ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

25 februari 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Vrij verkeer van personen — Burgerschap van de Unie — Gelijke behandeling — Richtlijn 2004/38/EG — Artikel 24, lid 2 — Socialebijstandsuitkeringen — Verordening (EG) nr. 883/2004 — Artikelen 4 en 70 — Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties — Uitsluiting van onderdanen van een lidstaat gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf in het gastland"

In zaak C-299/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landessozialgericht Noordrijn-Westfalen (Duitsland) bij beslissing van 22 mei 2014, ingekomen bij het Hof op 17 juni 2014, in de procedure

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen

tegen

Jovanna García-Nieto,

Joel Peña Cuevas,

Jovanlis Peña García,

Joel Luis Peña Cruz,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, vicepresident van het Hof, waarnemend president van de Eerste kamer, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (rapporteur) en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 april 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— García-Nieto, Peña Cuevas, Jovanlis Peña García en Joel Luis Peña Cruz, vertegenwoordigd door M. Schmitz, Rechtsanwalt,

* Procestaal: Duits.

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Coesme als gemachtigde,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door M. Holt als gemachtigde, bijgestaan door B. Kennelly, barrister,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin, M. Kellerbauer en C. Tufvesson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 juni 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 18 VWEU en 45, lid 2, VWEU, de artikelen 4 en 70 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 200, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1244/2010 van de Commissie van 9 december 2010 (PB L 338, blz. 35; hierna: „verordening nr. 883/2004”), en van artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, en rectificaties PB 2004, L 229, blz. 35, en PB 2005, L 197, blz. 34).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (organisatie voor ondersteuning en bemiddeling van werklozen in het district Recklinghausen; hierna: „Jobcenter”), enerzijds, en de heer Peña Cuevas, mevrouw García-Nieto, hun gezamenlijke dochter, Jovanlis Peña García, en de zoon van de heer Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz (hierna: „familie Peña-García”), anderzijds, over de weigering van dit Jobcenter om uitkeringen uit hoofde van de in de Duitse wetgeving neergelegde basisvoorziening („Grundsicherung”) toe te kennen.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Artikel 1 van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, dat op 11 december 1953 te Parijs is ondertekend door de leden van de Raad van Europa en van kracht is in Duitsland sinds 1956 (hierna: „bijstandsverdrag”), formuleert in de volgende bewoordingen een non-discriminatiebeginsel:

„Ieder der Verdragsluitende Partijen verbindt zich te waarborgen, dat onderdanen van de andere Verdragsluitende Partijen, die zich rechtmatig ophouden in enig deel van haar grondgebied, waarop dit Verdrag van toepassing is, en niet beschikken over voldoende middelen, gelijkelijk en onder dezelfde voorwaarden als haar eigen onderdanen recht kunnen doen gelden op sociale en medische bijstand [...], zoals deze is geregeld door de geldende wetgeving in dat deel van haar grondgebied.”

4 Volgens artikel 16, punt b, van het bijstandsverdrag „[verwittigt] iedere Verdragsluitende Partij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa van elke nieuwe wet of regeling, voor zover die nog niet in Bijlage I is opgenomen. Bij het doen van een dergelijke kennisgeving kan de Verdragsluitende Partij een voorbehoud maken met betrekking tot de toepassing van deze nieuwe wet of regeling op onderdanen van andere Verdragsluitende Partijen." Het door de Duitse regering op 19 december 2011 uit hoofde van die bepaling gemaakte voorbehoud luidt als volgt:

„De regering van de Bondsrepubliek Duitsland verbindt zich niet om de uitkeringen van het geldende Sozialgesetzbuch Zweites Buch [(Duits sociaal wetboek, boek II; hierna: ‚boek II van het sociaal wetboek')] – Basisvoorziening voor werkzoekenden – op dezelfde voet en onder dezelfde voorwaarden toe te kennen aan onderdanen van de andere verdragsluitende staten als aan haar eigen onderdanen."

