Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 25 februari 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Fri rörlighet för personer — Unionsmedborgarskap — Likabehandling — Direktiv 2004/38/EG — Artikel 24.2 — Socialt bistånd — Förordning (EG) nr 883/2004 — Artiklarna 4 och 70 — Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner — Medborgare i en medlemsstat omfattas inte under de tre första månadernas vistelse i den mottagande medlemsstaten”

I mål C-299/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (överdomstol i socialförsäkringsmål i Nordrhein-Westfalen, Tyskland) genom beslut av den 22 maj 2014, som inkom till domstolen den 17 juni 2014, i målet

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Reclinghausen

mot

Jovanna García-Nieto,

Joel Peña Cuevas,

Jovanlis Peña García,

Joel Luis Peña Cruz

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av domstolens vice-ordförande A. Tizzano, tillika ordförande på första avdelningen, samt domarna F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (referent) och M. S. Rodin,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 april 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

* Rättegångsspråk: tyska.

— Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom R. Coesme, i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom M. Holt, i egenskap av ombud, biträdd av B. Kennelly, barrister,

— Europeiska kommissionen, genom D. Martin, M. Kellerbauer och C. Tufvesson, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 4 juni 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18 FEUF och 45.2 FEUF, artiklarna 4 och 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, s. 1, rättelse i EUT L 200, 2004, s.1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010 (EUT L 338, s. 35) (nedan kallad förordning nr 883/2004), samt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, samt rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 54).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (arbetsförmedlingen i Recklinghausen) (nedan kallad arbetsförmedlingen), å ena sidan, och Joel Peña Cuevas och Jovanna García-Nieto samt deras gemensamma dotter Jovanlis Peña García och Joel Peña Cuevas son Joel Luis Peña Cruz (nedan gemensamt kallade Peña-García-familjen), å andra sidan. Målet rör arbetsförmedlingens beslut att inte bevilja förmåner enligt grundgarantin (*Grundsicherung*) som föreskrivs i tysk lagstiftning.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 I artikel 1 i den europeiska konventionen om social och medicinsk hjälp, som undertecknades i Paris den 11 december 1953 av medlemmarna i Europarådet och som är i kraft i Förbundsrepubliken Tyskland sedan år 1956 (nedan kallad hjälpkonventionen), föreskrivs en icke-diskrimineringsprincip i följande ordalag:

”De fördragsslutande länderna förbinder sig att låta medborgare i de andra fördragsslutande länderna, som lovligen uppehåller sig inom någon del av dess område, vari denna konvention gäller, och som saknar erforderliga medel, komma i åtnjutande av social och medicinsk hjälp … enligt den i ifrågavarande del av landet gällande lagstiftningen i samma omfattning och på samma villkor som landets egna medborgare.”

4 Enligt artikel 16 b i hjälpkonventionen ska ”de fördragsslutande länderna delge Europarådets generalsekreterare nya lagar och bestämmelser som ännu inte omfattas av bilaga I. Vid delgivningen får det fördragsslutande landet framställa förbehåll med avseende på tillämpningen av den nya lagen eller de nya bestämmelserna på medborgare i de andra fördragsslutande länderna”. Den tyska regeringen framställde med stöd av denna konventionsbestämmelse följande förbehåll den 19 december 2011:

”Förbundsrepubliken Tysklands regering förbinder sig inte att låta medborgare i de andra fördragsslutande länderna komma i åtnjutande av de förmåner som föreskrivs i volym II i den tyska lagen om social trygghet – Grundläggande socialt skydd för arbetssökande [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende)], i den lydelse som var tillämplig då ansökan gavs in (nedan kallad volym II i lagen om social trygghet).”

5 Detta förbehåll delgavs de andra fördragsslutande länderna i enlighet med artikel 16 c i hjälpkonventionen.

Unionsrätt

Förordning nr 883/2004

6 Artikel 4 i förordningen, som har rubriken ”Likabehandling”, har följande lydelse:

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

7 Artikel 70 i denna förordning, som har rubriken ”Allmän bestämmelse”, återfinns i avdelning III, kapitel 9 i förordningen, som avser ”Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner”. I denna artikel föreskrivs följande:

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

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

a) som är avsedda att

   i) vara tillägg, ersättning eller komplettering för täckande av de risker som omfattas av de socialförsäkringsgrenar som anges i artikel 3.1 och som garanterar de personer som berörs en minimiinkomst med avseende på de ekonomiska och sociala förhållandena i den berörda medlemsstaten, eller

   ii) uteslutande ge särskilt skydd för funktionshindrade, vilket är nära förbundet med personens sociala förhållanden i den berörda medlemsstaten,

   och

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

och

c) som förtecknas i bilaga X.

