

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

15 september 2015 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van personen – Burgerschap van de Unie – Gelijke behandeling – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 24, lid 2 – Sociale bijstand – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikelen 4 en 70 – Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties – Onderdanen van een lidstaat die werkzoekende is en verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat – Daarvan uitgesloten – Behoud van de status van werknemer”

In zaak C-67/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundessozialgericht (federale rechter voor sociaalrechtelijke geschillen, Duitsland) bij beslissing van 12 december 2013, ingekomen bij het Hof op 10 februari 2014, in de procedure

Jobcenter Berlin Neukölln

tegen

Nazifa Alimanovic,

Sonita Alimanovic,

Valentina Alimanovic,

Valentino Alimanovic,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot en C. Vajda, kamerpresidenten, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Berger (rapporteur), E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 februari 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic en Valentino Alimanovic, vertegenwoordigd door D. Mende en E. Steffen, Rechtsanwältin,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door M. Wolff als gemachtigde,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, A. Joyce en E. McPhillips als gemachtigden, bijgestaan door G. Gilmore, BL,

- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en R. Coesme als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Varrone, avvocato dello Stato,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson en F. Sjövall als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. Beeko als gemachtigde, bijgestaan door J. Coppel, QC,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Kellerbauer en D. Martin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 maart 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 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, lid 2, 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 de 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, met rectificatie in PB L 229, blz. 35 en in PB 2007, L 204, blz. 28).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding van Jobcenter Berlin Neukölln (arbeidsbureau van Berlin Neukölln; hierna: „arbeidsbureau”) tegen Nazifa Alimanovic en tegen haar drie kinderen Sonita, Valentina en Valentino Alimanovic (hierna samen: „familie Alimanovic”) over de intrekking, door dat arbeidsbureau, van de toekenning van de in de Duitse wettelijke regeling voorziene prestaties van de basisvoorziening („Grundsicherung”).

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 de Bondsrepubliek 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 Zweite Buch Sozialgesetzbuch [Duits sociaal wetboek, boek II; hierna: ‚boek II‘] – 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 verdragsluitende partijen.

Unierecht

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, „Algemene bepaling”, 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; of
- 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, [boek II]).”

Richtlijn 2004/38

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

„(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden.

[...]”

(16) Begunstigden van het verblijfsrecht mogen niet van het grondgebied worden verwijderd zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland. Een beroep op dat socialebijstandstelsel 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 socialebijstandstelsel 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 In artikel 7, leden 1 en 3, van deze richtlijn is bepaald:

„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, of

- 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, [...]

[...]

3. Voor de toepassing van lid 1, onder a), behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige:

- a) hij is als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt;
- b) hij bevindt zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven;
- c) hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. In dit geval blijft de status van werknemer ten minste zes maanden behouden;
- d) hij start met een beroepsopleiding. Behalve in geval van onvrijwillige werkloosheid is voor het behoud van de status van werknemer in dit geval een verband vereist tussen de voorafgaande beroepsactiviteit en deze opleiding."

11 In artikel 14 van die richtlijn, „Behoud van het verblijfsrecht“, is 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."

12 Artikel 24 van de richtlijn, „Gelijke behandeling“, luidt:

„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

- 13 § 19a, lid 1, dat staat in boek I van het sociaal wetboek, 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.”

- 14 § 1 van boek II, 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 behoefte te beëindigen of te verminderen, met name door integratie op de arbeidsmarkt, en
2. uitkeringen voor levensonderhoud.”

- 15 § 7 van boek II, „Uitkeringsgerechtigden”, luidt:

„(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). Uitgezonderd 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 [(wet inzake de vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie; hierna: ‚FreizügG/EU’)]] 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 [wet inzake het verblijfsrecht]. De voorschriften betreffende het verblijfsrecht gelden onverminderd.

[...]”

- 16 § 8, lid 1, van boek II, „Arbeitsgeschiktheid”, is als volgt geformuleerd:

„Arbeitsgeschikt is eenieder die niet wegens ziekte of handicap gedurende afzienbare tijd niet in staat is om onder de op de arbeidsmarkt gebruikelijke voorwaarden ten minste drie uur per dag te werken.”

- 17 § 9, lid 1, van boek II luidt:

„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.”

- 18 § 20 van boek II bevat aanvullende bepalingen betreffende de basisbehoeften. § 21 van boek II geeft regels voor de eventuele extra behoeften en § 22 van boek II betreft behoeften op het gebied van huisvesting en verwarming. De §§ 28 tot en met 30 van boek II ten slotte hebben betrekking op uitkeringen voor opleiding en participatie.

