Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

25. februar 2016 *

»Præjudiciel forelæggelse — fri bevægelighed for personer — unionsborgerskab — ligebehandling — direktiv 2004/38/EF — artikel 24, stk. 2 — sociale ydelser — forordning (EF) nr. 883/2004 — artikel 4 og 70 — særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser — udelukkelse af en medlemsstats statsborgere i de tre første måneders ophold i værtsmedlemsstaten«

I sag C-299/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (den regionale appeldomstol i socialretlige sager i Nordrhein-Westfalen, Tyskland) ved afgørelse af 22. maj 2014, indgået til Domstolen den 17. juni 2014, i sagen:

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen

mod

Jovanna García-Nieto,

Joel Peña Cuevas,

Jovanlis Peña García,

Joel Luis Peña Cruz,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af Domstolens vicepræsident, A. Tizzano, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (refererende dommer) og S. Rodin,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. april 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Jovanna García-Nieto, Joel Peña Cuevas, Jovanlis Peña García og Joel Luis Peña Cruz ved Rechtsanwalt M. Schmitz

* Processprog: tysk.

— den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

— den franske regering ved R. Coesme, som befuldmægtiget

— den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved M. Holt, som befuldmægtiget, bistået af barrister B. Kennelly

— Europa-Kommissionen ved D. Martin, M. Kellerbauer og C. Tufvesson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. juni 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 TEUF, artikel 45, stk. 2, TEUF og artikel 4 og 70 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166, s. 1, berigtiget i EUT 2004 L 200, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010 (EUT L 338, s. 35, herefter »forordning nr. 883/2004«) og artikel 24 i 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 (EUT L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004 L 229, s. 35).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (arbejdsformidlingen i kreds Recklinghausen, herefter »arbejdsformidlingen«) og Joel Peña Cuevas og Jovanna García-Nieto samt deres fælles datter Jovanlis Peña García og Joel Peña Cuevas' søn Joel Luis Peña Cruz (herefter samlet »Peña-García-familien«) vedrørende denne myndigheds afslag på at tildele ydelser i form af den grundsikring (»Grundsicherung«), der er fastsat i den tyske lovgivning.

Retsforskrifter

International ret

3 Artikel 1 i den europæiske konvention om social og sundhedsmæssig hjælp, der den 11. december 1953 blev undertegnet i Paris af Europarådets medlemmer, og som har været i kraft i Tyskland siden 1956 (herefter »bistandskonventionen«), indeholder et princip om forbud mod forskelsbehandling, der har følgende ordlyd:

»Ethvert af de deltagende lande forpligter sig til at sikre statsborgere i de øvrige deltagende lande, som lovligt opholder sig inden for nogen del af dets territorium, på hvilket denne konvention kommer til anvendelse, og som savner tilstrækkelige midler, social og sundhedsmæssig bistand […] ifølge den til enhver tid gældende lovgivning, for den pågældende del af dets territorium på lige fod med og på samme vilkår som landets egne statsborgere.«

4 Det fremgår af bistandskonventionens artikel 16, litra b), at »[e]thvert deltagende land skal give Det Europæiske Råds generalsekretær meddelelse om alle nye love eller bestemmelser, som ikke allerede omfattes af tillæg I. Ved fremsendelse af en sådan meddelelse kan et deltagende land samtidig tage

forbehold med hensyn til anvendelsen af den nye lov eller bestemmelse over for statsborgere i andre deltagende lande«. Det forbehold, som den tyske regering tog den 19. december 2011 i henhold til denne bestemmelse, er sålydende:

»Forbundsrepublikken Tysklands regering forpligter sig ikke til at tilkende de ydelser, der er fastsat i den til enhver tid gældende tyske lov om social sikring, bog II, vedrørende grundsikring for arbejdssøgende [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung fur Arbeitsuchende)], til statsborgere fra de andre deltagende lande på lige fod med og på samme vilkår som landets egne statsborgere (herefter »lov om social sikring, bog II«).«

5 Dette forbehold blev i overensstemmelse med bistandskonventionens artikel 16, litra c), meddelt de øvrige parter i konventionen.