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

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

8 Bilaga X till förordning nr 883/2004, som har rubriken ”Särskilda icke-avgiftsfinansierade kontanta förmåner”, föreskriver med avseende på Förbundsrepubliken Tyskland följande förmåner:

”...

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

Direktiv 2004/38

9 Skälen 10, 16 och 21 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(10) Personer som utövar sin rätt till fri rörlighet bör emellertid inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under den första tiden av vistelsen. ...

...

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

...

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

10 Artikel 6 i detta direktiv, med rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader”, har följande lydelse:

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

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och som innehar ett giltigt pass.”

11 Artikel 7 har rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”. I artikel 7.1 i direktivet föreskrivs följande:

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

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, …

…”

12 I artikel 14 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, föreskrivs följande:

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

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på huruvida en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll skall inte genomföras systematiskt.

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

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

a) om unionsmedborgarna är anställda eller egenföretagare, eller

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

13 I artikel 24 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

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

2. Genom undantag från punkt 1 skall den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som anges i artikel 14.4 b, och heller inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja

bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.”

Tysk rätt

Lagen om social trygghet

14 I 19a § punkt 1, som återfinns i volym I i lagen om social trygghet (Sozialgesetzbuch Erstes Buch), föreskrivs de två viktigaste typerna av förmåner enligt grundgarantin för arbetssökande i följande ordalag:

”Enligt rätten till grundgarantin för arbetssökande kan anspråk göras på följande:

1. Förmåner för att komma in på arbetsmarknaden,

2. Förmåner som ska täcka levnadsomkostnaderna.”

15 I 1 § punkterna 1 och 3 i volym II, som har rubriken ”Funktionen och syftet med grundgarantin för arbetssökande”, föreskrivs följande:

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

...

3) Grundgarantin för arbetssökande omfattar förmåner

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

2. som ska täcka levnadsomkostnaderna.”

16 I 7 § i volym II, som har rubriken ”Förmånsberättigade personer”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Följande personer har rätt till förmåner enligt denna volym: Personer som

1. har fyllt 15 år men som ännu inte har uppnått den åldersgräns som avses i 7a §,

2. har arbetsförmåga,

3. är hjälpbehövande, och

4. stadigvarande vistas i Förbundsrepubliken Tyskland (förmånsberättigade personer som har arbetsförmåga).

Följande personer saknar rätt till sådana förmåner:

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

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

…”

Andra meningen punkt 1 är inte tillämplig på utlänningar som vistas i Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med ett uppehållstillstånd som utfärdats enligt kapitel 2 avsnitt 5 i lagen om uppehållsrätt (Aufenthaltgesetz). Detta ska inte påverka tillämpningen av bestämmelserna om uppehållsrätt.”

17 Det framgår av punkterna 2 och 3 i 7 § att minderåriga utan arbetsförmåga som bor med förmånstagare med arbetsförmåga och som därmed bildare en enhet har en rätt som härleds till de förmåner som föreskrivs i volym II i lagen om social trygghet.

18 I 8 § punkt 1 i volym II, som har rubriken ”Arbetsförmåga”, föreskrivs följande:

”Den som inom överskådlig framtid inte är förhindrad, på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, att förvärvsarbeta minst tre timmar per dag på vanliga arbetsmarknadsmässiga villkor ska anses ha arbetsförmåga.”

19 I 9 § punkt 1 i volym II föreskrivs följande:

”Med hjälpbehövande avses den som inte kan eller som inte i tillräcklig utsträckning kan försörja sig med den inkomst eller den förmögenhet som ska beaktas och som inte får nödvändigt bistånd från andra personer, i synnerhet från familjemedlemmar eller andra socialförsäkringsorgan.”

