering.

121. I målet Brey uppställde den österrikiska lagen som krav för beviljande av socialt bistånd att den berörda personen lagligen vistades i landet, vilket – såsom jag redan har påpekat – kräver att personen efter de första tre månaderna antingen är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten eller har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.⁴³

122. I ett sådant fall var kravet på en individuell bedömning nödvändigt med hänsyn till den allmänna systematiken i direktiv 2004/38. Det skulle nämligen strida mot direktivets systematik att tillåta att personer automatiskt utesluts från möjligheten att beviljas en social förmån genom en generell och abstrakt hänvisning till att vistelsen måste vara laglig, då artikel 8 i direktivet, vid bedömningen av denna laglighet, uttryckligen förbjuder medlemsstaterna att fastställa ett fast belopp som de anser vara ”tillräckliga tillgångar” och ålägger dem att ta hänsyn till den berörda personens *personliga* omständigheter, och då det i artikel 14.3 anges att en utvisningsåtgärd inte kan vara den *automatiska* följderna av att unionsmedborgare har anlitat det sociala biståndssystemet.

123. I 7 § punkt 1 andra meningen led 2 SGB II och 23 § punkt 3 SGB XII finns det däremot inte någon hänvisning till att sökandens vistelse måste vara laglig, utan enligt dessa bestämmelser beviljas inte socialt bistånd till personer vars uppehållsrätt endast följer av att de söker arbete eller vars enda avsikt är att erhålla socialt bistånd.

124. Beviljandet av socialt bistånd är, enligt en sådan lagstiftning, oberoende av huruvida sökandens vistelse är laglig med hänsyn till direktiv 2004/38. För att återge lydelsen i domen i målet Grzelczyk,⁴⁴ är ett sådant beviljande i egentlig mening inte avhängigt av villkoret att den berörda personen omfattas av ”tillämpningsområdet” för direktiv 2004/38.

125. Denna åtskillnad framstår dock som, om inte konstlad, så i vart fall hårfin. Även om den tyska lagstiftningen, såsom den tyska regeringens företrädare bekräftade vid förhandlingen, formellt sett inte kopplar samman vistelsens laglighet och beviljandet av förmåner som säkerställer existensminimum, är det likväl troligt att klagandenas vistelse blir prekär om de utesluts från möjligheten att beviljas de förmåner som säkerställer existensminimum.

4. Det berättigade kravet på en faktisk koppling till den mottagande medlemsstaten

126. En sista bedömning tycks dock behöva göras med avseende på proportionalitetsprincipen. Det finns nämligen anledning att undersöka det förhållande som förenar det allmänna kriterium som används i den tyska lagstiftningen och förekomsten av ett ”faktiskt” samband mellan de personer som omfattas av dess tillämpningsområde och den mottagande medlemsstaten.

127. Jag konstaterar att domstolen, beträffande exempelvis uppehålle för studerande, vid flera tillfällen medgav att även om medlemsstaterna vid utformningen och tillämpningen av sina sociala biståndssystem skulle iaktta en viss ekonomisk solidaritet med medborgarna i andra medlemsstater, hade de rätt att förvissa sig om att sådant bistånd till studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge. Ur den synvinkeln ansåg domstolen att det var legitimt att en medlemsstat endast beviljade denna typ av bistånd till studerande som kunde påvisa en viss *grad* av samhällsintegration i denna stat.⁴⁵

43 — Artikel 7.1 i direktiv 2004/38.

44 — EU:C:2001:458, punkt 46.

45 — Se, för ett liknande resonemang, dom Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punkterna 56 och 57), och dom Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, punkterna 48 och 49).

128. Domstolen intog en liknande hållning beträffande särskild arbetslöshetsersättning som beviljas ungdomar som söker sitt första arbete eller bidrag till arbetssökande. Även i dessa fall fann nämligen domstolen att det var legitimt att den nationella lagstiftaren ville säkerställa att det fanns ett *faktiskt samband* mellan den person som söker ett bidrag och den aktuella geografiska arbetsmarknaden.⁴⁶

129. Det följer av denna rättspraxis att det för rätten till socialt bistånd för unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva i allmänhet erfordras ett visst krav på integration i den mottagande medlemsstaten.

130. Dessa legitima skäl återspeglas i de ovan angivna skälen 10 och 21 i direktiv 2004/38, enligt vilka "[p]ersoner som utövar sin rätt till fri rörlighet bör ... inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen" och det bör lämnas åt den mottagande medlemsstaten "att bestämma om den skall bevilja socialt bistånd under de tre första månaderna av uppehållet, eller för en längre tid när det gäller arbetssökande, för andra unionsmedborgare än de som är arbetstagare eller egenföretagare eller som bibehåller denna status eller deras familjemedlemmar".