EU-retten

Forordning nr. 883/2004

6 Artikel 4 i forordning nr. 883/2004, der har 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.«

7 Forordningens artikel 70 med overskriften »Almindelig bestemmelse« er indeholdt i forordningens afsnit III, kapitel 9, som vedrører »[s]ærlige ikke-bidragspligtige kontantydelser«. Artiklen 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[; d]og 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.«

8 Bilag X til forordning nr. 883/2004 med overskriften »Særlige, ikke-bidragspligtige kontantydelser« opregner følgende ydelser for så vidt angår Forbundsrepublikken Tyskland:

»[…]

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).«

Direktiv 2004/38

9 Følgende er anført i 10., 16. og 21. betragtning til direktiv 2004/38:

»(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. […]

[…]

(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.«

10 Direktivets artikel 6 med 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.

2. Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som ledsager eller slutter sig til en unionsborger, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.«

11 Direktivets artikel 7, stk. 1, med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« 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, […]

[…]«

12 Direktivets artikel 14 med overskriften »Bevarelse af retten til ophold« har følgende ordlyd:

»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.

2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

Hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i artikel 7, 12 og 13, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. En sådan undersøgelse foretages dog ikke systematisk.

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.«

13 Artikel 24 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ligebehandling« bestemmer:

»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.«

Tysk ret

Lov om social sikring

14 § 19a, stk. 1, der er indeholdt i lov om social sikring, bog I (Sozialgesetzbuch Erstes Buch), fastsætter de to former for grundsikringsydelser, der kan tilkendes arbejdssøgende, på følgende måde:

»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.«

15 § 1 i lov om social sikring, bog II, der har overskriften »Indholdet af og formålet med grundsikringen for arbejdssøgende«, bestemmer i stk. 1 og 3:

»(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.«

16 § 7 i lov om social sikring med overskriften »Ydelsesmodtagere« bestemmer i stk. 1:

»De ydelser, der tilkendes i henhold til denne bog, kan tilkendes personer

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

2. der er arbejdsdygtige

3. der er trængende, og

4. som har deres sædvanlige opholdssted i Forbundsrepublikken Tyskland (arbejdsdygtige ydelsesmodtagere).

Udelukket herfra er

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 lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed [(Freizügigkeitsgesetz/EU, herefter »lov om fri bevægelighed«)], 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

[…]

Andet punktum, nr. 1, 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 [(Aufenthaltgesetz)]. Bestemmelserne om opholdsret gælder uændret.«

17 Det følger af artikel 7, stk. 2 og 3, at mindreårige, der ikke er arbejdsdygtige, og som bor sammen med arbejdsdygtige ydelsesmodtagere og således danner et »behovsfællesskab« med disse sidstnævnte, har en afledt ret til de ydelser, der er fastsat i lov om social sikring, bog II.

18 § 8, stk. 1, i lov om social sikring, bog II, med overskriften »Arbejdsdygtighed« har følgende ordlyd:

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

19 § 9, stk. 1, i lov om social sikring, bog II, bestemmer:

»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 andre organer, der yder sociale bidrag, anses for trængende.«

20 § 20 i lov om social sikring, bog II, indeholder supplerende bestemmelser om eksistensgrundlaget. § 21 i lov om social sikring, bog II, indeholder bestemmelser om supplerende behov, og lovens § 22 omhandler bistand til indkvartering og varme. Endelig omhandler §§ 28-30 i lov om social sikring, bog II, ydelser vedrørende uddannelse og deltagelse.

