Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 20. maj 2014[1]

Sag C-333/13

Elisabeta Dano,
Florin Dano
mod
Jobcenter Leipzig

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sozialgericht Leipzig (Tyskland))

»Forordning (EF) nr. 883/2004 — direktiv 2004/38/EF — unionsborgerskab — ligebehandling — ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der opholder sig på en anden medlemsstats område — en medlemsstats lovgivning, der fastsætter, at sådanne personer er udelukket fra at modtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, når deres opholdsret udelukkende støttes på artikel 20 TEUF«

1. Det grundlæggende spørgsmål i denne anmodning om præjudiciel afgørelse er, hvorvidt en medlemsstat kan udelukke dårligt stillede statsborgere fra andre medlemsstater fra at modtage ikke-bidragspligtige ydelser, der muliggør et eksistensminimum, som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger[2], som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 988/2009 af 16. september 2009[3] (herefter »forordning nr. 883/2004«), for derved at hindre, at sådanne ydelser bliver en urimelig byrde for denne medlemsstat, selv om sådanne ydelser tildeles egne statsborgere, der befinder sig i en lignende situation.

2. Den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål giver endnu engang Domstolen anledning til at undersøge forholdet mellem forordning nr. 883/2004 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF[4], samt det i forordning nr. 883/2004 omhandlede begreb »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser« og begrebet »sociale ydelser« som omhandlet i direktiv 2004/38.

3. Selv om de præjudicielle spørgsmål ikke udtrykkeligt vedrører kvalificeringen af de i hovedsagen omhandlede ydelser i forhold til de to nævnte begreber, mener jeg ikke, at Domstolen kan undlade at foretage en sådan vurdering, såfremt den ønsker at give den forelæggende ret en nyttig besvarelse.

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EUT L 166, s. 1.
3 — EUT L 284, s. 43.
4 — EUT L 158, s. 77, og berigtigelser EFT L 229, s. 35, og EUT 2005 L 197, s. 34.

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

1. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

4. Artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der har overskriften »Den menneskelige værdighed«, bestemmer: »Den menneskelige værdighed er ukrænkelig. Den skal respekteres og beskyttes.«

5. Det fremgår af chartrets artikel 20 med overskriften »Lighed for loven«, at »[a]lle mennesker er lige for loven«.

2. Forordning nr. 883/2004

6. Følgende anføres i 16. og 37. betragtning til forordning nr. 883/2004:

»16) Inden for Fællesskabet er det i princippet ikke berettiget at gøre retten til sociale sikringsydelser betinget af den berørte persons bopælssted; i særlige tilfælde, navnlig hvad angår særlige ydelser, som er knyttet til den pågældendes økonomiske og sociale baggrund, kan bopælsstedet dog tages i betragtning.

[…]

37) Som Domstolen gentagne gange har udtalt, skal bestemmelser, som afviger fra princippet om, at sociale sikringsydelser kan udføres til et andet land, tolkes snævert. Dette betyder, at de kun kan finde anvendelse for ydelser, som opfylder de nærmere angivne betingelser. Heraf følger, at kapitel 9 i afsnit III i denne forordning kun kan finde anvendelse på ydelser, der både er særlige og ikke-bidragspligtige, og som er opført i bilag X til denne forordning.«

7. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, der omhandler den nævnte forordnings personelle anvendelsesområde, bestemmer:

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

8. Det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 883/2004 er fastsat i den nævnte forordnings artikel 3 med følgende ordlyd:

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

[…]

h) arbejdsløshedsydelser

[…]

2. Med forbehold af bilag XI finder denne forordning anvendelse på alle almindelige og særlige sociale sikringsordninger, med eller uden bidragspligt, samt på ordninger vedrørende en arbejdsgivers eller en reders forpligtelser.

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

[…]

5. Denne forordning finder ikke anvendelse på

a) social og sundhedsmæssig forsorg, eller

b) ydelser, hvor en medlemsstat påtager sig ansvaret for personskader og yder erstatning til ofre for krig og militære aktioner eller følgerne heraf, som f.eks. til ofre for forbrydelser, attentater eller terrorhandlinger, ofre for skader forårsaget af medlemsstatens embedsmænd som led i deres arbejde, eller ofre, som har lidt ulempe af politiske eller religiøse grunde eller på grund af deres afstamning.«

9. Forordningens artikel 4 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

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

10. Kapitel 9 i afsnit III i forordning nr. 883/2004 omhandler »Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser«. Dette kapitel består af en enkelt bestemmelse, nemlig artikel 70, der har overskriften »Almindelig bestemmelse« og bestemmer:

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

2. Med henblik på dette kapitel forstås ved: »særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelser«: ydelser som:

a) enten har til formål:

   i) at supplere, erstatte eller yde et tillæg til dækning af de risici, der er omfattet af de i artikel 3, stk. 1, omhandlede sociale sikringsområder, og garantere de pågældende personer et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat eller

   ii) udelukkende at sikre en særlig beskyttelse af handicappede i snæver tilknytning til disse personers sociale miljø i den pågældende medlemsstat

og

b) hvis finansiering udelukkende stammer fra obligatorisk beskatning til dækning af generelle offentlige udgifter, og betingelserne for tilkendelse og beregning af ydelserne ikke afhænger af et bidrag fra ydelsesmodtagerens side. Dog skal ydelser, der tilkendes som supplement til en bidragspligtig ydelse, ikke betragtes som bidragspligtige ydelser alene af denne grund

og

c) er opført i bilag X.

3. Artikel 7 og de øvrige kapitler i dette afsnit finder ikke anvendelse på de i stk. 2 nævnte ydelser.

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

11. Bilag X til forordning nr. 883/2004, der omhandler »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser«, indeholder under overskriften »TYSKLAND« følgende præcisering:

»[…]

b) [u]nderholdshjælp i henhold til grundsikringen for arbejdssøgende, medmindre den arbejdssøgende opfylder betingelserne for et midlertidigt tilskud efter bortfald af arbejdsløshedsunderstøttelse (§ 24, stk. 1, i lov om social sikring (SGB), bog II).«

3. Direktiv 2004/38

12. 10., 16. og 21. betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»10) Det bør imidlertid undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed bør derfor underkastes betingelser.

[…]

16) Så længe personer med opholdsret ikke er en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, bør de ikke udsendes, og udsendelse bør derfor ikke være en automatisk følge af, at vedkommende benytter det sociale system. Værtsmedlemsstaten bør undersøge, om der er tale om midlertidige vanskeligheder, og tage hensyn til opholdets varighed, unionsborgerens personlige forhold og størrelsen af den ydede støtte for at fastslå, om vedkommende er blevet en urimelig byrde for dens sociale system, så der må træffes foranstaltninger til udsendelse. Der bør under ingen omstændigheder træffes udsendelsesforanstaltninger vedrørende arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller arbejdssøgende, således som disse er defineret af Domstolen, medmindre det sker af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

[…]

21) Værtsmedlemsstaten bør dog kunne bestemme, om den vil udbetale sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller for arbejdssøgendes vedkommende i en længere periode, eller studiestøtte, herunder til erhvervsuddannelse, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold til andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, og deres familiemedlemmer.«

13. Artikel 6, stk. 1, der har overskriften »Ret til ophold i indtil tre måneder«, bestemmer:

»1. Unionsborgere har ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.«

14. Artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer:

»Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, […]

[…]«

15. Artikel 8, stk. 4, i direktiv 2004/38, der har overskriften »Administrative formaliteter for unionsborgere«, bestemmer:

»Medlemsstaterne må ikke fastsætte et bestemt beløb, som de anser for at svare til »tilstrækkelige midler«, men de skal tage hensyn til den pågældendes personlige situation. Beløbet må under ingen omstændigheder være højere end det niveau, der giver værtsmedlemsstatens egne statsborgere mulighed for at modtage sociale ydelser, eller når dette kriterium ikke kan anvendes, end den laveste sociale pension, der udbetales i værtslandet.«

16. Artikel 14 i direktiv 2004/38 omhandler »Bevarelse af retten til ophold«. Bestemmelsen lyder således:

»1. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 6, så længe de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

[…]

3. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system må ikke automatisk medføre foranstaltninger til udsendelse af de pågældende personer.

4. Uanset stk. 1 og 2 og med forbehold af kapitel VI må der under ingen omstændigheder iværksættes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere eller deres familiemedlemmer, hvis:

a) unionsborgerne er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller

b) unionsborgerne er rejst ind på værtslandets område for at søge beskæftigelse[; i] så fald må unionsborgerne og deres familiemedlemmer ikke udsendes, så længe det kan dokumenteres, at unionsborgerne fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.«

17. Endelig bestemmer artikel 24 med overskriften »Ligebehandling« følgende:

»1. Med forbehold af specifikke bestemmelser, der udtrykkeligt fremgår af traktaten og den afledte ret, anvendes traktatens bestemmelser uden forskelsbehandling på alle unionsborgere, der i henhold til dette direktiv opholder sig i værtsmedlemsstaten, og på værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Denne ligebehandling gælder også familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som har ret til ophold eller ret til tidsubegrænset ophold.

2. Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

B – *Tysk ret*

1. Sozialgesetzbuch (lov om social sikring)

18. § 19 a, stk. 1, i Sozialgesetzbuch Erstes Buch (lov om social sikring, bog I, herefter »SGB I«) definerer de to former for grundsikringsydelser, som kan tilkendes arbejdssøgende:

»1) Arbejdssøgende har ret til følgende grundsikringsydelser:

1. ydelser, der har til formål at sikre integration på arbejdsmarkedet

2. ydelser, der har til formål at sikre et eksistensminimum.

[…]«

19. § 1, stk. 1 og 3, i Sozialgesetzbuch Zweites Buch (lov om social sikring, bog II, herefter »SGB II«), der har overskriften »Indholdet af og formålet med grundsikringen for arbejdssøgende«, bestemmer:

»(1) Formålet med grundsikringen for arbejdssøgende er at gøre det muligt for modtageren at føre et menneskeværdigt liv

[…]

(3) Grundsikringen for arbejdssøgende består af ydelser, der har til formål:

1. at fjerne eller mindske behovet for bistand, navnlig gennem integration på arbejdsmarkedet, og

2. at sikre et eksistensminimum.«

20. § 7 i SGB II, der har overskriften »Ydelsesmodtagere«, bestemmer:

»(1) De ydelser, der tilkendes i henhold til denne bog, kan tildeles personer

1. der er fyldt 15 år, men som endnu ikke har nået den aldersgrænse, der nævnt i artikel 7 a

2. der er arbejdsdygtige

3. der er trængende, og

4. som har deres sædvanlige opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland (arbejdsdygtige ydelsesmodtagere). Følgende personer kan ikke modtage ydelser:

1. Udlændinge, der ikke er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Forbundsrepublikken Tyskland, og som ikke har ret til fri bevægelighed i medfør af § 2, stk. 3, i Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern [(lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed, Freizügigkeitsgesetz/EU, herefter »FreizügG/EU«)], samt deres familiemedlemmer, i de tre første måneder af deres ophold.

2. Udlændinge, hvis opholdsret kun begrundes af, at de er arbejdssøgende, samt deres familiemedlemmer.

[…]

Stk. 1, nr. 2, finder ikke anvendelse på udlændinge, der opholder sig i Forbundsrepublikken Tyskland på grundlag af et opholdsbevis, der er udstedt i henhold til afsnit 2, kapitel 5, i lov om opholdsret. Bestemmelserne om opholdsret gælder uændret.

[…]«

21. § 8 i SGB II, der omhandler begrebet »Arbejdsdygtighed«, bestemmer:

»(1) Enhver person, der som følge af sygdom eller handicap ikke er ude af stand til i en bestemt periode at udføre erhvervsmæssig beskæftigelse i mindst tre timer pr. dag under sædvanlige arbejdsvilkår, anses for arbejdsdygtig.

[…]«

22. § 9 i SGB II bestemmer:

»(1) Enhver person, der ikke eller ikke i tilstrækkelig grad kan sikre sit underhold på grundlag af den indtægt eller formue, der kan tages hensyn til, og som ikke modtager den nødvendige bistand fra andre, navnlig familiemedlemmer eller modtagere af andre sociale ydelser, anses for trængende. […]

[…]«

23. § 20 i SGB II fastsætter supplerende bestemmelser vedrørende eksistensgrundlaget. § 21 i SGB II indeholder bestemmelser om supplerende behov, og § 22 i SGB II omhandler bistand til indkvartering og varme. Endelig omhandler §§ 28-30 i SGB II ydelser vedrørende uddannelser og deltagelse.

24. § 1 i Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (lov om social sikring, bog XII, herefter »SGB XII«), der omhandler social bistand, bestemmer:

»Den sociale bistand har til formål at gøre det muligt for modtageren at føre et menneskeværdigt liv. […]«

25. § 21 i SGB XII bestemmer:

»Der udbetales ikke eksistensminimumsydelser til personer, der modtager ydelser i henhold til bog II, når disse personer er arbejdsdygtige eller har et familiemæssigt tilknytningsforhold […]«

26. § 23 i SGB XII med overskriften »Social bistand til udlændinge« bestemmer:

»1. En udlænding, der har taget egentlig ophold på det nationale område, har ret til forsørgelsesbistand, sygehjælp, bistand i forbindelse med graviditet og barsel samt adgang til lægebehandling i henhold til denne bogs bestemmelser. Kapitel 4 finder uændret anvendelse. Der kan i øvrigt tildeles social bistand under hensyn til de individuelle omstændigheder. De i første punktum nævnte begrænsninger finder ikke anvendelse på udlændinge, der har fået udstedt tidsubegrænset opholdsbevis [(»Niederlassungserlaubnis«)] eller en tidsbegrænset opholdstilladelse [(»befristeter Aufenthaltstitel«)], og som har til hensigt at tage permanent ophold på forbundsrepublikkens område. De bestemmelser, der gælder for tildeling af andre sociale ydelser end de ydelser, der er nævnt i første punktum, gælder uændret.

[…]

3. En udlænding, der er indrejst på det nationale område for at få tildelt sociale ydelser, eller hvis opholdsret alene følger af den omstændighed, at den pågældende er arbejdssøgende, har ikke ret til sociale ydelser. Dette gælder også den pågældende udlændings familiemedlemmer. Såfremt en udlænding er indrejst på det nationale område for at få behandling for eller lindring af en sygdom, kan der alene udbetales sygehjælp, når dette sker for at afhjælpe en kritisk livstruende tilstand eller for at foretage en nødvendig og hastende behandling af en alvorlig eller smitsom sygdom.

4. En udlænding, der modtager sociale ydelser, skal underrettes om de tilbagesendelses- og genbosættelsesprogrammer, som den pågældende er omfattet af. Det skal i passende tilfælde sikres, at den berørte udlænding modtager bistand i henhold disse programmer.

[…]«

2. FreizügG/EU

27. Anvendelsesområdet for FreizügG/EU er fastsat i den nævnte lovs § 1:

»Denne lov regulerer indrejse og ophold for statsborgere i andre medlemsstater i Den Europæiske Union (unionsborgere) og deres familiemedlemmer.«

28. § 2 i FreizügG/EU bestemmer følgende vedrørende retten til indrejse og ophold:

»(1) Unionsborgere, der har ret til fri bevægelighed, og deres familiemedlemmer har ret til at indrejse og opholde sig på forbundsrepublikkens område i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.

(2) Følgende er omfattet af den fællesskabsretlige ret til fri bevægelighed:

1. unionsborgere, der ønsker at gøre brug af retten til tage ophold som arbejdstager med henblik på at søge beskæftigelse eller gennemføre en uddannelse

[…]

5. ikke-erhvervsaktive unionsborgere på de i § 4 anførte betingelser

6. familiemedlemmer på de i §§ 3 og 4 anførte betingelser

[…]«

29. § 4 i FreizügG/EU bestemmer, for så vidt angår ikke-erhvervsaktive personers ret til fri bevægelighed, følgende:

»Ikke-erhvervsaktive unionsborgere og de af deres familiemedlemmer, som ledsager eller slutter sig til dem, har den i § 2, stk. 1, nævnte ret til indrejse og ophold, såfremt de råder over tilstrækkelig sygesikring og tilstrækkelige midler. Når en unionsborger opholder sig på forbundsrepublikkens område som studerende, har den pågældendes ægtefælle, partner eller børn alene samme ret, såfremt unionsborgeren sikrer den pågældendes underhold.«

II – **De faktiske omstændigheder i hovedsagen**

30. Elisabeta Dano, der er født i 1989, og hendes søn, Florin Dano, der er født den 2. juli 2009 i Saarbrücken (Tyskland), er begge rumænske statsborgere. Ifølge det af den forelæggende ret oplyste indrejste Elisabeta Dano senest i Tyskland den 10. november 2010.

31. Den 19. juli 2011 udstedte Leipzig by et bevis for unionsborgeres ret til tidsubegrænset ophold til Elisabeta Dano, idet tidspunktet for hendes indrejse på tysk område blev fastsat til den 27. juni 2011. Den 28. januar 2013 udstedte Leipzig by et duplikateksemplar af dette bevis til Elisabeta Dano.

32. Elisabeta Dano og hendes søn har fra det tidspunkt, hvor de tog ophold i Leipzig, boet i en lejlighed, der tilhører en søster til Elisabeta Dano. Søsteren sørger for deres forplejning.

33. Elisabeta Dano oppebærer, for hendes søn Florin, 184 EUR pr. måned i børnetilskud (»Kindergeld«), som udbetales af socialsikringskontoret i Leipzig på vegne af arbejdsformidlingen i forbundsrepublikken. Socialkontoret for bistand til børn og unge i Leipzig udbetaler endvidere et forskud på underholdsbidrag til dette barn på 133 EUR pr. måned.

34. Elisabeta Dano har gået i skole i tre år i Rumænien og har forladt skolen uden eksamen. Hun forstår tysk og kan udtrykke sig på tysk i enkle vendinger. Hun kan imidlertid ikke skrive tysk og har kun begrænsede tyske læsefærdigheder. Hun har ingen erhvervsmæssige kvalifikationer og har hidtil ikke været erhvervsaktiv hverken i Tyskland eller Rumænien [5].