5 Overeenkomstig artikel 16, punt c, van het bijstandsverdrag is van dit voorbehoud kennisgegeven aan de andere partijen bij dit verdrag.

Recht van de Unie

Verordening nr. 883/2004

6 Artikel 4 van verordening nr. 883/2004, met het opschrift „Gelijke behandeling", bepaalt:

„Tenzij in deze verordening anders is bepaald hebben personen op wie de bepalingen van deze verordening van toepassing zijn, de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat."

7 Artikel 70 van deze verordening, met het opschrift „Algemene bepaling[en]", staat in titel III, hoofdstuk 9, dat is gewijd aan „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties", en luidt als volgt:

„1. Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele werkingssfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1, bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties' verstaan prestaties die:

a) bedoeld zijn:

i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, lid 1, vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat;

ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat,

en

b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd,

en

c) opgenomen zijn in bijlage X.

3. Artikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III zijn niet van toepassing op de in lid 2 van dit artikel bedoelde prestaties.

4. De in lid 2 bedoelde uitkeringen zullen uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Deze prestaties worden verstrekt door, en voor rekening van, het orgaan van de woonplaats."

8 Bijlage X bij verordening nr. 883/2004, met het opschrift „Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties", noemt met betrekking tot de Bondsrepubliek Duitsland de volgende prestaties:

„[...]

b) Uitkeringen ter dekking van eerste levensbehoeften in het kader van de basisvoorziening voor werkzoekenden, tenzij met betrekking tot deze uitkeringen voldaan wordt aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tijdelijke aanvullende uitkering na ontvangst van een werkloosheidsuitkering (artikel 24, lid 1, van boek II van het sociaal wetboek)."

Richtlijn 2004/38

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

„(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. [...]

[...]

(16) Begunstigden van het verblijfsrecht mogen niet van het grondgebied worden verwijderd zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Een beroep op dat socialebijstandsstelsel mag bijgevolg niet automatisch aanleiding geven tot een verwijderingsmaatregel. Het gastland dient te onderzoeken of het gaat om tijdelijke problemen, en dient rekening te houden met de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de al uitgekeerde steun, om te kunnen uitmaken of de begunstigde een onredelijke belasting is geworden voor zijn socialebijstandsstelsel en of tot verwijdering wordt overgegaan. Er kunnen in geen geval verwijderingsmaatregelen worden genomen tegen personen die onder de door het Hof van Justitie vastgestelde definitie van werknemer, zelfstandige of werkzoekende vallen, behalve om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

[...]

(21) Het gastland dient evenwel bevoegd te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden, of over de toekenning van levensonderhoud voor studies, beroepsopleiding inbegrepen, vóór de verwerving van het permanente verblijfsrecht."

10 Artikel 6 van deze richtlijn, met het opschrift „Verblijfsrecht voor maximum drie maanden", bepaalt:

„1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die de burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen, en in het bezit zijn van een geldig paspoort."

11 Artikel 7, lid 1, van voornoemde richtlijn, met het opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden", bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is;

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, [...]

[...]"

12 In artikel 14 van diezelfde richtlijn, met het opschrift „Behoud van het verblijfsrecht", wordt bepaald:

„1. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht volgens artikel 6 zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland.

2. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden.

In specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag, of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 7, 12 en 13, kunnen de lidstaten zulks verifiëren. De verificatie geschiedt evenwel niet stelselmatig.

3. Een beroep van de burger van de Unie of zijn familieleden op het socialebijstandsstelsel van het gastland leidt niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel.

4. In afwijking van de leden 1 en 2 en onverminderd het bepaalde in hoofdstuk VI, kan in geen geval een verwijderingsmaatregel ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden worden genomen indien:

a) de burgers van de Unie werknemer of zelfstandige zijn, of

b) de burgers van de Unie het grondgebied van het gastland zijn binnengekomen om werk te zoeken. In dit geval kunnen zij niet worden verwijderd zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld."