21 § 21 i lov om social sikring, bog XII, der omhandler social bistand, er affattet som følger:

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

22 § 21 i lov om social sikring, bog XII, bestemmer:

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

Lov om fri bevægelighed

23 Anvendelsesområdet for lov om fri bevægelighed i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er fastsat i denne lovs § 1:

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

24 Lovens § 2 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 EU-retlige 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

[…]

(3) For arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende berøres den i stk. 1 nævnte ret ikke af

1. en midlertidig uarbejdsdygtighed som følge af sygdom eller ulykke

2. uforskyldt arbejdsløshed, der er bekræftet af den kompetente arbejdsformidling, eller ophør med selvstændig virksomhed som følge af omstændigheder, som den selvstændige erhvervsdrivende ikke havde indflydelse på, efter mere end et års beskæftigelse

3. erhvervsuddannelse, hvis der er en forbindelse mellem uddannelsen og den tidligere erhvervsmæssige beskæftigelse; denne forbindelse er ikke påkrævet, når unionsborgeren uforskyldt har mistet sin beskæftigelse.

Hvis den pågældende bliver uforskyldt arbejdsløs, hvilket er bekræftet af den kompetente arbejdsformidling, efter mindre end et års beskæftigelse, bevares den i stk. 1 nævnte ret i en periode på seks måneder.

[…]«

25 § 3 i lov om fri bevægelighed bestemmer:

»(1) Familiemedlemmer til de i § 2, stk. 2, nr. 1-5, nævnte unionsborgere er omfattet af retten i henhold til § 2, stk. 1, når de ledsager eller slutter sig til unionsborgeren. For familiemedlemmer til de i § 2, stk. 2, nr. 5, nævnte unionsborgere gælder dette på de betingelser, der er fastsat i § 4.

(2) Ved familiemedlemmer forstås

1. de i § 2, stk. 2, nr. 1-5 og 7, nævnte personers ægtefælle og slægtninge i ret nedstigende linje, eller deres ægtefælle, som endnu ikke er 21 år gammel

2. de i § 2, stk. 2, nr. 1-5 og 7, nævnte personers slægtninge i ret op- eller nedstigende linje, eller deres ægtefælle, hvis underhold disse personer eller deres ægtefælle sikrer.

[…]«

26 § 5 i lov om fri bevægelighed med overskriften »opholdskort og bevis for tidsubegrænset opholdsret« fastsætter:

»(1) Der udstedes ex officio og straks et opholdsretsbevis til de unionsborgere og deres familiemedlemmer, der er statsborgere i en medlemsstat i Den Europæiske Union, og som har ret til at færdes frit på området.

[…]

(3) De kompetente udlændingemyndigheder kan kræve, at det inden for tre måneder efter indrejsen på Forbundsrepublikkens område troværdigt godtgøres, at betingelserne for retten i henhold til § 2, stk. 1, er opfyldt. De oplysninger og beviser, som kræves med henblik herpå, kan i forbindelse med den administrative registrering indgives til den kompetente registreringsmyndighed, som fremsender dem til de kompetente udlændingemyndigheder. […]

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

27 Medlemmerne af Peña-García-familien er alle spanske statsborgere. Jovanna García-Nieto og Joel Peña Cuevas har i en årrække boet sammen som et par med fælles husstand i Spanien og har – uden at være gift eller have indgået registreret partnerskab – udgjort en økonomisk enhed sammen med deres fælles datter Jovanlis Peña García og Joel Peña Cuevas' mindreårige søn, Joel Luis Peña Cruz.

28 I april 2012 rejste Jovanna García-Nieto ind i Tyskland sammen med sin datter Jovanlis Peña Garcia og meldte sig den 1. juni 2012 som arbejdssøgende. Den 12. juni 2012 begyndte hun at arbejde som køkkenmedhjælp, i henhold til hvilken stilling hun den 1. juli 2012 blev tilknyttet den obligatoriske tyske sociale sikringsordning og oppebar en månedlig nettoindtægt på 600 EUR.