35. Elisabeta Dano og hendes søn indgav en første ansøgning om tildeling af ydelser i henhold SGC II. Jobcenter Leipzig afslog ansøgningen ved afgørelse af 28. september 2011 under henvisning til § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, i SGB II. Sagsøgerne i hovedsagen klagede ikke over denne afgørelse, som derfor blev endelig.

36. Sagsøgerne indgav en ny ansøgning den 25. januar 2012. Jobcenter Leipzig afslog også denne anden ansøgning ved afgørelse af 23. februar 2012, hvorefter sagsøgerne indgav en klage over denne afgørelse. Sagsøgerne henviste til artikel 18 TEUF og artikel 45 TEUF og til Domstolens dom i sagen Vatsouras og Koupatantze [6]. Denne klage blev imidlertid afvist ved afgørelse af 1. juni 2012.

37. Sagsøgerne i hovedsagen anlagde herefter den 1. juli 2012 sag til prøvelse af denne afgørelse ved Sozialgericht Leipzig. Sagsøgerne har i forbindelse med dette søgsmål på ny nedlagt påstand om, at de tildeles grundsikringsydelser til arbejdssøgende, dvs. eksistensminimumsydelse, socialydelse og bistand til indkvartering og varme (herefter »grundsikringsydelser«) i henhold til SGB II vedrørende den periode, der begyndte den 25. januar 2012.

5 — Den forelæggende ret har endvidere anført, at Elisabeta Dano er blevet idømt en straf på højst to års betinget fængsel på grund af berigelsesforbrydelser. Det er imidlertid min opfattelse, at denne faktiske oplysning ikke har betydning for de svar, der skal gives på de forelagte præjudicielle spørgsmål.

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

III – **Anmodningen om præjudiciel afgørelse og retsforhandlingerne for Domstolen**

38. Sozialgericht Leipzig er af den opfattelse, at sagsøgerne i hovedsagen i henhold til § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, i SGB II, og § 23, stk. 3, i SGB XII ikke har ret til grundsikringsydelser. Denne ret ønsker imidlertid oplyst, om EU-retten og navnlig artikel 4 i forordning nr. 883/2004, det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling, der følger af artikel 18 TEUF, og den almindelige opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF, er til hinder for de ovenfor nævnte tyske bestemmelser.

39. Ved afgørelse af 3. juni 2013, indgået til Domstolen den 19. juni 2013, har Sozialgericht Leipzig derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i medfør af artikel 267 TEUF:

»1) Omfatter det personelle anvendelsesområde for artikel 4 i forordning nr. 883/2004 personer, der ikke ønsker at fremsætte krav om ydelser af socialsikringsretlig eller familieunderstøttende art som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 1, men derimod om en særlig ikke-bidragspligtig ydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 3, sammenholdt med artikel 70 i forordningen?

2) For det tilfælde, at spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er det som følge af artikel 4 i forordning nr. 883/2004 forbudt for medlemsstaterne helt eller delvis at udelukke dårligt stillede EU-borgere fra at opnå ikke-bidragspligtige sociale ydelser, der muliggør et eksistensminimum, i henhold til forordningens artikel 70, for derved at hindre, at der fremsættes urimelige krav om sådanne ydelser, der bevilges egne statsborgere i en lignende situation?

3) For det tilfælde, at spørgsmål 1 eller 2 besvares benægtende: Er det i henhold til a) artikel 18 TEUF og/eller b) artikel 20, stk. 2, […], litra a), TEUF, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, [andet afsnit,] TEUF, og artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 forbudt for medlemsstaterne helt eller delvis at udelukke dårligt stillede EU-borgere fra at opnå ikke-bidragspligtige sociale ydelser, der muliggør et eksistensminimum, i henhold til artikel 70 i [nævnte] forordning […], for derved at hindre, at der fremsættes urimelige krav om sådanne ydelser, der bevilges egne statsborgere i en lignende situation?

4) For det tilfælde, at det følger af besvarelsen af ovennævnte spørgsmål, at en delvis udelukkelse fra at opnå ydelser, der muliggør et eksistensminimum, er i overensstemmelse med EU-retten: Må bevillingen af ikke-bidragspligtige ydelser, der muliggør et eksistensminimum, til EU-borgere i andre situationer end akutte nødstilfælde begrænses til at stille de midler, der er nødvendige, for at vedkommende kan vende tilbage til hjemlandet, til rådighed, eller kræver artikel 1, 20 og 51 i [chartret], at der stilles videregående ydelser til rådighed, som gør det muligt at tage permanent ophold?«

40. Den tyske og den østrigske (udelukkende for så vidt angår det andet spørgsmål) regering samt Det Forenede Kongeriges regering, Irland og Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg.

41. De har endvidere alle afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 18. marts 2014. Repræsentanter for sagsøgerne i hovedsagen samt den danske og den franske regering, som ikke har afgivet skriftlige indlæg, afgav endvidere mundtlige indlæg i det nævnte retsmøde.

IV – **Analyse**

A – *Arten af grundsikringsydelserne i forhold til forordning nr. 883/2004 og direktiv 2004/38*

42. Som jeg allerede har nævnt i mine indledende bemærkninger, har de præjudicielle spørgsmål ikke direkte til formål at kvalificere de i hovedsagen omhandlede grundsikringsydelser i forhold til forordning nr. 883/2004 og direktiv 2004/38. Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om den tyske ordning i lyset af navnlig ligebehandlingsprincippet i forordningens artikel 4 og kriteriet om tilstrækkelige midler i direktivets artikel 24, stk. 2, er gyldig. Da anvendelsesområdet for de to bestemmelser imidlertid afhænger af arten af de pågældende foranstaltninger, mener jeg, at Domstolen ikke kan undlade at foretage en sådan vurdering, såfremt den ønsker at give den forelæggende ret en nyttig besvarelse.

43. Jeg vil derfor først foretage en vurdering af arten af de grundsikringsydelser, som sagsøgerne i hovedsagen har fremsat krav om, og som ligger til grund for de afslag, der har givet anledning til den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

1. Særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i forhold til forordning nr. 883/2004

a) Det teoretiske begreb

44. Begrebet særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser blev indført i EU-retten ved Rådets forordning (EØF) nr. 1247/92 af 30. april 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet[7] med henblik på at tage hensyn til Domstolens retspraksis, ifølge hvilken visse ydelser, der er fastsat i national lovgivning, samtidig hører ind under social sikring og social forsorg[8].

45. Det nævnte begreb, der er opstået i Domstolens praksis, er således ikke nyt, og det har derfor et fast indhold. En særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse defineres ud fra sit formål. Den skal, for det første, være en erstatning for eller et supplement til en social sikringsydelse, idet den dog samtidig adskiller sig fra en sådan ydelser, og, for det andet, have karakter af en socialhjælp, der retfærdiggøres af økonomiske og sociale grunde, og, for det tredje, være reguleret af objektivt fastsatte kriterier[9]. Der skal endvidere, for det fjerde, være tale om en ikke-bidragspligtig ydelse, idet den omhandlede ydelse hverken må finansieres direkte eller indirekte ved sociale bidrag, men skal finansieres ved offentlige midler[10], og, for det femte, skal ydelsen i henhold til artikel 70, stk. 2, litra c), i forordning nr. 883/2004 være nævnt i bilag X til den nævnte forordning.

46. Denne definition skal sammenholdes med det princip, som Domstolen opstillede i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets forordning (EF) nr. 118/97 af 2. december 1996 (EFT 1997 L 28, s. 1), og hvorefter »de undtagelser, der er fastsat i artikel 10a i forordning

7 — EFT L 136, s. 1.

8 — Jf. i denne retning tredje betragtning til forordning nr. 1247/92.

9 — Jf. blandt en række eksempler dom Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis) samt dom Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-299/05, EU:C:2007:608, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

10 — Jf. i denne retning dom Skalka (EU:C:2004:269, præmis 28) og, som et eksempel på anvendelse af denne betingelse, dom Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, præmis 33).

nr. 1408/71, til princippet om, at sociale sikringsydelser kan eksporteres, skal fortolkes strengt. [Dette indebærer således, at d]enne bestemmelse […] derfor kun [omfatter] de ydelser, der opfylder betingelserne i forordningens artikel 4, stk. 2a, dvs. ydelser, der både er særlige ikke-bidragspligtige ydelser og er opført i forordningens bilag IIa« [11].

47. De tilsvarende bestemmelser i forordning nr. 883/2004, dvs. den nævnte forordnings artikel 3, stk. 3, og artikel 70 samt bilag X til forordningen, ændrer ikke ved denne vurdering [12].

48. Som generaladvokat Wahl meget præcist har sammenfattet situationen i fodnote 8 i sit forslag til afgørelse i Brey-sagen, skal »en sådan [særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse] *yde støtte* i forhold til de risici, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, [i forordning nr. 883/2004]. Den skal give modtageren et eksistensminimum under hensyn til de økonomiske og sociale forhold i den pågældende medlemsstat. Den skal også finansieres gennem obligatorisk beskatning frem for gennem bidrag fra modtageren. Endelig skal den være opført i bilag X til forordningen [...]« [13].

b) Grundsikringsydelser i SGB II

49. De grundsikringsydelser, der er fastsat i SGB II, omfatter ydelser, der muliggør et eksistensminimum for Elisabeta Dano, samt sociale ydelser og bistand til indkvartering og varme til hendes søn.