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

21 I 1 § i volym XII i lagen om social trygghet, vilken avser socialt bistånd, föreskrivs följande:

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

22 I 21 § i volym XII föreskrivs följande:

”Förmåner som täcker levnadsomkostnaderna utbetalas inte till personer som är berättigade till förmåner enligt volym II på grund av att de har arbetsförmåga eller på grund av släktband. …”

Lagen om fri rörlighet

23 Tillämpningsområdet för lagen om fri rörlighet, i den lydelse som var tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, preciseras på följande sätt i 1 § i nämnda lag:

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

24 I 2 § i lagen om fri rörlighet föreskrivs följande beträffande rätten till inresa och uppehåll:

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

2) Följande personer åtnjuter fri rörlighet i enlighet med unionsrätten:

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

...

5. Unionsmedborgare vilka inte utövar förvärvsverksamhet, under de förutsättningar som anges i 4 §.

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

...

3) För arbetstagare eller egenföretagare påverkas inte den rätt som föreskrivs i punkt 1

1. av tillfällig arbetsoförmåga till följd av sjukdom eller en olycka,

2. av ofrivillig arbetslöshet som bekräftas av behörig arbetsförmedling eller av att förvärvsverksamhet som egenföretagare har upphört till följd av omständigheter som ligger utanför egenföretagarens kontroll, efter mer än ett års verksamhet,

3. av yrkesutbildning när det föreligger en koppling mellan utbildningen och tidigare yrkesverksamhet; det krävs ingen koppling när unionsmedborgaren ofrivilligt har förlorat sin anställning.

Den rätt som följer av punkt 1 fortsätter att gälla under sex månader vid ofrivillig arbetslöshet som bekräftas av behörig arbetsförmedling efter en anställningsperiod på kortare tid än ett år.

...”

25 I 3 § i lagen om fri rörlighet, vilken rör familjemedlemmar, föreskrivs följande:

”1) Familjemedlemmar till sådana unionsmedborgare som avses i 2 § punkt 2 moment 1–5 åtnjuter den rättighet som avses i 2 § punkt 1 om de följer med eller ansluter sig till nämnda unionsmedborgare. För familjemedlemmar till sådana unionsmedborgare som avses i 2 § punkt 2 moment 5 tillämpas denna regel på de villkor som avses i 4 §.

2) Som familjemedlemmar anses

1. maken och släktingar i nedstigande led till de personer som avses i 2 § punkt 2 moment 1–5 och 7, eller deras makar, vilka ännu inte har fyllt 21 år,

2. släktingar i uppstigande eller nedstigande led till de personer som avses i 2 § punkt 2 moment 1–5 och 7, eller deras makar, vilka dessa personer eller deras makar är beroende av för sin försörjning.

...”

26 I 5 § i lagen om fri rörlighet, som rör uppehållskort och intyg om permanent uppehållsrätt, föreskrivs följande:

”1) Intyg om uppehållsrätt utfärdas automatiskt och omedelbart till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som är medborgare i en av Europeiska unionens medlemsstater och som har rätt att fritt röra sig inom medlemsstaternas territorier.

...

3. Det behöriga utlänningskontoret kan kräva att det inom tre månader från inresan i Förbundsrepubliken framläggs tillförlitliga bevis för att villkoren för den rättighet som föreskrivs i 2 § punkt 1 är uppfyllda. De upplysningar och den bevisning som krävs för att styrka detta kan tas emot av den behöriga registreringsmyndigheten i samband med registreringen. Denna myndighet vidarebefordrar upplysningarna och bevisningen till det behöriga utlänningskontoret. ...

..."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

27 Samtliga medlemmar i Peña-García-familjen är spanska medborgare. Jovanna García-Nieto och Joel Peña Cuevas levde sedan flera år tillbaka tillsammans som ett par i Spanien och utgjorde en ekonomisk enhet – utan att vara gifta och utan att ha ingått registrerat partnerskap – med Jovanlis Peña García, som är deras deras gemensamma dotter, och Joel Peña Cuevas ännu underåriga son, Joel Luis Peña Cruz.