131. I förevarande fall anser jag att den nationella lagstiftningen överensstämmer med unionslagstiftarens avsikt, genom att förmånerna enligt grundgarantin nekas personer som kommer till Tyskland enbart i syfte att dra fördel av denna medlemsstats sociala biståndssystem och som inte på något sätt försöker att ta sig in på arbetsmarknaden. Den gör det möjligt att förhindra att de personer som utövar sin fria rörlighet utan någon integrationsavsikt blir en belastning för det sociala biståndssystemet. Den är dessutom förenlig med det handlingsutrymme som medlemsstaterna har getts på området. Med andra ord gör lagstiftningen det möjligt att förhindra missbruk och en viss form av "social turism".⁴⁷

132. Jag vill även påpeka att domstolen, visserligen på ett annat område, har slagit fast att "[d]et kan ... normalt sett inte krävas att en lagstiftning ... föreskriver att det ska göras en individuell prövning av varje enskilt fall ..., eftersom den aktuella ordningen fortsatt måste kunna administreras på ett ekonomiskt och tekniskt hållbart sätt".⁴⁸ Domstolen har även medgett att risken för att den ekonomiska balansen i ett system för social trygghet allvarligt rubbas kan utgöra tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera vissa hinder för grundläggande friheter.⁴⁹ Det är även denna tanke som ligger bakom den möjlighet som medlemsstaterna har getts att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge.⁵⁰

133. Även om den hänskjutande domstolen inte har gett några exakta upplysningar om huruvida en sådan risk föreligger, har den emellertid åberopat begränsningarna i de grundgarantisystem som finansieras av skatter med hänsyn till de belopp som står på spel, vilka skulle kunna utgöra ett incitament till invandring för unionsmedborgare vars genomsnittliga inkomst är klart lägre.

134. Det är dessutom troligt, under sådana omständigheter som föreligger i det nationella målet, att anlita av det sociala biståndssystemet inte är tillfälligt, utan fortsätter på obestämd tid med hänsyn till att personen i fråga över huvud taget inte söker något arbete.

46 — Se, för ett liknande resonemang, dom Collins, EU:C:2004:172, punkt 67 samt Vatsouras och Koupatantze (EU:C:2009:344, punkt 38).

47 — "In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent 'abuses of host law' in the form of benefit tourism" (A. Sayde, "One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law", i *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010–2011, volym 13, s. 365 och följande sidor, särskilt s. 395).

48 — Dom Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, punkt 70). I det målet var det fråga om ett system med beredskapslön som de tjänstemän som uppnått åldern för att vara berättigade till ålderspension var uteslutna från enbart på grund av denna omständighet.

49 — Se, för ett liknande resonemang, dom Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, punkt 41).

50 — Se, för ett liknande resonemang, dom Bidar (EU:C:2005:169, punkt 59) och dom Förster (EU:C:2008:630, punkt 48).

135. Sammanfattningsvis kan det kriterium som valts i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet – nämligen att bege sig till Tyskland enbart i syfte att söka ett arbete eller erhålla socialt bistånd – visa att det saknas en faktisk koppling till den mottagande medlemsstaten och integration i denna stat. Det gör det möjligt att säkerställa att systemet är ekonomiskt hållbart och att dess ekonomiska balans inte äventyras. Lagstiftningen har således ett legitimt syfte i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis.

136. Jag anser dessutom att det villkor som valts står i proportion till det legitima mål som eftersträvas med de nationella bestämmelserna.

137. För att neka förmåner enligt grundgarantin måste medlemsstatens myndigheter med nödvändighet i viss mån undersöka sökandens personliga förhållanden för att avgöra huruvida denna person omfattas av undantaget i 7 § punkt 1 andra meningen led 2 SGB II eller i 23 § punkt 3 SGB XII.

138. Det begränsade tillämpningsområdet för detta undantag undanröjer även risken för en automatisk utvisningsåtgärd enbart på grund av en ansökan om socialt bistånd, en åtgärd som är förbjuden enligt artikel 14.3 i direktiv 2004/38.

139. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag följaktligen att den andra och den tredje tolkningsfrågan ska besvaras så, att förordning nr 883/2004 och direktiv 2004/38 inte utgör hinder mot att en nationell lagstiftare väljer att utesluta medborgare i andra medlemsstater från möjligheten att beviljas en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån på grundval av ett allmänt kriterium, såsom skälet för inresan i den mottagande medlemsstaten, vilket kan visa att det saknas en faktisk koppling till denna stat, för att förhindra en orimlig belastning för statens sociala biståndssystem.