50. Samtlige parter er enige om at anse disse ydelser for særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser som omhandlet i forordning nr. 883/2004.

51. Såfremt der foretages en gennemgang af de fem betingelser, der er nævnt i dette forslag til afgørelses punkt 45, er de pågældende ydelser nemlig nævnt i bilag X til forordning nr. 883/2004 (femte betingelse). Der er tale om ikke-bidragspligtige ydelser (fjerde betingelse) [14], og det fremgår af § 7 (om ydelsesmodtageren), § 8 (definition af arbejdsdygtighed), § 9 (definition af begrebet trængende) og § 1, stk. 1 og 3 (indhold af og formål med grundsikringen) i SGB II, at ydelserne kan anses for at have karakter af social bistand, der retfærdiggøres af økonomiske og sociale grunde (anden betingelse), og er reguleret af objektivt fastsatte kriterier i overensstemmelse med Domstolens praksis (tredje betingelse) [15].

52. Det er derimod mere vanskeligt at afgøre, om den første betingelse er opfyldt, dvs. at ydelserne skal have karakter af støtte i forhold til en af de risici, der udtømmende er opregnet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004.

53. Ifølge Kommissionen skal grundsikringsydelserne sidestilles med arbejdsløshedsydelser som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra h), i forordning nr. 883/2004. Der er nemlig efter Kommissionens opfattelse tale om ydelser, der har til formål at erstatte den løn, som en arbejdsdygtig person, der er arbejdsløs, ikke modtager, med henblik på at sikre den pågældendes underhold.

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

12 — Jf. i denne retning dom Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 36).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, fodnote 8. Min fremhævelse.

14 — Det fremgår af den tyske regerings skriftlige indlæg, at disse ydelser tildeles uafhængigt af, om den pågældende tidligere har udøvet erhvervsmæssig aktivitet eller har betalt bidrag.

15 — Jf. ovenfor, punkt 45.

54. Den tyske regering har derimod anført, at grundsikringen i SGB II ikke kan anses for at falde ind under en af de sikringsgrene, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004. Ifølge denne regering er grundsikringsordningen ikke knyttet til en arbejdsløshedsrisiko, men indebærer tildeling af ydelser til arbejdsdygtige personer, der har et behov. Dette er imidlertid ikke til hinder for, at de pågældende ydelser anses for særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser [16].

55. Jeg forstår den tyske regerings argumentation således, at den ordning, der er indført med SGB II, er fremkommet ved en sammenlægning af to tidligere ordninger (arbejdsløshedsbistand, på den ene side, og social bistand, på den anden side), og at den omfatter arbejdsdygtige personer og deres familiemedlemmer.

56. Jeg bemærker, at den tyske regering har anført, at der ved siden af SGB II består en anden social bistandsordning, nemlig socialhjælp i snæver forstand, som fastsat i SGB XII.

57. Det følger af ovenstående betragtninger, at den blandede karakter af den ordning, der er indført med SGB II (som er opstået ved en sammenlægning af to tidligere ordninger, hvoraf den ene ordning udelukkende vedrørte arbejdsløshedsbistand), opretholdelsen af en socialhjælpsordning, der er forskellig fra SGB II og opførelsen af grundsikringen i bilag X til forordning nr. 883/2004, giver anledning til også at anse denne ordning for at tilvejebringe en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse.

2. Social ydelse i forhold til direktiv 2004/38

a) Det teoretiske begreb: ingen sammenhæng med forordning nr. 883/2004

58. Den omstændighed, at en ydelse ikke er en social ydelse i henhold til forordning nr. 883/2004 indebærer ikke, at den pågældende ydelse ikke kan være omfattet af det sociale system som omhandlet i direktiv 2004/38.

59. Muligheden for, at en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse som omhandlet i forordning nr. 883/2004 også kan være omfattet af begrebet »sociale ydelser« som omhandlet i direktiv 2004/38 var i øvrigt genstand for Brey-dommen [17].

60. Generaladvokat Wahl nåede i forbindelse med en undersøgelse af de formål, der forfølges med de to retsinstrumenter (hvoraf det første i det væsentlige omhandler social sikring og det andet overordnet set omhandler den frie bevægelighed, forbud mod forskelsbehandling og unionsborgerskab), frem til, at begrebet »social bistand« ikke kunne være det samme i de to instrumenter [18].

61. Domstolen fulgte denne tilgang, idet den fastslog, at »begrebet »sociale system« i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 ikke […] begrænses til sociale ydelser, der i henhold til artikel 3, stk. 5, litra a), i forordning nr. 883/2004 ikke er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde« [19].

16 — Den tyske regering har paradoksalt nok konkluderet, at selv om grundsikringsydelserne kan tildeles arbejdsløse personer og således umiddelbart har de samme karakteristika som den sociale sikringslovgivning, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 883/2004, er der reelt tale om særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i forordningens artikel 3, stk. 3.

17 — Dom Brey (EU:C:2013:565).

18 — Forslag til afgørelse Brey (EU:C:2013:337, punkt 56).

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

62. Ifølge Domstolen skal begrebet »sociale system« som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 ikke fastlægges ud fra formelle kriterier, men ud fra formålet med denne bestemmelse [20]. Det nævnte begreb må derfor fortolkes »som en henvisning til alle de støtteordninger, som er oprettet af offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, hvilket kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat« [21].

63. Det følger imidlertid af dommen i sagen Vatsouras og Koupatantze [22], at økonomiske ydelser, der, uanset hvorledes de betegnes i den nationale lovgivning, har til formål at lette adgangen til arbejdsmarkedet, ikke kan anses for »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

64. Denne præcisering forekommer mig at være væsentlig, idet generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i sit forslag til afgørelse gav udtryk for en diametral modsat opfattelse, hvorefter »der […] kan være nogle af de foranstaltninger inden for det »sociale system«, som er omhandlet i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, der fremmer integration på arbejdsmarkedet« [23].

b) Grundsikringsydelser i henhold til SGB II

65. Domstolen udtalte i præmis 43 i dommen i sagen Vatsouras og Koupatantze [24], at betingelsen i § 7, stk. 1, i SGB II, hvorefter den pågældende skal være arbejdsdygtig for at modtage grundsikringsydelser i henhold til SGB II, vil kunne udgøre et indicium for, at ydelsen har til formål at lette adgangen til beskæftigelse.

66. Såfremt dette er tilfældet, kan grundsikringsydelserne i henhold til SGB II ikke, henset til den præcisering, der er nævnt i punkt 63 i dette forslag til afgørelse, anses for sociale ydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2004/38.

67. Jeg er imidlertid ikke overbevist om, at kriteriet om evnen til at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse skal anses for alene at være afgørende for kvalificeringen af ydelserne i forhold til dette direktiv.

68. Ifølge det metodekriterium, som Domstolen anvendte i Brey-dommen, skal begrebet »sociale system« som omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra c), i direktiv 2004/38 fastlægges ud fra *formålet* med denne bestemmelse og *ikke ud fra formelle kriterier* [25].

69. Selv om det i denne henseende fremgår af § 19a i SGB I, at arbejdssøgende som følge af retten til grundsikring kan fremsætte krav om både ydelser, der har til formål at sikre et eksistensminimum, og ydelser, der har til formål at sikre integration på arbejdsmarkedet, præciseres det i § 1, stk. 1, i SGB II med overskriften »Indholdet af og formålet med grundsikringsydelser til arbejdssøgende«, at »[f]ormålet med grundsikringen for arbejdssøgende er at gøre det muligt for modtageren at føre et menneskeværdigt liv«.

20 — Ibidem (præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

21 — Ibidem (præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

22 — EU:C:2009:344, præmis 45.

23 — Forslag til afgørelse Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:150, punkt 57).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, præmis 60.

70. Det fremgår endvidere af § 1, stk. 3, i SGB II, at grundsikring til arbejdssøgende omfatter ydelser, der har til formål at fjerne eller mindske behovet for bistand, navnlig gennem integration på arbejdsmarkedet, og sikre et eksistensminimum.

71. Det fremgår endvidere af § 19 i SGB II, at de omhandlede ydelser skal dække »grundlæggende behov, supplerende behov og behov for indkvartering og varme«. De støtteydelser til integration på arbejdsmarkedet, der er tale om i forbindelse med den grundsikring, der ydes arbejdssøgende, er derimod i det væsentlige beskrevet i Sozialgesetzbuch Drittes Buch (bog III i lov om social sikring). Ifølge den forelæggende ret er disse bestemmelser imidlertid ikke genstand for den foreliggende tvist, idet sagsøgerne i hovedsagens krav ikke omfatter støtteydelser til integration på arbejdsmarkedet.

72. De grundsikringsydelser, der er omhandlet i hovedsagen, synes således at være omfattet af definitionen af »sociale systemer« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 2004/38, og som Domstolen har lagt til grund i Brey-dommen, dvs. en støtteordning, der er oprettet af en offentlig myndighed, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, hvilket kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat [26].

3. Mellemkonklusion vedrørende grundsikringsydelsernes art

73. På baggrund af denne indledende analyse når jeg til den konklusion, at grundsikringsydelser udgør både særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser som omhandlet i forordning nr. 883/2004 og sociale ydelser som omhandlet i direktiv 2004/38.