28 I april 2012 reste Jovanna García-Nieto in i Tyskland tillsammans med sin dotter Jovanlis. Hon registrerade sig som arbetssökande den 1 juni 2012. Hon började arbeta som köksbiträde den 12 juni 2012. Från och med den 1 juli 2012 erhöll hon en nettomånadslön på 600 euro som var socialförsäkringspliktig i Tyskland.

29 Den 23 juni 2012 anslöt sig Joel Peña Cuevas och hans son till Jovanna García-Nieto och Jovanlis. Till och med den 1 november 2012 bodde Peña-García-familjen hos Jovanna García-Nietos mor och Jovanna García-Nieto stod för deras försörjning. Jovanna García-Nieto och Joel Peña Cuevas uppbär barnbidrag för deras två barn Jovanlis och Joel Luis sedan juli 2012. Barnen går i skola sedan den 22 augusti 2012.

30 Den 30 juli 2012 ansökte Peña-García-familjen hos arbetsförmedlingen om de förmåner som täcker levnadsomkostnader som föreskrivs i volym II i lagen om social trygghet (nedan kallade de aktuella förmånerna). Arbetsförmedlingen avslog dock ansökan om att bevilja dessa förmåner till Joel Peña Cuevas och hans son för augusti och september 2012. Förmånerna beviljades emellertid från och med oktober 2012.

31 Arbetsförmedlingen grundade sitt beslut på 7 § punkt 1 andra meningen moment 1 volym II i lagen om social trygghet, då Joel Pena Cuevas och hans son då ansökan gavs in vistades i Tyskland sedan mindre än tre månader och då Joel Peña Cuevas dessutom inte var vare sig anställd eller egenföretagare. Enligt arbetsförmedlingen gällde avslaget även Joel Peña Cuevas son. Hjälpkonventionen kunde nämligen inte längre ge upphov till rättigheter med anledning av den tyska regeringens förbehåll av den 19 december 2011.

32 Peña-García-familjen överklagade arbetsförmedlingens beslut till Sozialgericht Gelsenkirchen (domstol i socialförsäkringsmål i Gelsenkirchen) som biföll överklagandet. Rätten ansåg inte att skälen i 7 § punkt 1 andra meningen moment 1 i volym II i lagen om social trygghet var tillämpliga och anförde därvid skäl som hänförde sig till systematiken i nationell lagstiftning. Arbetsförmedlingen överklagade domen till Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (överdomstol i socialförsäkringsmål i Nordrhein-Westfalen).

33 Den hänskjutande domstolen frågar sig om det är förenligt med unionsrätten att helt och hållet undanta en person från de aktuella förmånerna i de fall som föreskrivs i 7 § punkt 1 andra meningen moment 1 i volym II i lagen om social trygghet.

34 Mot denna bakgrund beslutade Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (överdomstol i socialförsäkringsmål i Nordrhein-Westfalen) att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1. Är den icke-diskrimineringsprincip som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 883/2004 – med undantag för förbudet mot att medföra de förmåner som föreskrivs i artikel 70.4 i denna förordning till utlandet – även tillämplig på särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner, i den mening som avses i artikel 70.1 och 70.2 i nämnda förordning?

2. Om fråga 1 besvaras jakande: Är det möjligt att begränsa den icke-diskrimineringsprincip som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 883/2004 – och i så fall i vilken utsträckning – genom nationella bestämmelser som införlivar artikel 24.2 i direktiv 2004/38/EG, enligt vilka det utan undantag saknas en rätt till dessa förmåner under uppehållets första tre månader om unionsmedborgare varken är anställda eller egenföretagare i Förbundsrepubliken Tyskland eller har rätt till fri rörlighet enligt 2 § tredje stycket i lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare?

3. Om fråga 1 besvaras nekande: Utgör andra primärrättsliga icke-diskrimineringsprinciper – särskilt artikel 45.2 FEUF jämförd med artikel 18 FEUF – hinder mot en nationell bestämmelse enligt vilken unionsmedborgare under uppehållets första tre månader utan undantag nekas en social förmån som har till syfte att säkerställa försörjningen och samtidigt främja tillträde till arbetsmarknaden, om dessa unionsmedborgare visserligen varken är anställda eller egenföretagare i Förbundsrepubliken Tyskland eller har rätt till fri rörlighet enligt 2 § tredje stycket i lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare, men det föreligger en verklig anknytning till den mottagande medlemsstaten och särskilt till den mottagande medlemsstatens arbetsmarknad?”