140. Jag vill, för alla eventualiteter, även precisera att detta konstaterande inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att, om de så önskar, bevilja sådana förmåner som förmånerna enligt den grundgaranti som är aktuell i det nationella målet på mer förmånliga villkor.

D – Den fjärde tolkningsfrågan

141. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde och sista frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 1, 20 och 51 i stadgan kräver att medlemsstaterna ska bevilja unionsmedborgare icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som kan möjliggöra permanent uppehåll.

142. I artikel 1 i stadgan tillkännages att människans värdighet är okränkbar och artikel 20 avser likhet inför lagen.

143. Det ska erinras om att domstolen med anledning av en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF enbart får tolka unionsrätten inom ramen för de befogenheter som Europeiska unionen tilldelats.⁵¹

144. Enligt artikel 51.1 i stadgan riktar sig bestämmelserna i stadgan ”till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten”. Enligt artikel 6.1 FEU, vilken ger stadgan bindande verkan, medför stadgan inte någon ny befogenhet för unionen och ändrar inte heller dess befogenheter.⁵²

51 — Se, för ett liknande resonemang och bland ett mycket stort antal exempel, beslut *Vino* (C-161/11, EU:C:2011:420, punkterna 25 och 37).

52 — Se, för ett liknande resonemang, dom *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 17 och 23).

145. I förevarande fall ska det, såsom domstolen bekräftade i domen i målet Brey, påpekas att artikel 70 i förordning nr 883/2004, vilken definierar begreppet särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån, "[inte] syftar... till att bestämma de materiella villkor som ska vara uppfyllda för rätt till [sådana förmåner]. Det ankommer [tvärtom] i princip på varje medlemsstats lagstiftning att bestämma dessa villkor".⁵³ I artikel 70.4 i förordning nr 883/2004 anges endast "en lagvalsregel".⁵⁴

146. Om medlemsstaterna har befogenhet att fastställa villkoren för att bevilja särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner anser jag att de även har befogenhet att fastställa omfattningen av det socialförsäkringsskydd som garanteras genom denna typ av förmåner.

147. Medlemsstaterna tillämpar följaktligen inte unionsrätten när de fastställer villkoren för och omfattningen av särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner.

148. Härav följer att det inte har visats att domstolen har behörighet att besvara den fjärde tolkningsfrågan.

149. Den princip om likabehandling som avses i artikel 20 i stadgan anges även i artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF. Som jag har noterat i punkt 90 i förevarande förslag till avgörande, preciserar förordning nr 883/2004 och direktiv 2004/38 innebörden och räckvidden av den likhetsprincip som föreskrivs i dessa bestämmelser.

150. Enligt artikel 52.2 i stadgan ska de rättigheter som erkänns i stadgan för vilka bestämmelser återfinns i fördragen utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.

151. Eftersom den andra och den tredje tolkningsfrågan avser de sekundärrättsliga rättsakter som fastställer villkoren och gränserna för de rättigheter som skyddas i artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF, anser jag att det räcker att pröva dessa frågor för att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.⁵⁵

V – Förslag till avgörande

152. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som har ställts av Sozialgericht Leipzig på följande sätt:

- 1) Den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 988/2009 av den 16 september 2009, inbegriper personer som önskar göra anspråk på sådana särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner som avses i artiklarna 3.3 och 70 i förordningen.
- 2) Förordning nr 883/2004, i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 988/2009, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38 av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG utgör inte hinder mot att den nationella lagstiftaren väljer att utesluta medborgare i andra medlemsstater från möjligheten att beviljas en särskild

53 — Dom Brey (EU:C:2013:565, punkt 41).

54 — Ibidem (punkt 39).

55 — Se, för ett liknande resonemang, beträffande inverkan på svaret på en begäran om förhandsavgörande av att den fria rörligheten för arbetstagare fastslås i artikel 15.2 i stadgan och artikel 45 FEUF, dom Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punkterna 39 och 41).

icke-avgiftsfinansierad kontantförmån på grundval av ett allmänt kriterium, såsom skälet för inresan i den mottagande medlemsstaten, vilket kan visa att det saknas en faktisk koppling till denna stat, för att förhindra en orimlig belastning för statens sociala biståndssystem.

- 3) Europeiska unionens domstol är inte behörig att besvara den fjärde tolkningsfrågan.