74. Hvis Domstolen omvendt finder, at grundsikringsydelserne er »sociale« ydelser som omhandlet i forordning nr. 883/2004, og således afviser at anse grundsikringsydelserne for særlige ikke-bidragspligtige kontaktydelser, vil det ikke være fornødent at besvare det første præjudicielle spørgsmål. Dette spørgsmål omhandler nemlig kun anvendelsen af forordningens artikel 4 på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser. At det ikke vil være fornødent at besvare det nævnte spørgsmål, fremgår med endnu større tydelighed, når der henses til, at sociale ydelser udtrykkeligt er udelukket fra anvendelsesområdet for den nævnte forordnings artikel 3, stk. 5.

B – *Det første præjudicielle spørgsmål*

75. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål oplyst, om artikel 4 i forordning nr. 883/2004 finder anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 3, og artikel 70.

76. Forordningens materielle anvendelsesområde defineres i forordningens artikel 3. Det fremgår udtrykkeligt af forordningens artikel 3, stk. 3, at »forordning[en også] finder […] anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, der er omfattet af artikel 70«.

77. Den nævnte artikel 70 indeholder fire stykker. I det første stykke defineres den nævnte artikels anvendelsesområde, idet der gives en definition af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser. I det andet stykke præciseres denne definition i form af en angivelse af de betingelser, der skal være opfyldt, for at ydelsen er omfattet af definitionen. I det fjerde stykke nævnes princippet om, at de pågældende ydelser tilkendes i den medlemsstat, hvor de berørte personer er bosat, og i henhold til dennes lovgivning. Endelig fremgår det af det tredje stykke, at »[a]rtikel 7 og de øvrige kapitler i dette afsnit finder ikke anvendelse på de i stk. 2 nævnte ydelser«.

26 — Jf. i denne retning dom Brey (EU:C:2013:565, præmis 61).

78. Det fremgår således utvivlsomt af artikel 3, stk. 3, og artikel 70, stk. 3, i forordning nr. 883/2004, at samme forordnings artikel 4 finder anvendelse på særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser.

79. Det fremgår nemlig udtrykkeligt og uden undtagelse af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 883/2004, at forordningen finder anvendelse på de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, der er omfattet af artikel 70. Selv om denne artikel indebærer, at visse af forordningens bestemmelser undtagelsesvis ikke finder anvendelse på de nævnte ydelser, er artikel 4 ikke omfattet af en sådan undtagelse.

80. Denne fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med lovgivers ønske, således som dette kommer til udtryk i syvende betragtning til forordning nr. 1427/92, der, som jeg allerede har nævnt ovenfor, har ændret forordning nr. 1408/71 med henblik på i denne sidstnævnte forordning at indsætte bestemmelser om særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser.

81. Det anføres i denne betragtning, at de ydelser, der samtidig hører ind under social sikring og social forsorg, dvs. særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, »bør [tilkendes] udelukkende […] i henhold til lovgivningen i det land, hvor den pågældende person eller hans eller hendes familiemedlemmer er bosat, […] og *uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet*« [27].

82. Det vil derfor være i strid ikke kun med ordlyden af forordning nr. 883/2004, men også med lovgivers ønske, at anse særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser for ikke at være omfattet af ligebehandlingsprincippet i den nævnte forordnings artikel 4.

83. Da »andet [ikke] følger af særlige bestemmelser i denne forordning« for nu at gentage ordlyden af forordningens artikel 4, er det principielt min opfattelse, at de »personer, som er omfattet af denne forordning, har de samme rettigheder [til særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser] og pligter i henhold til en medlemsstats lovgivning som vedkommende medlemsstats egne statsborgere«.

84. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare den forelæggende rets første spørgsmål med, at det personelle anvendelsesområde for artikel 4 i forordning nr. 883/2004 omfatter de personer, der fremsætter krav om en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 3, og artikel 70 i forordning nr. 883/2004.

85. Jeg vil imidlertid straks bemærke, at denne konklusion ikke nødvendigvis indebærer, at den i tvisten i hovedsagen påberåbte forskelsbehandling er i strid med lighedsprincippet som fastsat i artikel 4 i forordning nr. 883/2004.

86. Denne overvejelse er afgørende for den forelæggende rets andet og det tredje spørgsmål. Jeg vil derfor behandle disse spørgsmål samlet.

C – *Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål*

1. Genstanden for det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål og de regler, der finder anvendelse

87. Den forelæggende ret ønsker med det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål i det væsentlige oplyst, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning, der indebærer, at ikke-erhvervsaktive statsborgere fra andre medlemsstater helt eller delvist udelukkes fra at opnå visse særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser som omhandlet i forordning nr. 883/2004, når sådanne ydelser bevilges den pågældende medlemsstats egne statsborgere, som befinder sig i en lignende situation.

27 — Min fremhævelse.

88. Ud over ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 har den forelæggende ret endvidere henvist til artikel 18 TEUF, artikel 20, stk. 2, litra a), og andet afsnit, TEUF samt artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

89. Det fremgår af artikel 18 TEUF, at »[i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser« er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt. Det fremgår udtrykkeligt af artikel 20, stk. 2, andet afsnit, TEUF, at de rettigheder, som denne artikel tillægger unionsborgerne, udøves »med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i foranstaltninger vedtaget med henblik på deres gennemførelse«. Jeg bemærker, at unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF ligeledes skal ske »med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil«.

90. Forordning nr. 883/2004 og direktiv 2004/38 udgør sådanne betingelser eller begrænsninger, der er vedtaget med henblik på at gennemføre traktaterne eller sikre deres anvendelse [28].

91. Disse instrumenter forekommer mig således at være de eneste instrumenter, der er relevante for besvarelsen af det andet og det tredje spørgsmål, dog med den undtagelse, at direktivets artikel 24, stk. 2, efter min opfattelse ikke er relevant i den sag, der er anlagt ved den forelæggende ret.

92. Det synes nemlig at fremgå af sagsakterne, at sagsøgeren i hovedsagen ikke indrejste i Tyskland for at søge arbejde, og at hun heller ikke bestræber sig på at finde et arbejde i dette land. Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 gør det imidlertid muligt for medlemsstaterne ikke at tillægge ret til sociale ydelser til »andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer« i de tre første måneder af et ophold eller i den periode, der ligger ud over de første tre måneder, når den pågældende søger beskæftigelse [29]. Da Elisabeta Dano har opholdt sig i Tyskland i mere end tre måneder, da hun ikke er arbejdssøgende, og da hun ikke er indrejst i Tyskland med henblik på at søge arbejde, er hun ikke omfattet af denne bestemmelses personelle anvendelsesområde. Elisabeta Danos situation er derimod omfattet af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, som omhandler kravet om at råde over tilstrækkelige midler, således at den pågældendes ophold ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstaten.

2. Rækkevidden af det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål i forhold til Domstolens praksis

a) Muligheden for at begrænse rækkevidden af ligebehandlingsprincippet

93. Den omstændighed, at der eventuelt foreligger forskellig behandling af unionsborgere, der har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed og ophold, og værtsmedlemsstatens statsborgere er en uundgåelig konsekvens af direktiv 2004/38.

28 — Hvad angår artikel 21 TEUF og artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 jf. i denne retning dom Brey (EU:C:2013:565, præmis 46 og 47).

29 — Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 indeholder en henvisning til direktivets artikel 14, stk. 4, litra b), hvorefter der ikke må iværksættes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer (med undtagelse af de begrænsninger i retten til ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er fastsat i direktivets kapitel VI), når de er rejst ind på værtsmedlemsstatens område for at søge beskæftigelse, og dette gælder, så længe det kan dokumenteres, at de fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.

94. Generaladvokat Wahl anførte allerede i punkt 38 i forslaget til afgørelse i Brey-sagen, at »[m]ens det overordnede formål med direktivet er at forenkle og styrke alle unionsborgeres ret til fri bevægelighed og ophold […], er det særlige formål med artikel 7, stk. 1, litra b), [i det nævnte direktiv] at sikre, at personer, der gør brug af retten til ophold, ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode […]. *Dette antyder, at bestemmelsen søger at forhindre ikke-erhvervsaktive unionsborgere i at anvende værtsmedlemsstatens velfærdssystem til at finansiere deres underhold*« [30].

95. Domstolen var enig i generaladvokat Wahls analyse. Domstolen fastslog nemlig i dommens præmis 57 [31], at »selv om forordning nr. 883/2004 har til formål at sikre de unionsborgere, som har gjort brug af deres ret til fri bevægelighed, at de bevarer retten til visse sociale ydelser, der ydes af deres hjemstat, gør direktiv 2004/38 det for sit vedkommende muligt for værtsmedlemsstaten at pålægge unionsborgere, der ikke eller ikke længere kan betegnes som arbejdstagere, lovlige restriktioner for så vidt angår tildelingen af sociale ydelser, således at disse personer ikke bliver en urimelig byrde for det sociale system«.

96. Det følger nødvendigvis heraf, at det forhold, som EU-lovgiver har indført i artikel 7 i direktiv 2004/38, mellem kravet om tilstrækkelige midler som betingelse for ret til ophold, på den ene side, og ønsket om ikke at skabe en byrde for medlemsstaternes sociale systemer, på den anden side, potentielt kan give anledning til forskellig behandling af værtsmedlemsstatens statsborgere og andre unionsborgere i forbindelse med tildeling af sociale ydelser.