29 Den 23. juni 2012 sluttede Joel Peña Cuevas og hans søn sig til Jovanna García-Nieto og Jovanlis. Indtil den 1. november 2012 boede Peña-García-familien hos Jovanna García-Nietos mor, og Jovanna García-Nieto stod for deres underhold ved hjælp af sin indtægt. Endvidere har Joel Peña Cuevas og Jovanna García-Nieto siden juli 2012 oppebåret børnepenge for deres børn Jovanlis og Joel Luis, som påbegyndte deres skolegang den 22. august 2012.

30 Den 30. juli 2012 indgav Peña-García-familien en ansøgning til arbejdsformidlingen om underholdsydelser i henhold til lov om social sikring, bog II (herefter »de omhandlede ydelser«). Denne sidstnævnte myndighed afslog imidlertid at tildele disse ydelser, for så vidt som de vedrørte Joel Peña Cuevas og hans søn for august og september 2012, men de pågældende ydelser blev dog tildelt for oktober 2012 og frem.

31 Arbejdsformidlingens afgørelse om afslag på tildeling var støttet på § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 1, i lov om social sikring, bog II, som følge af den omstændighed, at Joel Peña Cuevas og hans søn på tidspunktet for ansøgningen havde haft ophold i Tyskland i mindre end tre måneder, og at Joel Peña Cuevas endvidere ikke var arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende. Ifølge arbejdsformidlingen gjaldt udelukkelsen fra at modtage de omhandlede ydelser ligeledes for Joel Peña Cuevas' søn. I forlængelse af det forbehold, som den tyske regering tog den 19. december 2011 over for social- og sundhedskonventionen, kunne denne sidstnævnte ikke længere skabe rettigheder.

32 Det søgsmål, der blev anlagt af Peña-García-familien til prøvelse af denne afgørelse fra arbejdsformidlingen, blev taget til følge af Sozialgericht Gelsenkirchen (domstolen i socialretlige sager i Gelsenkirchen), som forkastede de udelukkelsesgrunde, der er omhandlet i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 1, i lov om social sikring, bog II, af grunde vedrørende den nationale lovgivnings opbygning. Arbejdsformidlingen appellerede denne dom til den forelæggende ret, Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (den regionale appeldomstol i socialretlige sager i Nordrhein-Westfalen).

33 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den fuldstændige udelukkelse fra at modtage de omhandlede ydelser er forenelig med EU-retten i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, andet punktum, nr. 1, i lov om social sikring, bog II.

34 På denne baggrund har Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (den regionale appeldomstol i socialretlige sager i Nordrhein-Westfalen) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Gælder ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 – med undtagelse af udførselsforbuddet i forordningens artikel 70, stk. 4 – også for de særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser som omhandlet i forordningens artikel 70, stk. 1 og 2.

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er – og i så fald i hvilket omfang – begrænsninger af ligebehandlingsprincippet i artikel 4 i forordning nr. 883/2004 tilladt på grundlag af bestemmelser i nationale retsforskrifter til gennemførelse af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, ifølge hvilke adgangen til disse ydelser undtagelsesfrit er udelukket i de første tre måneder af deres ophold, når unionsborgere hverken er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende i Tyskland eller har ret til fri bevægelighed i medfør af § 2, stk. 3, i lov om fri bevægelighed?

3) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: Er andre primærretlige ligebehandlingsprincipper – navnlig artikel 45, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 18 TEUF – til hinder for en national bestemmelse, som undtagelsesfrit nægter unionsborgere en social ydelse, der tjener til at sikre eksistensgrundlaget og samtidig også letter adgangen til arbejdsmarkedet, i de første tre måneder af deres ophold, når disse unionsborgere ganske vist hverken er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende eller har ret til fri bevægelighed i medfør af § 2, stk. 3, i lov om fri bevægelighed, men har en faktisk tilknytning til værtsmedlemsstaten og navnlig til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten?«

35 Ved afgørelse af 19. marts 2015 besluttede denne ret imidlertid, at det var ufornødent at besvare det første spørgsmål, idet et spørgsmål med tilsvarende indhold var blevet besvaret i den sag, der gav anledning til dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), og at Domstolen her havde besvaret det bekræftende, idet den fastslog, at »forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser« som omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 3, og artikel 70 er omfattet af anvendelsesområdet for nævnte forordnings artikel 4«.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

36 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 24 i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der udelukker statsborgere i andre medlemsstater, som befinder sig i en situation, såsom den, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/38, fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, og som ligeledes udgør en »social ydelse« i henhold til direktivets artikel 24, stk. 2.