35 Genom beslut av den 19 mars 2015 fann den hänskjutande domstolen emellertid att det inte fanns skäl att besvara den första frågan, då en fråga med samma innehåll ställts i det mål som avgjordes genom domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) och då EU-domstolen i den domen besvarat frågan jakande samt fastställt att ”[f]örordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de ’särskilda icke-avgiftsfinansierade förmåner’ som avses i artiklarna 3.3 och 70 i nämnda förordning omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4 i denna förordning”.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

36 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 24 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater och befinner sig i en sådan situation som den som avses i artikel 6.1 i direktivet saknar rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, vilka också utgör ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

37 EU-domstolen erinrar inledningsvis om följande. I dom Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkterna 44–46) har EU-domstolen redan slagit fast att sådana förmåner som de här aktuella inte kan kvalificeras som ekonomiska förmåner som är avsedda att underlätta tillgången till arbetsmarknaden i en medlemsstat, utan ska anses utgöra ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

38 Med avseende på rätten till sådana förmåner, kan en unionsmedborgare kräva att bli behandlad på samma sätt som medborgarna i den mottagande medlemsstaten med stöd av artikel 24.1 i direktiv 2004/38 endast om vistelsen i den mottagande medlemsstaten uppfyller villkoren i direktiv 2004/38 (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 69, och dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 49).

39 Om personer som saknar uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38 ansågs ha rätt till socialt bistånd på samma villkor som de nationella medborgarna skulle det nämligen strida mot ett av syftena med nämnda direktiv, vilket anges i skäl 10, nämligen att undvika att unionsmedborgare från andra medlemsstater blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 74, och dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 50).

40 För att kunna fastställa huruvida socialt bistånd såsom de här aktuella förmånerna kan nekas med stöd av undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38, är det således nödvändigt att först pröva huruvida den i artikel 24.1 föreskrivna likabehandlingsprincipen är tillämplig och därmed huruvida den berörda unionsmedborgarens vistelse i den mottagande medlemsstaten är laglig (dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 51.

41 Såsom framgår av utredningen i målet, finner EU-domstolen att Joel Peña Cuevas har rätt att vistas i Tyskland med stöd av artikel 6.1 i direktiv 2004/38

42 I nämnda bestämmelse föreskrivs nämligen att unionsmedborgare ska ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Enligt artikel 14.1 i direktivet bibehålls uppehållsrätten så länge unionsmedborgaren och dennes familjemedlemmar inte blir en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem (dom Ziolkowski och Szeja, C-424/10 och C-425/10, EU:C:2011:866, punkt 39, och dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 70).

43 I ett sådant fall kan den mottagande medlemsstaten sålunda åberopa undantaget i artikel 24.2 i direktiv 2004/38 för att inte bevilja unionsmedborgaren de begärda sociala förmånerna (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 70).

44 Det framgår nämligen uttryckligen av denna bestämmelse att den mottagande medlemsstaten kan neka att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader till andra personer än anställda eller egenföretagare eller personer som behåller sådan ställning.

45 I likhet med vad som angetts av generaladvokaten i punkt 70 i förslaget till avgörande, finner EU-domstolen att denna bestämmelse överensstämmer med målet i direktiv 2004/38 att bevara den ekonomiska jämvikten i medlemsstaternas sociala trygghetssystem, vilket framgår bland annat av skäl 10 i direktivet. Eftersom medlemsstaterna endast får kräva av unionsmedborgare att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle och ett individuellt sjukförsäkringsskydd för en vistelse på högst tre månader, är det berättigat att inte ålägga medlemsstaterna att bekosta detta under denna period.

46 Även om direktiv 2004/38 kräver att den mottagande medlemsstaten beaktar den berörda personens personliga omständigheter när den står i begrepp att vidta en utvisningsåtgärd eller fastställa att personen under sin vistelse utgör en orimlig börda för det sociala biståndssystemet (dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkterna 64, 69 och 78), finner EU-domstolen att någon sådan individuell prövning inte är nödvändig i ett fall som det i det nationella målet.