97. Det spørgsmål, der er genstand for den foreliggende sag, forekommer mig således at være, om det i lyset af direktiv 2004/38 og proportionalitetsprincippet er lovligt generelt at udelukke statsborgere fra andre medlemsstater, der er indrejst på værtsmedlemsstatens område med henblik på, for nu at gentage ordlyden af § 23, stk. 3, i SGB XII, at »få tildelt sociale ydelser, eller hvis opholdsret alene følger af den omstændighed, at den pågældende er arbejdssøgende«, fra social bistand.

b) Et forsøg på at sammenfatte Domstolens gældende praksis

98. Da generaladvokat Wahl i Brey-sagen stod over for en lignende problemstilling, idet retten til en social ydelse ifølge den nationale lovgivning i denne sag var betinget af lovligt ophold på denne medlemsstats område, gav han udtryk for følgende opfattelse: »I henhold til direktivet forekommer det berettiget, at en medlemsstat ønsker at beskytte sit sociale system i forhold til ikke-erhvervsaktive unionsborgere, der endnu ikke har opnået tidsubegrænset ophold. [De] regler, som betinger retten til ophold af ikke at have benyttet sig af værtsmedlemsstatens sociale system, og som ikke giver mulighed for en individuel bedømmelse af en unionsborgers økonomiske formåen, er [imidlertid] uforenelige med direktivets artikel 8, stk. 4, og artikel 14, stk. 3« [32].

99. Det bemærkes, at Domstolen fulgte denne fortolkning af direktiv 2004/38, idet den i præmis 77 i Brey-dommen [33] fastslog, at »en sådan automatisk udelukkelse fra værtsmedlemsstatens side af statsborgere fra andre medlemsstater, der ikke er erhvervsaktive, fra en given social ydelse, [...] ikke giver værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder mulighed for, når den pågældendes midler er mindre end referencebeløbet for tildelingen af denne ydelse, i overensstemmelse med de krav, der følger af bl.a. dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), og artikel 8, stk. 4, og af proportionalitetsprincippet, at foretage en samlet vurdering af den byrde, som tildelingen af denne ydelse konkret udgør for hele det nationale sociale system i forhold til den pågældendes individuelle situation«.

30 — EU:C:2013:337. Min fremhævelse.

31 — Dom Brey (EU:C:2013:565).

32 — EU:C:2013:337, punkt 81.

33 — EU:C:2013:565.

100. Den konklusion, som Domstolen nåede frem til i Brey-dommen, er på linje med Domstolens tidligere retspraksis vedrørende spørgsmålet om sociale ydelser.

101. Domstolen fastslog i Grzelczyk-dommen [34] bl.a., at artikel 6 EF og 8 EF (nu artikel 18 TEUF og artikel 20 TEUF) var til hinder for, at en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater end den værtsmedlemsstat, på hvis område nævnte statsborgere har lovligt ophold, var undergivet den betingelse, at de pågældende statsborgere var omfattet af anvendelsesområdet for forordningen om arbejdskraftens frie bevægelighed, selv om der ikke gælder en sådan betingelse for værtsmedlemsstatens statsborgere.

102. Det mest vidtrækkende eksempel på denne retspraksis må uden tvivl være Trojani-dommen [35], hvorved Domstolen først fastslog, at en unionsborger, der i værtsmedlemsstaten ikke har en ret til ophold i medfør af artikel 45 TEUF, 49 TEUF eller 56 TEUF, alene i sin egenskab af unionsborger kan have en ret til ophold dér direkte i medfør af artikel 20, stk. 1, TEUF, og derefter, at »[n]år det først er efterprøvet, om en person, der befinder sig i en situation som sagsøgeren i hovedsagens, har en opholdstilladelse, kan denne person imidlertid påberåbe sig artikel [18 TEUF] for at få en social forsorgsydelse«.

c) Anvendelse af retspraksis på det foreliggende tilfælde og sammenholdning heraf med formålet med og ordlyden af direktiv 2004/38

103. Anvendelse af Domstolens retspraksis på det foreliggende tilfælde og sammenholdning heraf med formålet med og ordlyden af direktiv 2004/38 giver anledning til undren [36].

104. Ifølge direktiv 2004/38 er en unionsborgers ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende ikke er arbejdstager (arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende), udtrykkeligt underlagt en dobbelt betingelse om, at den pågældende skal råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og at den pågældende er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten [37].

105. Medmindre der rejses tvivl om nævnte direktivs gyldighed i forhold til artikel 18 TEUF, 20 TEUF og 21 TEUF, forekommer det mig derfor legitimt, at en medlemsstat kan afslå at tildele sociale ydelser til statsborgere, der gør brug af deres ret til fri bevægelighed alene for at opnå tildeling af social bistand fra en anden medlemsstat, selv om de ikke råder over tilstrækkelige midler til at kunne opnå ret til mere end tre måneders ophold.

106. At nægte dem en sådan ret ville indebære, at en statsborger i en medlemsstat, der ved indrejsen på en anden medlemsstats område ikke har tilstrækkelige midler til at sørge for sit underhold, *automatisk* og uden videre vil råde over sådanne midler, hvis den pågældende tildeles en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse, hvis formål er at sikre modtageren et eksistensminimum ved at give den pågældende mulighed for et menneskeværdigt liv.

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

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, præmis 46. Selv om dommen blev afsagt efter vedtagelsen af direktiv 2004/38, fandt de faktiske omstændigheder i denne sag sted, og anmodningen om præjudiciel afgørelse blev fremsat lang tid før vedtagelsen.

36 — Dette spørgsmål er også blevet behandlet i retslitteraturen. O. Golynker har om Domstolens praksis vedrørende artikel 18 TEUF og artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38 bl.a. udtalt følgende: »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 TEUF]« (O. Golynker, »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, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38.

107. En samlet anvendelse af de to instrumenter i afledt ret, som udgøres af forordning nr. 883/2004 og direktiv 2004/38, ville modvirke den hensigt, som EU-lovgiver har tilkendegivet i direktivet, såfremt de fortolkes således, at de generelt er til hinder for, at statsborgere fra andre medlemsstater end værtsmedlemsstaten udelukkes fra at modtage denne form for social ydelse.

108. Det anføres nemlig i 10. betragtning til direktiv 2004/38, at det bør undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, hvilket indebærer, at »[u]nionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed […] derfor [bør] underkastes betingelser«. Det anføres endvidere i 21. betragtning, at værtsmedlemsstaten »dog [bør] kunne bestemme, om den vil udbetale sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller for arbejdssøgendes vedkommende i en længere periode, […] til andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, og deres familiemedlemmer«.

109. Jeg bemærker, at selv om unionsborgere og deres familiemedlemmer i medfør af artikel 14, stk. 1, i direktiv 2004/38 har ret til ophold i de tre første måneder[38], »så længe de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system«, fremgår det af direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), at en unionsborger, der gør brug af retten til fri bevægelighed, og som ønsker at opholde sig i værtsmedlemsstaten i mere end tre måneder, skal råde over tilstrækkelige midler, således at han ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, uden at der derved stilles krav om, at der skal være tale om en »urimelig« byrde.

110. I 16. betragtning til direktiv 2004/38, der nærmere begrunder det hensyn, der ligger bag betingelsen om at råde over tilstrækkelige midler for at bevare retten til ophold, nævnes i øvrigt udtrykket »urimelig byrde« i forbindelse med »personer med opholdsret«. Denne persongruppe anses derfor som en helhed.

111. Jeg er i denne henseende enig med generaladvokat Wahl, når han konstaterer, at »[d]en blotte ansøgning om sociale ydelser kan ikke *i sig selv* udgøre en urimelig byrde for en medlemsstats sociale system og medføre, at retten til ophold mistes«[39]. Det er nemlig vanskeligt at forestille sig, at den støtte, der ydes til *en enkelt* ansøger, vil være ubærlig for en medlemsstat, uanset hvor lille denne medlemsstat måtte være. Det er derfor nødvendigvis den samlede potentielle konsekvens af alle individuelle ansøgninger, som lovgiver havde i tankerne, da lovgiver gjorde det muligt for medlemsstaterne at kræve, at hver *enkelt* ansøger om ophold skal godtgøre at have tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, for at opnå ret til at opholde sig i mere end tre måneder på en anden medlemsstats område end den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger.

112. Jeg har derfor visse vanskeligheder ved at forene disse betragtninger med det argument, som blev fremsat i det samme punkt i forslaget til afgørelse i Brey-sagen, og hvorefter »regler, som betinger retten til ophold af ikke at have benyttet sig af værtsmedlemsstatens sociale system, og som ikke giver mulighed for en individuel bedømmelse af en unionsborgers økonomiske formåen, er uforenelige med direktiv[…] [2004/38]«.