13 Artikel 24 van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Gelijke behandeling", bepaalt:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

Duits recht

Sociaal wetboek

14 § 19a, lid 1, dat staat in het Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Duits sociaal wetboek, boek I), regelt in de volgende bewoordingen de twee belangrijkste soorten uitkeringen van de basisvoorziening voor werkzoekenden:

„In het kader van de basisvoorziening voor werkzoekenden kan aanspraak worden gemaakt op

1. uitkeringen ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt,

2. uitkeringen voor levensonderhoud."

15 § 1 van boek II van het sociaal wetboek, met het opschrift „Functie en doel van de basisvoorziening voor werkzoekenden", bepaalt in de leden 1 en 3:

„(1) De basisvoorziening voor werkzoekenden moet de uitkeringsgerechtigden in staat stellen een menswaardig bestaan te leiden.

[...]

(3) De basisvoorziening voor werkzoekenden omvat

1. uitkeringen die erop gericht zijn de behoeftigheid te beëindigen of te verminderen, met name door integratie op de arbeidsmarkt, en

2. uitkeringen voor levensonderhoud."

16 § 7 van boek II van het sociaal wetboek, met het opschrift „Uitkeringsgerechtigden", bepaalt in lid 1:

„Voor uitkeringen op grond van dit boek komen in aanmerking personen die

1. de leeftijd van 15 jaar hebben bereikt en de in § 7a bepaalde leeftijdsgrens nog niet hebben bereikt,

2. arbeidsgeschikt zijn,

3. behoeftig zijn, en

4. hun gewone verblijfplaats in de Bondsrepubliek Duitsland hebben (arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden).

Niet inbegrepen zijn:

1. buitenlanders die niet in de Bondsrepubliek Duitsland als werknemer of zelfstandige werkzaam zijn, noch op grond van § 2, lid 3, van het Freizügigkeitsgesetz/EU [(Duitse wet inzake de vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie; hierna: ‚wet inzake de vrijheid van verkeer')] het recht van vrij verkeer genieten, en hun gezinsleden, gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf,

2. buitenlanders die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, en hun gezinsleden,

[...]

Het bepaalde in de tweede volzin, punt 1, geldt niet voor buitenlanders die in de Bondsrepubliek Duitsland verblijven op grond van een verblijfstitel die is afgegeven overeenkomstig hoofdstuk 2, afdeling 5, van het Aufenthaltsgesetz [(Duitse wet inzake het verblijfsrecht)]. De bepalingen inzake het verblijfsrecht blijven van toepassing."

17 Uit de leden 2 en 3 van voornoemde § 7 volgt dat arbeidsongeschikte minderjarigen die samenleven met arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden en aldus samen met deze laatstgenoemden een „gemeenschappelijke huishouding" vormen, een afgeleid recht op de in boek II van het sociaal wetboek voorziene uitkeringen hebben.

18 § 8, lid 1, van boek II van het sociaal wetboek, met het opschrift „Arbeidsgeschiktheid", luidt als volgt:

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

19 § 9, lid 1, van boek II van het sociaal wetboek bepaalt:

„Behoeftig is eenieder die met het daartoe in aanmerking te nemen inkomen of vermogen niet of niet voldoende in zijn levensonderhoud kan voorzien en die voor de noodzakelijke ondersteuning geen beroep kan doen op andere personen, met name gezinsleden, of op instanties die andere sociale prestaties verstrekken."

20 § 20 van boek II van het sociaal wetboek bevat aanvullende bepalingen betreffende de basisbehoeften voor levensonderhoud. § 21 van boek II van het sociaal wetboek geeft regels voor extra behoeften en § 22 van dat wetboek betreft behoeften op het gebied van huisvesting en verwarming. De §§ 28 tot en met 30 van boek II van het sociaal wetboek, ten slotte, hebben betrekking op uitkeringen voor opleiding en participatie.