37 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i dom Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 44-46) allerede har fastslået, at ydelser såsom de omhandlede ydelser ikke kan anses for økonomiske ydelser, der har til formål at lette adgangen til beskæftigelse på en medlemsstats arbejdsmarked, men skal anses for »sociale ydelser« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38.

38 For så vidt angår adgangen til sådanne ydelser kan en unionsborger kun kræve ret til samme behandling som værtsmedlemsstatens statsborgere, såfremt den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område overholder betingelserne i direktiv 2004/38 (domme Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 69, og Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 49).

39 En antagelse, hvorefter personer, som ikke har ret til ophold i medfør af direktiv 2004/38, kunne gøre krav på sociale ydelser på de samme betingelser, som finder anvendelse på nationale statsborgere, ville nemlig være i strid med et af nævnte direktivs formål, som fremgår af tiende betragtning hertil, og som er at undgå, at unionsborgere fra andre medlemsstater bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (domme Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 74, og Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 50).

40 Med henblik på at fastlægge, om sociale ydelser som de i hovedsagen omhandlede kan afslås på grundlag af undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, er det derfor vigtigt forud herfor at undersøge, om det i nævnte direktivs artikel 24, stk. 1, fastsatte ligebehandlingsprincip finder anvendelse, og følgelig om den pågældende unionsborgers ophold på værtsmedlemsstatens område er lovligt (dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 51).

41 Det skal i denne forbindelse konstateres, at Joel Peña Cuevas, som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, kan støtte en opholdsret på artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/38.

42 Denne bestemmelse fastsætter nemlig en ret for unionsborgere 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, og direktivets artikel 14, stk. 1, opretholder denne ret, så længe unionsborgeren og dennes familiemedlemmer ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system (domme Ziolkowski og Szeja, C-424/10 og C-425/10, EU:C:2011:866, præmis 39, og Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 70).

43 På denne baggrund skal det imidlertid bemærkes, at værtsmedlemsstaten i et sådant tilfælde kan påberåbe sig undtagelsen i artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ved afvisningen af at indrømme den pågældende borger den sociale ydelse, der fremsættes krav om (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 70).

44 Det fremgår nemlig udtrykkeligt af denne bestemmelses ordlyd, at værtsmedlemsstatens kan afslå at tildele andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold.

45 Som anført af generaladvokaten i punkt 70 i sit forslag til afgørelse tilgodeser den pågældende bestemmelse det formål om at opretholde den økonomiske ligevægt i medlemsstaternes sociale sikringsordninger, der forfølges med direktiv 2004/38, som det bl.a. fremgår af tiende betragtning dertil. Når medlemsstaterne ikke kan kræve, at unionsborgere råder over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv, og at de har en privat sundhedsforsikring, i forbindelse med et ophold på højst tre måneder, er det berettiget ikke at kræve af disse medlemsstater, at de skal sørge for disse borgere i denne periode.

46 I denne sammenhæng skal det ligeledes præciseres, at selv om direktiv 2004/38 kræver, at værtsmedlemsstaten tager hensyn til en berørt persons personlige forhold, når den skal til at vedtage en foranstaltning med henblik på udsendelse eller fastslå, at personen udgør en urimelig byrde for det sociale system under sit ophold (dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 64, 69 og 78), er en sådan personlig undersøgelse imidlertid ikke nødvendig i en situation som den, der er gældende i hovedsagen.