47 EU-domstolen har nämligen redan i dom Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 60) slagit fast att genom att direktiv 2004/38 inför ett system genom vilket ställningen som arbetstagare behålls gradvis – vilket syftar till att säkerställa uppehållsrätten och tillgången till sociala förmåner – beaktar

nämligen direktivet olika faktorer som utmärker de personliga omständigheterna för varje enskild person som ansöker om en social förmån, särskilt under hur lång tid vederbörande utövat ekonomisk verksamhet.

48 Om någon sådan prövning inte är erforderlig när det gäller en medborgare som söker arbete och som inte längre är att anse som arbetstagare, gäller samma sak i än högre grad personer som befinner sig i en sådan situation som Joel Peña Cuevas i det nationella målet.

49 Genom att de berörda personerna ges klarhet i vilka rättigheter och skyldigheter som de har, är kriteriet i 7 § punkt 1 andra meningen led 1 i volym II i lagen om social trygghet, jämförd med artikel 24.2 i direktiv 2004/382 – enligt vilket Förbundsrepubliken Tyskland inte är skyldig att bevilja socialt bistånd under de första tre månadernas vistelse för en unionsmedborgare i Tyskland – nämligen ägnat att säkerställa en hög nivå av rättssäkerhet och insyn vad avser beviljandet av socialt bistånd från grundförsäkringen, samtidigt som kriteriet är förenligt med proportionalitetsprincipen (se, analogt, dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 61).

50 Vad avser den individuella prövning som görs inom ramen för helhetsbedömningen av den belastning som ett beviljande av en förmån konkret skulle utgöra för det aktuella nationella sociala biståndssystemet som helhet betraktat, erinrar EU-domstolen dessutom om följande. Stöd som beviljas en enskild sökande kan knappast anses utgöra en orimlig ”belastning” för en medlemsstat i den mening som avses i artikel 14.1 i direktiv 2004/38, vilken skulle kunna åvila den berörda medlemsstaten efter det att en enskild ansökan har framställts, utan frågan är här nödvändigtvis om den belastning som uppstår efter det att ansökan lagts till samtliga ingivna enskilda ansökningar (se dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, punkt 62).

51 Artikel 24.2 i direktiv 2004/38 utgör således inte hinder för sådana nationella bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet, som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater och befinner sig i en sådan situation som den som avses i artikel 6.1 i direktivet saknar rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004.

52 Samma slutsats ska dras med avseende på tolkningen av artikel 4 i förordning nr 883/2004. De förmåner som är aktuella i det nationella målet, vilka utgörs av ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner”, i den mening som avses i artikel 70.2 i nämnda förordning, beviljas nämligen enligt artikel 70.4 i nämnda förordning uteslutande i den medlemsstat i vilken den berörda personen är bosatt och i enlighet med denna medlemsstats lagstiftning. Av detta följer att det inte finns något som hindrar att sådana förmåner inte beviljas medborgare i andra medlemsstater som inte är anställda eller egenföretagare eller personer som bibehåller denna ställning under den första tre månadernas vistelse i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, punkt 44, och dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 83).

53 Av det anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 24 i direktiv 2004/38 och artikel 4 i förordning nr 883/2004 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater och befinner sig i en sådan situation som den som avses i artikel 6.1 i det nämnda direktivet saknar rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i förordning nr 883/2004, vilka också utgör ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

Den tredje frågan

54 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje fråga för det fall EU-domstolen besvarar den första frågan nekande. EU-domstolen har emellertid gett ett jakande svar på en fråga med samma innehåll som ställts i de mål som avgjordes genom domen Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) och dom Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) och finner därför att det saknas anledning att besvara den tredje frågan i förevarande mål.

Rättegångskostnader

55 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, och artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 1244/2010 av den 9 december 2010, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats bestämmelser som innebär att personer som är medborgare i andra medlemsstater och befinner sig i en sådan situation som den som avses i artikel 6.1 i nämnda direktiv saknar rätt till vissa ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” i den mening som avses i artikel 70.2 i nämnda förordning nr 883/2004, vilka också utgör ”socialt bistånd” i den mening som avses i artikel 24.2 i direktiv 2004/38.

Underskrifter