21 § 1 van boek XII van het sociaal wetboek betreft sociale bijstand en is als volgt geformuleerd:

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

22 § 21 van boek XII van het sociaal wetboek bepaalt:

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

Wet inzake de vrijheid van verkeer

23 De werkingssfeer van de wet inzake de vrijheid van verkeer, in de op de feiten in het hoofdgeding van toepassing zijnde versie ervan, wordt gepreciseerd in § 1 van die wet:

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

24 In § 2 van de wet inzake de vrijheid van verkeer wordt met betrekking tot het recht van binnenkomst en verblijf, bepaald:

„(1) Burgers van de Unie en hun familieleden die het recht van vrij verkeer genieten, hebben recht op binnenkomst en verblijf overeenkomstig deze wet.

(2) Het recht van vrij verkeer uit hoofde van het Unierecht komt toe aan

1. burgers van de Unie die als werknemer, werkzoekende of voor het volgen van een beroepsopleiding wensen te verblijven.

[...]

5. economisch niet-actieve burgers van de Unie onder de voorwaarden van § 4,

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

[...]

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

1. tijdelijke arbeidsongeschiktheid ten gevolge van ziekte of een ongeval,

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

3. een beroepsopleiding, wanneer er een verband bestaat tussen de opleiding en de eerdere beroepsactiviteit; dat verband is niet vereist indien de burger van de Unie zijn baan onvrijwillig heeft verloren.

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

[...]"

25 § 3 van de wet inzake de vrijheid van verkeer, die betrekking heeft op gezinsleden, bepaalt:

„(1) Gezinsleden van de in § 2, lid 2, punten 1 tot en met 5, genoemde burgers van de Unie hebben het recht uit hoofde van § 2, lid 1, indien zij die burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen. Voor gezinsleden van de in § 2, lid 2, punt 5, genoemde burgers van de Unie geldt dit overeenkomstig de voorwaarden van § 4.

(2) Gezinsleden zijn

1. de echtgenoot en de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn van de in § 2, lid 2, punten 1 tot en met 5 en 7, bedoelde personen of van hun echtgenoot, beneden de leeftijd van 21 jaar,

2. de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande of neergaande lijn van de in § 2, lid 2, punten 1 tot en met 5 en 7, bedoelde personen of van hun echtgenoot, in wier levensonderhoud wordt voorzien door die personen of hun echtgenoot.

[...]"

26 In § 5 van de wet inzake de vrijheid van verkeer, met het opschrift „Verblijfskaarten en verklaringen inzake het duurzame verblijfsrecht", wordt bepaald:

„(1) Een verklaring inzake het verblijfsrecht wordt ambtshalve en onmiddellijk verstrekt aan burgers van de Unie en aan hun gezinsleden met de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie die het recht hebben vrij op het grondgebied te reizen.

[...]

(3) Het bevoegde vreemdelingenbureau kan vereisen dat binnen drie maanden na binnenkomst geloofwaardig wordt aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden voor het in § 2, lid 1, bedoelde recht. De daartoe benodigde aanwijzingen en bewijzen kunnen bij de aanmelding in ontvangst worden genomen door de voor de registratie bevoegde autoriteiten. Deze zenden de aanwijzingen en bewijzen door naar de bevoegde vreemdelingenautoriteiten [...]

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

27 De leden van het gezin Peña-García zijn allen Spaans staatsburger. García-Nieto en Peña Cuevas, die ongehuwd zijn en geen geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, voerden in Spanje sinds een aantal jaren een gemeenschappelijke huishouding, waarbij zij een economische eenheid vormden met hun gezamenlijke dochter, Jovanlis Peña García, en de nog minderjarige zoon van Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz.

28 In april 2012 is García-Nieto met haar dochter Jovanlis Duitsland binnengekomen, waar zij zich op 1 juni 2012 als werkzoekende heeft ingeschreven. Vanaf 12 juni 2012 heeft zij het beroep van keukenhulp uitgeoefend, in verband waarmee zij, vanaf 1 juli 2012, verplicht was aangesloten bij het Duitse socialezekerheidsstelsel. Haar netto maandsalaris bedroeg 600 EUR.