113. En sådan argumentation giver nemlig efter min opfattelse ikke mening. Ifølge direktiv 2004/38 er retten til ophold underlagt en dobbelt objektiv betingelse om, at den pågældende skal råde over tilstrækkelige midler og en sygeforsikring, der dækker samtlige risici. Der er herefter to muligheder, nemlig enten at en unionsborger råder over tilstrækkelige midler, hvilket indebærer, at den pågældende selv kan bestemme, på hvilken medlemsstats område han eller hun vil opholde sig, og at den pågældende i kraft af at råde over tilstrækkelige midler ikke har behov for sociale ydelser, der har

38 — Artikel 14, stk. 1, i direktiv 2004/38 indeholder nemlig en henvisning til direktivets artikel 6, der fastsætter retten til ophold til tre måneder.

39 — EU:C:2013:337, punkt 81, fremhævet af generaladvokat Wahl.

til formål at sikre et nødvendigt minimum, eller at en unionsborger ikke råder over tilstrækkelige midler, hvilket indebærer, at den pågældende teoretisk set opfylder betingelserne for at opnå sådanne sociale ydelser, men den pågældende må i en sådan situation i henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38 kun opholde sig i den medlemsstat, hvori han eller hun er statsborger. Hvis medlemsstaterne ikke har mulighed for at udelukke sådanne situationer fra at give ret til sociale ydelser, vil det medføre, at betingelsen om tilstrækkelige midler vil være kunstigt opfyldt for så vidt angår en unionsborger, der rejser med det ene formål at opnå social bistand i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvori den pågældende er statsborger.

114. En fortolkning af forordning nr. 883/2004 og af direktiv 2004/38 i overensstemmelse med Domstolens praksis [40] vil endvidere efter min opfattelse føre til en paradoksal situation i forhold til direktivets artikel 24, stk. 2.

115. Selv om direktivets artikel 24, stk. 1, fastslår ligebehandlingsprincippet, indeholder stk. 2 en udtrykkelig undtagelse hertil, idet værtsmedlemsstaten heri gives tilladelse til at undlade at tillægge arbejdssøgende ret til sociale ydelser.

116. Såfremt Domstolen måtte anse en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede for at være i strid med EU-retten, ville dette føre til en situation, hvor en medlemsstats statsborger, der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed som unionsborger, uden vilje til at integrere sig på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked, ville befinde sig i en mere gunstig situation end den situation, som gælder for en medlemsstats statsborger, der har forladt sit hjemland for at søge arbejde i en anden medlemsstat. Den sidstnævnte statsborger ville nemlig kunne få afslag på at få tildelt sociale ydelser i henhold til en lovgivning, der er vedtaget på grundlag af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, mens den førstnævnte statsborger alene ville kunne få afslag på grundlag af en grundig undersøgelse af den pågældendes personlige situation [41].

117. Jeg vil afslutte disse overvejelser vedrørende sammenhængen i den ordning, der er indført ved direktiv 2004/38, ved at nævne argumentet om, at tildeling af sociale ydelser nødvendigvis udgør en byrde for det sociale system. Dette resultat følger nemlig af selve den definition af sociale systemer, som Domstolen har opstillet, hvorved Domstolen forstår »alle de støtteordninger, som er oprettet af offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, hvis den pågældende ikke har midler, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, og *derfor* under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, hvilket kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat« [42].

118. På baggrund af disse betragtninger er en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der udelukker personer, der indrejser på den nævnte medlemsstats område alene med det formål at modtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser som omhandlet i forordning nr. 883/2004 (og som i øvrigt udgør en social ydelse som omhandlet i direktiv 2004/38) eller for at søge arbejde, fra at modtage de nævnte ydelser, efter min opfattelse ikke i strid med artikel 4 i forordning nr. 883/2004 eller med den ordning, der er indført ved direktiv 2004/38.

119. En sådan lovgivning gør det tværtimod muligt, som det fremgår af artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, at undgå, at en unionsborger bliver »en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system« i det omfang, den pågældende ikke selv råder over tilstrækkelige midler til at sørge for sit underhold.

40 — Hovedsageligt før vedtagelsen af direktiv 2004/38.

41 — Hvad angår forholdet mellem artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 og Domstolens praksis (nærmere bestemt dom Collins, C-138/02, EU:C:2004:172), har O. Golynker anført: »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. Golynker, s. 119. Min fremhævelse.)

42 — Dom Brey (EU:C:2013:565, præmis 61). Min fremhævelse.

3. Adskiller Brey-dommen sig fra hovedsagen?

120. I den foreliggende sag har fremstillingen koncentreret sig om virkningerne af Brey-dommen, men spørgsmålet er, om de to sager på baggrund af de ovenfor anførte betragtninger bør betragtes hver for sig.

121. I Brey-dommen var tildelingen af sociale ydelser ifølge den østrigske lovgivning betinget af lovligt ophold, idet den pågældende for at opnå ret til ophold ud over de tre første måneder, som jeg allerede har nævnt, enten skulle være arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten eller råde over tilstrækkelige midler, således at opholdet ikke ville blive en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, samt en sygeforsikring, der dækkede samtlige risici i værtsmedlemsstaten [43].

122. I en sådan situation var det nødvendigt at foretage en individuel undersøgelse af den almindelige opbygning af direktiv 2004/38. Det ville nemlig være i strid med direktivet at tillade en automatisk udelukkelse fra en social ydelse ved blot at foretage en generel og abstrakt henvisning til, at der skal være tale om lovligt ophold, idet direktivets artikel 8 udtrykkeligt forbyder medlemsstaterne ved vurderingen af denne lovlighed at fastsætte et bestemt beløb, som de anser for at svare til »tilstrækkelige midler«, og pålægger dem at tage hensyn til den pågældendes *personlige* situation, og idet det af direktivets artikel 14, stk. 3, fremgår, at en unionsborgers benyttelse af det sociale system ikke *automatisk* må medføre foranstaltninger til udsendelse.

123. Omvendt indeholder § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, i SGB II og § 23, stk. 3, i SGB XII ikke en henvisning til ansøgerens lovlige ophold, men afviser tildeling af sociale ydelser til personer, hvis ret til ophold alene følger af, at de er arbejdssøgende eller ønsker at opnå socialhjælp.

124. Tildelingen af sociale ydelser er inden for rammerne af en sådan lovgivning ikke afhængig af, om ansøgeren har haft lovligt ophold i henhold til direktiv 2004/38. For nu at gentage ordlyden af Grzelczyk-dommen [44] afhænger tildelingen af sådanne ydelser ikke som sådan af betingelsen om, at de er omfattet af »anvendelsesområdet« for direktiv 2004/38.

125. Denne sondring forekommer mig om ikke kunstig så i det mindste delikat. Selv om den tyske lovgivning, således som den tyske regerings repræsentant anførte i retsmødet, ikke formelt knytter opholdets lovlighed sammen med modtagelsen af ydelser, der muliggør et eksistensminimum, er det imidlertid sandsynligt, at sagsøgerne i hovedsagens ophold vanskeliggøres, i tilfælde af at de udelukkes fra at modtage ydelser, der muliggør et eksistensminimum.

4. Berettiget krav om en reel forbindelse til værtsmedlemsstaten

126. Jeg finder imidlertid, at det er nødvendigt at foretage en sidste analyse ud fra proportionalitetsprincippet. Det er nemlig nødvendigt at undersøge forholdet mellem det generelle kriterium, der anvendes i den tyske lovgivning, og spørgsmålet om, hvorvidt der består en »reel« forbindelse mellem de personer, der er omfattet af den nævnte lovgivnings anvendelsesområde, og værtsmedlemsstaten.

127. Jeg bemærker, at Domstolen f.eks. for så vidt angår støtte til dækning af leveomkostninger for studerende gentagne gange har fastslået, at selv om medlemsstaterne har pligt til ved organiseringen og anvendelsen af deres sociale sikringsordninger at vise en vis økonomisk solidaritet med statsborgere fra andre medlemsstater, kan enhver medlemsstat frit sikre, at tildeling af en sådan støtte

43 — Artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38.

44 — EU:C:2001:458, præmis 46.

til studerende fra andre medlemsstater ikke bliver til en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat. Domstolen fastslog på denne baggrund, at det var begrundet for en medlemsstat kun at tildele en sådan støtte til studerende, der havde godtgjort at være *integreret til en vis grad* i samfundet i denne stat [45].

128. Domstolen indtog et tilsvarende standpunkt for så vidt angår ungdomsarbejdsløshedsydelser til unge, som søger arbejde for første gang, eller støtte til arbejdssøgende. Domstolen fandt det således også i disse tilfælde legitimt for lovgiver at ville sikre sig, at der bestod en *reel forbindelse* mellem den, der ansøger om ydelser, og det berørte arbejdsmarkeds geografiske område [46].

129. Det følger af denne retspraksis, at ikke-erhvervsaktive unionsborgeres ret til sociale ydelser generelt er betinget af, at den pågældende er integreret til en vis grad i værtsmedlemsstaten.

130. Disse begrundede hensyn er afspejlet i 10. og 21. betragtning til direktiv 2004/38, som er nævnt ovenfor, hvorefter det dels bør »undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode«, dels overlades til værtsmedlemsstaten at »bestemme, om den vil udbetale sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller for arbejdssøgendes vedkommende i en længere periode, […] forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold til andre unionsborgere end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, og deres familiemedlemmer«.