47 Domstolen har nemlig i dom Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 60) allerede fastslået, at direktiv 2004/38, hvorved der er indført et gradvist system til bevarelse af status som arbejdstager, hvilket system har til formål at sikre retten til ophold og adgangen til sociale ydelser, nemlig selv tager hensyn til forskellige forhold, der karakteriserer de personlige forhold for hver ansøger om en social ydelse, herunder navnlig varigheden af udøvelsen af en økonomisk aktivitet.

48 Hvis en sådan undersøgelse ikke er nødvendig i et tilfælde med en borger, der er arbejdssøgende, og som ikke længere har status som arbejdstager, gælder det derfor så meget desto mere for så vidt angår personer, som befinder sig i en situation som Joel Peña Cuevas i hovedsagen omhandlede situation.

49 Ved at gøre det muligt for de berørte personer utvetydigt at kende deres rettigheder og forpligtelser er den undtagelse, der er omhandlet i § 7, stk. 1, andet punktum, nr. 1, i lov om social sikring, bog II, sammenholdt med artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38, i henhold til hvilken Forbundsrepublikken Tyskland ikke er forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold efter sin art, nemlig egnet til at sikre et højt retssikkerheds- og gennemsigtighedsniveau i forbindelse med tildelingen af grundsikringens sociale ydelser samtidig med, at kriteriet er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (jf. analogt dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 61).

50 Hvad desuden angår den individuelle prøvelse, der sker inden for rammerne af helhedsvurderingen af den byrde, som tildelingen af en ydelse konkret vil kunne udgøre for hele det i hovedsagen omhandlede nationale sociale system, bemærkes, at den bistand, der gives til en enkelt ansøger, vanskeligt kan anses for at udgøre »en urimelig byrde« for en medlemsstat som omhandlet i artikel 14, stk. 1, i direktiv 2004/38, idet denne byrde nødvendigvis først opstår for den pågældende medlemsstat, når samtlige de personlige ansøgninger, som er indgivet til medlemsstaten, lægges sammen, og ikke når medlemsstaten modtager en enkelt personlig ansøgning (jf. dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, præmis 62).

51 På denne baggrund er artikel 24, stk. 2, i direktiv 2004/38 ikke til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som den udelukker statsborgere fra andre medlemsstater, som befinder sig i en situation, såsom den, der er omhandlet det pågældende direktivs artikel 6, stk. 1, fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004.

52 Den samme konklusion gør sig gældende for så vidt angår fortolkningen af artikel 4 i forordning nr. 883/2004. De i hovedsagen omhandlede ydelser, der udgør »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser« som omhandlet i forordningens artikel 70, stk. 2, tilkendes i medfør af artikel 70, stk. 4, kun i den medlemsstat, hvor den berørte person er bosat, og i henhold til dennes lovgivning. Heraf følger, at der intet er til hinder for, at sådanne ydelser nægtes statsborgere i andre medlemsstater, der ikke er arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende eller personer, der har bevaret denne status, i de første tre måneder af deres ophold i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning domme Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, præmis 44, og Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, præmis 83).

53 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 24 i direktiv 2004/38 og artikel 4 i forordning nr. 883/2004 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der udelukker statsborgere i andre medlemsstater, som befinder sig i en situation, såsom den, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/38, fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, og som ligeledes udgør en »social ydelse« i henhold til direktivets artikel 24, stk. 2.

Det tredje spørgsmål

54 Eftersom det tredje spørgsmål er blevet forelagt for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, og Domstolen har besvaret et spørgsmål med tilsvarende indhold i de sager, der gav anledning til dom Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) og Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), bekræftende, er det ufornødent at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

55 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 24 i 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 og 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 Kommissionens forordning (EU) nr. 1244/2010 af 9. december 2010, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der udelukker statsborgere i andre medlemsstater, som befinder sig i en situation, såsom den, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/38, fra at modtage visse »særlige ikke-bidragspligtige kontantydelser« som omhandlet i artikel 70, stk. 2, i forordning nr. 883/2004, og som ligeledes udgør en »social ydelse« i henhold til direktivets artikel 24, stk. 2.

Underskrifter