29 Op 23 juni 2012 voegden Peña Cuevas en zijn zoon zich bij García-Nieto en Jovanlis. Tot 1 november 2012 woonde de familie Peña García bij de moeder van García-Nieto en voorzag zij in haar levensonderhoud met het inkomen van García-Nieto. Daarnaast ontvingen García-Nieto en Peña Cuevas sinds juli 2012 kinderbijslag voor hun twee kinderen Jovanlis en Joel Luis, die vanaf 22 augustus 2012 naar school gingen.

30 Op 30 juli 2012 diende de familie Peña García bij het Jobcenter een aanvraag in voor uitkeringen voor levensonderhoud krachtens boek II van het sociaal wetboek (hierna: „betrokken uitkeringen"). Het Jobcenter weigerde evenwel deze uitkeringen, voor zover deze betrekking hadden op Peña Cuevas en zijn zoon, toe te kennen voor de maanden augustus en september 2012. Niettemin werden deze uitkeringen toegekend vanaf oktober 2012.

31 Het door het Jobcenter gegeven besluit tot weigering was gebaseerd op § 7, lid 1, tweede zin, punt 1, van boek II van het sociaal wetboek, aangezien Peña Cuevas en zijn zoon minder dan drie maanden in Duitsland verbleven en Peña Cuevas bovendien geen werknemer of zelfstandige was. Volgens het Jobcenter was de uitsluiting van het betrokken recht op die uitkeringen eveneens van toepassing op de zoon van Peña Cuevas. Na het door de Duitse regering op 19 december 2011 gemaakte voorbehoud met betrekking tot het bijstandsverdrag, konden uit dat verdrag namelijk geen rechten meer voortvloeien.

32 Het door de familie Peña-García tegen dat besluit van het Jobcenter ingestelde beroep werd door het Sozialgericht Gelsenkirchen, dat de in § 7, lid 1, tweede zin, punt 1, van boek II van het sociaal wetboek bedoelde uitsluitingsgronden van de hand wees om redenen die samenhingen met de systematiek van de toepasselijke nationale wetgeving, gegrond verklaard. Het Jobcenter heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, het Landessozialgericht Noordrijn-Westfalen.

33 De verwijzende rechter uit twijfels over de verenigbaarheid van de volledige uitsluiting van het recht op de betrokken uitkeringen met het Unierecht in de gevallen bedoeld in artikel 7, lid 1, tweede zin, punt 1, van boek II van het sociaal wetboek.

34 In deze omstandigheden heeft het Landessozialgericht Noordrijn-Westfalen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

2) Ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan dan – en zo ja in welke mate – het in artikel 4 van verordening nr. 883/2004 neergelegde beginsel van gelijke behandeling worden beperkt door nationale wettelijke bepalingen tot omzetting van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, volgens welke de toegang tot dergelijke prestaties gedurende de eerste drie maanden van verblijf zonder uitzondering is uitgesloten wanneer burgers van de Unie in Duitsland niet als werknemer of zelfstandige werkzaam zijn, noch op grond van § 2, lid 3, van de [wet inzake de vrijheid van verkeer] het recht van vrij verkeer genieten?

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

35 Bij beslissing van 19 maart 2015 heeft de verwijzende rechter niettemin beslist dat er geen aanleiding was om te antwoorden op de eerste prejudiciële vraag, aangezien een inhoudelijk identieke vraag is gesteld in de zaak die heeft geleid tot het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) en het Hof daarop

bevestigend heeft geantwoord door te oordelen dat „verordening nr. 883/2004 in die zin moet worden uitgelegd dat ‚bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties' in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 70 van deze verordening, binnen de werkingssfeer van artikel 4 daarvan vallen".