131. I det foreliggende tilfælde er det min opfattelse, at den nationale lovgivning er i overensstemmelse med EU-lovgivers ønske, for så vidt som de personer, der indrejser i Tyskland alene med det formål at drage fordel af denne medlemsstats sociale system, og som ikke på nogen måde ønsker at integrere sig på arbejdsmarkedet, derved udelukkes fra at modtage grundsikringsydelser. Den nævnte lovgivning gør det muligt at undgå, at personer, der gør brug af deres ret til fri bevægelighed uden vilje til at integrere sig, bliver en byrde for det sociale system. Den nævnte lovgivning er desuden i overensstemmelse med det råderum, der er overladt medlemsstaterne på området. Den gør det med andre ord muligt at undgå misbrug og en vis form for »velfærdsturisme« [47].

132. Jeg bemærker endvidere, at Domstolen, ganske vist inden for et andet område, har fastslået, at »det […] som hovedregel [ikke] kræves, at en foranstaltning […] fastsætter en pligt til at foretage en individuel behandling af hvert enkelt konkret tilfælde […], for så vidt som forvaltningen af den pågældende ordning fortsat skal være bæredygtig ud fra et teknisk og økonomisk synspunkt« [48]. Domstolen har endvidere fastslået, at en risiko for et alvorligt indgreb i den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt kan udgøre et tvingende alment hensyn, som kan berettige visse indskrænkninger af de grundlæggende friheder [49]. Det er tillige dette hensyn, der ligger til grund for, at medlemsstaterne overlades muligheden for at sikre, at tildeling af støtte til dækning af leveomkostningerne for studerende fra andre medlemsstater ikke bliver til en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, som denne stat kan udbetale [50].

45 — Jf. i denne retning dom Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, præmis 56 og 57) og dom Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, præmis 48 og 49).

46 — Jf. i denne retning dom Collins (EU:C:2004:172, præmis 67) og dom Vatsouras og Koupatantze (EU:C:2009:344, præmis 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«, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010-2011, bind 13, s. 365 ff., særligt s. 395).

48 — Dom Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, præmis 70). I denne sag var der tale om en rådighedsordning, som ikke omfattede de tjenestemænd, der havde nået den alder, hvor alderdomspension kan udbetales, alene af denne grund.

49 — Jf. i denne retning dom Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, præmis 41).

50 — Jf. i denne retning dom Bidar (EU:C:2005:169, præmis 59) og dom Förster (EU:C:2008:630, præmis 48).

133. Selv om den forelæggende ret ikke præcist har oplyst, om der foreligger en sådan risiko, har den imidlertid fremhævet, at der er grænser for grundsikringsordningen, der finansieres via skattebidrag, når der henses til de beløb, der er tale om, og som kan tilskynde unionsborgere, der har en langt lavere gennemsnitlig indtægt, til at immigrere.

134. Det er endvidere under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende sandsynligt, at udnyttelsen af det sociale system ikke vil være midlertidigt, men vil vedvare på ubestemt tid som følge af, at der ikke foretages nogen arbejdssøgning.

135. Det må derfor konkluderes, at det kriterium, som er valgt i den i hovedsagen omhandlede lovgivning, dvs. indrejse i Tyskland alene med det formål at søge arbejde eller at opnå social støtte, kan godtgøre, at der ikke består en reel forbindelse til værtsmedlemsstatens område og ikke foreligger en integration i dette område. Dette kriterium gør det muligt at sikre, at ordningen er økonomisk holdbar, og at dens økonomiske ligevægt ikke bringes i fare. Lovgivningen forfølger derfor et lovligt formål som omhandlet i den nævnte retspraksis.

136. Den opstillede betingelse forekommer mig endvidere at stå i rimeligt forhold til det mål, der lovligt forfølges med national ret.

137. Medlemsstatens myndigheder må nødvendigvis for at afslå tildeling af grundsikringsydelser i et vist omfang undersøge ansøgerens personlige situation med henblik på at fastlægge, om ansøgeren er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 2, i SGB II eller i § 23, stk. 3, i SGB XII.

138. Denne undtagelses begrænsede anvendelsesområde fjerner ligeledes risikoen for en automatisk foranstaltning til udsendelse alene som følge af, at der indgives en ansøgning om sociale ydelser, idet en sådan foranstaltning i øvrigt er forbudt i henhold til artikel 14, stk. 3, i direktiv 2004/38.

139. På baggrund af ovenstående betragtninger mener jeg derfor, at det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at forordning nr. 883/2004 og direktiv 2004/38 ikke er til hinder for, at en national lovgiver kan vælge at udelukke statsborgere fra andre medlemsstater fra at modtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser på grundlag af et generelt kriterium, såsom et kriterium om indrejse på værtsmedlemsstatens område, der kan godtgøre, at der ikke består en reel forbindelse til denne medlemsstat, og dette med det formål at undgå, at der opstår en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

140. Jeg bemærker endnu engang for god ordens skyld, at denne konstatering ikke påvirker medlemsstaternes mulighed for at tildele ydelser som de i hovedsagen omhandlede grundsikringsydelser på mere gunstige vilkår, såfremt de måtte ønske dette.

D – *Det fjerde præjudicielle spørgsmål*

141. Den foreliggende ret ønsker med det fjerde og sidste spørgsmål i det væsentlige oplyst, om chartrets artikel 1, 20 og 51 pålægger medlemsstaterne at tildele ikke-bidragspligtige kontantydelser til unionsborgere, således at de får mulighed for at tage permanent ophold.

142. Det fremgår af chartrets artikel 1, at den menneskelige værdighed er ukrænkelig, og chartrets artikel 20 fastslår, at alle mennesker er lige for loven.

143. Det bemærkes, at Domstolen inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF udelukkende kan fortolke EU-retten inden for grænserne af de beføjelser, som den er blevet tildelt [51].

144. Ifølge chartrets artikel 51, stk. 1, gælder bestemmelserne for »medlemsstaterne udelukkende, når de gennemfører EU-retten«. Det fremgår endvidere af artikel 6, stk. 1, TEU, som giver chartret en bindende værdi, at chartret ikke skaber nye beføjelser for Unionen eller ændrer Unionens eksisterende beføjelser [52].

145. Som Domstolen også fastslog i Brey-dommen, har artikel 70 i forordning nr. 883/2004, der definerer begrebet særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, i det foreliggende tilfælde »ikke til formål at fastsætte de grundlæggende betingelser for, om der består en ret til [sådanne ydelser]. Det tilkommer [derimod] i princippet hver enkelt medlemsstats lovgivning at fastsætte disse betingelser« [53]. Artikel 70, stk. 4, i forordning nr. 883/2004 fastsætter udelukkende en »lovkonfliktregel« [54].

146. Når medlemsstaterne kan fastsætte betingelserne for tildeling af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, er jeg af den opfattelse, at de også kan definere omfanget af den sociale dækning, der sikres ved sådanne ydelser.

147. Når medlemsstaterne fastsætter betingelserne for og omfanget af særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser, gennemfører de derfor ikke EU-retten.

148. Det følger heraf, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det fjerde præjudicielle spørgsmål.

149. Ligebehandlingsprincippet i chartrets 20 fremgår endvidere af artikel 20 TEUF og artikel 21 TEUF. Som jeg har nævnt i dette forslag til afgørelses punkt 90, præciserer forordning nr. 883/2004 og direktiv 2004/38 betydningen og rækkevidden af det lighedsprincip, der er knæsat i disse bestemmelser.

150. Det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 2, at de rettigheder, der anerkendes i chartret, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.

151. Da det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører bestemmelser i afledt ret, der definerer betingelserne for og begrænsningerne af de rettigheder, der er nævnt i artikel 20 TEUF og artikel 21 TEUF, er det min opfattelse, at vurderingen af de nævnte spørgsmål er tilstrækkelig til at give den forelæggende ret en nyttig besvarelse [55].

51 — Jf. i denne retning blandt en lang række eksempler kendelse Vino (C-161/11, EU:C:2011:420, præmis 25 og 37).

52 — Jf. i denne retning dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17 og 23).

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

54 — Ibidem, præmis 39.

55 — Jf. i denne retning hvad angår spørgsmålet om, hvilken betydning stadfæstelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed i chartrets artikel 15, stk. 2, og artikel 45 TEUF har for besvarelsen af en anmodning om præjudiciel afgørelse, dom Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, præmis 39 og 41).

V – **Forslag til afgørelse**

152. På baggrund af ovenstående betragtninger opfordrer jeg Domstolen til at besvare de af Sozialgericht Leipzig stillede præjudicielle spørgsmål således:

»1) Det personelle anvendelsesområde for artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 988/2009 af 16. september 2009, omfatter de personer, der fremsætter krav om en særlig ikke-bidragspligtig kontantydelse som omhandlet i artikel 3, stk. 3, og artikel 70 i nævnte forordning.

2) Forordning nr. 883/2004, som ændret ved forordning nr. 988/2009, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, er ikke til hinder for, at en national lovgiver kan vælge at udelukke statsborgere fra andre medlemsstater fra at modtage særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser på grundlag af et generelt kriterium, såsom et kriterium om indrejse på værtsmedlemsstatens område, der kan godtgøre, at der ikke består en reel forbindelse til denne medlemsstat, og dette med det formål at undgå, at der opstår en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

3) Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at besvare det fjerde præjudicielle spørgsmål.«