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

36 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 24 van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat die onderdanen van andere lidstaten die zich bevinden in een situatie als bedoeld in artikel 6, lid 1, van die richtlijn, uitsluit van het recht op bepaalde „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties", in de zin van artikel 70, lid 2, van die verordening, die „sociale bijstand" vormen in de zin van artikel 24, lid 2, van voornoemde richtlijn.

37 Vooraf zij in herinnering gebracht dat het Hof in het arrest Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punten 44-46) reeds heeft geoordeeld dat uitkeringen als die welke hier aan de orde zijn niet kunnen worden gekwalificeerd als prestaties van financiële aard die bestemd zijn de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat te vergemakkelijken, maar moeten worden aangemerkt als „sociale bijstand" in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.

38 Wat de toegang tot dergelijke uitkeringen betreft, kan een burger van de Unie alleen eisen krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 gelijk te worden behandeld als een onderdaan van het gastland, indien zijn verblijf op het grondgebied van het gastland voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38 (arresten Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 69, en Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 49).

39 De aanvaarding dat personen die geen verblijfsrecht genieten krachtens richtlijn 2004/38, onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor nationale onderdanen een recht op sociale bijstand kunnen doen gelden, zou immers indruisen tegen de in overweging 10 ervan vermelde doelstelling van die richtlijn, die erin bestaat te voorkomen dat burgers van de Unie die onderdanen van een andere lidstaat zijn, een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen (arresten Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 74, en Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 50).

40 Om vast te stellen of sociale bijstandsuitkeringen als die welke thans aan de orde zijn, kunnen worden geweigerd op basis van de uitzondering in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, dient bijgevolg vooraf te worden nagegaan of het in artikel 24, lid 1, van die richtlijn geformuleerde beginsel van gelijke behandeling van toepassing is en, bijgevolg, of het verblijf van de betrokken burger van de Unie op het grondgebied van het gastland rechtmatig is (arrest Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 51).

41 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat Peña Cuevas, blijkens het dossier, een verblijfsrecht kan ontlenen aan artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38.

42 Dit artikel bepaalt immers dat burgers van de Unie het recht hebben gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, welk recht zij, volgens artikel 14, lid 1, van deze richtlijn, behouden zolang zij geen onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen (arresten Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 39, en Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 70).

43 Het gastland kan in een dergelijk geval evenwel met een beroep op de afwijking van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 besluiten om die burger de gevraagde sociale bijstand niet te verlenen (arrest Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 70).

44 Uit de bewoordingen van die bepaling volgt immers uitdrukkelijk dat het gastland kan weigeren om aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen of personen die deze status hebben behouden ook maar enige sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf.

45 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 70 van zijn conclusie, is die bepaling in overeenstemming met de door richtlijn 2004/38 nagestreefde doelstelling om het financiële evenwicht van het socialebijstandsstelsel van de lidstaten te bewaren, zoals met name volgt uit overweging 10 van die richtlijn. Aangezien de lidstaten van burgers van de Unie niet mogen eisen dat zij, wanneer zij gedurende een periode van maximaal drie maanden op hun respectieve grondgebieden verblijven, over voldoende bestaansmiddelen en een persoonlijke ziektekostenverzekering beschikken, is het gerechtvaardigd om deze lidstaten niet te verplichten gedurende deze periode de zorg voor deze burgers op zich te nemen.

46 Binnen deze context dient voorts te worden gepreciseerd dat, hoewel richtlijn 2004/38 vereist dat het gastland rekening houdt met de individuele situatie van een betrokkene wanneer dit land op het punt staat een verwijderingsmaatregel te nemen of vast te stellen dat deze persoon in het kader van diens verblijf een onredelijke belasting voor het socialezekerheidsstelsel veroorzaakt (arrest Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punten 64, 69 en 78), een dergelijk individueel onderzoek in een situatie als die van het hoofdgeding niet is geboden.

47 In het arrest Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punt 60) heeft het Hof immers reeds bevestigd dat richtlijn 2004/38, door een gradueel stelsel van behoud van de status van werknemer in het leven te roepen dat ertoe strekt het verblijfsrecht en de toegang tot sociale prestaties veilig te stellen, zelf rekening houdt met verschillende factoren die de individuele situatie van elke aanvrager van een sociale prestatie kenmerken, en met name met de duur van de uitoefening van een economische activiteit.

48 Wanneer derhalve een dergelijk onderzoek niet noodzakelijk is in het geval van een werkzoekende burger die niet meer de status van werknemer heeft, dan geldt dit a fortiori met betrekking tot personen die zich in de situatie bevinden als die van Peña Cuevas in het hoofdgeding.

49 De in § 7, lid 1, tweede zin, punt 1, van boek II van het sociaal wetboek juncto artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde uitzondering, op grond waarvan de Bondsrepubliek Duitsland niet verplicht is het recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf van een burger van de Unie op haar grondgebied, is immers, doordat zij belanghebbenden in staat stelt ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kennen, van dien aard dat zij een hoog niveau van rechtszekerheid en transparantie waarborgt in het kader van de toekenning van de sociale bijstand van de basisvoorziening en eveneens voldoet aan het evenredigheidsbeginsel (zie naar analogie arrest Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 61).

50 Wat voorts het individuele onderzoek betreft, dat tot doel heeft een globale beoordeling te maken van de belasting die de toekenning van een uitkering concreet zou vormen voor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale socialebijstandsstelsel in zijn geheel, zij eraan herinnerd dat de aan één aanvrager toegekende bijstand moeilijk kan worden aangemerkt als „onredelijke last” voor een lidstaat in de zin van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2004/38, aangezien een individuele aanvraag voor de betrokken lidstaat nog geen onredelijke last kan vormen. Van een dergelijke last kan pas sprake zijn na optelling van alle bij hem ingediende individuele aanvragen (zie arrest Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punt 62).

51 In deze omstandigheden verzet artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 zich niet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, voor zover deze onderdanen van andere lidstaten die zich bevinden in de situatie als bedoeld in artikel 6, lid 1, van die richtlijn, uitsluit van het recht op bepaalde „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties", in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004.

52 Dezelfde slotsom geldt voor de uitlegging van artikel 4 van verordening nr. 883/2004. De betrokken uitkeringen, die „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties" in de zin van artikel 70, lid 2, van die verordening zijn, worden krachtens lid 4 van datzelfde artikel 70 immers uitsluitend toegekend door de lidstaat waarin de betrokkene woont, overeenkomstig de wetgeving van die staat. Hieruit volgt dat niets zich ertegen verzet dat aan onderdanen van andere lidstaten die niet de hoedanigheid bezitten van werknemer of zelfstandige of personen die deze status hebben behouden, dergelijke uitkeringen worden geweigerd gedurende de eerste drie maanden van hun verblijf in het gastland (zie in die zin arresten Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, punt 44, en Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 83).

53 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 24 van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat die onderdanen van andere lidstaten die zich bevinden in de situatie als bedoeld in artikel 6, lid 1, van die richtlijn, uitsluit van het recht op bepaalde „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties", in de zin van artikel 70, lid 2, van die verordening, die „sociale bijstand" vormen in de zin van artikel 24, lid 2, van voornoemde richtlijn.

Derde vraag

54 Aangezien de derde vraag slechts werd gesteld voor het geval de eerste vraag ontkennend zou worden beantwoord, en het Hof een bevestigend antwoord heeft gegeven op een inhoudelijk identieke vraag die is gesteld in de zaken die hebben geleid tot de arresten Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) en Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), behoeft de derde prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

55 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, en artikel 4 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1244/2010 van de Commissie van 9 december 2010, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een regeling van een lidstaat die onderdanen van andere lidstaten die zich bevinden in de situatie als bedoeld in artikel 6, lid 1, van die richtlijn, uitsluit van het recht op bepaalde „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties", in de zin van artikel 70, lid 2, van die verordening, die „sociale bijstand" vormen in de zin van artikel 24, lid 2, van voornoemde richtlijn.

ondertekeningen