- 19 § 1 van boek XII van het sociaal wetboek (hierna: „boek XII”) betreft sociale bijstand en is als volgt geformuleerd:

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

- 20 § 21 van boek XII luidt:

„Geen uitkeringen voor levensonderhoud worden verstrekt aan personen die op grond van [boek II] uitkeringsgerechtigd zijn als arbeidsgeschikten of gezinsleden. [...]”

FreizügG/EU

- 21 § 1 van het FreizügG/EU, in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, omschrijft de werkingssfeer van deze 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.”

- 22 § 2 FreizügG/EU bepaalt met betrekking tot het recht van binnenkomst en verblijf:

„(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 op het federale grondgebied wensen te verblijven,

[...]

5. economisch niet-actieve burgers onder de voorwaarden van § 4,
6. gezinsleden onder de voorwaarden van de §§ 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 het bevoegde arbeidsbureau 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.

[...]”

23 § 3 FreizügG/EU, betreffende 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.

[...]”

24 § 5 FreizügG/EU, betreffende „verblijfskaarten en verklaringen inzake het duurzame verblijfsrecht” luidt:

„(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 op het federale grondgebied 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

- 25 Nazifa Alimanovic, geboren in 1966, en haar kinderen, Sonita, Valentina en Valentino, geboren in respectievelijk 1994, 1998 en 1999, hebben allen de Zweedse nationaliteit. N. Alimanovic is geboren in Bosnië, terwijl al haar kinderen in Duitsland zijn geboren.
- 26 Hoewel de nauwkeurige vertrekdatum of de reden voor de afwezigheid niet nader zijn bepaald, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de familie Alimanovic Duitsland in de loop van 1999 heeft verlaten en naar Zweden is vertrokken en dat deze familie in juni 2010 naar eerstgenoemde lidstaat is teruggekeerd.
- 27 Op 1 juli 2010 is aan de gezinsleden van de familie Alimanovic uit hoofde van § 5 FreizügG/EU een verblijfsverklaring voor onbepaalde tijd verstrekt. Na hun aankomst in Duitsland zijn N. Alimanovic en haar dochter Sonita, die arbeidsgeschikt zijn in de zin van de Duitse wettelijke regeling, tussen juni 2010 en mei 2011 werkzaam geweest in kortlopende banen of in werkgelegenhedenprojecten van minder dan een jaar.
- 28 In het tijdvak van 1 december 2011 tot en met 31 mei 2012 is aan N. Alimanovic voor haar kinderen Valentina en Valentino kinderbijslag toegekend alsmede, evenals aan haar dochter Sonita, uitkeringen van de basisvoorziening uit hoofde van boek II, te weten, uitkeringen voor arbeidsgeschikte werklozen, het zogeheten „Arbeitslosengeld II”, en sociale uitkeringen voor niet-arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden, waarvoor de twee andere kinderen, Valentina en Valentino, in aanmerking kwamen (hierna samen: „betrokken uitkeringen”).
- 29 Bij de toekenning van de betrokken uitkeringen voor dat tijdvak was het arbeidsbureau van mening dat de uitsluitingsregel voor werkzoekende burgers van de Unie, die is opgenomen in § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, van boek II, niet van toepassing was op de familie Alimanovic, omdat deze regel, daar de gezinsleden Zweedse onderdanen waren, opzij moest worden geschoven krachtens het in artikel 1 van het bijstandsverdrag vervatte non-discriminatiebeginsel. In een arrest van 19 oktober 2010 heeft het Bundessozialgericht immers geoordeeld dat de voor de Bondsrepubliek Duitsland uit deze bepaling voortvloeiende verplichting – te weten de onderdanen van de andere verdragsluitende partijen die legaal op haar grondgebied verblijven en niet beschikken over voldoende middelen, gelijkelijk als haar eigen onderdanen, recht te geven op socialebijstandsuitkeringen – tevens de toekenning van een minimuminkomen voor levensonderhoud krachtens §§ 19 e.v. van boek II omvatte.
- 30 Krachtens § 48, lid 1, eerste volzin, boek X, van het sociaal wetboek dient echter een bestuurshandeling met werking voor de toekomst te worden ingetrokken, wanneer zich een beduidende verandering voordoet in de feitelijke of juridische verhoudingen die bij de vaststelling van die bestuurshandeling bestonden. Wat de toekenning van uitkeringen uit hoofde van artikel 1 van het bijstandsverdrag betreft, heeft zich in mei 2012 een wijziging voorgedaan ten gevolge van het voorbehoud dat de Duitse regering op 19 december 2011 ten aanzien van dit verdrag heeft gemaakt. Op die basis heeft het arbeidsbureau het toekenningsbesluit voor alle betrokken uitkeringen voor mei 2012 ingetrokken.
- 31 De familie Alimanovic heeft daartegen beroep ingesteld bij het Sozialgericht Berlin, dat dit besluit nietig heeft verklaard en onder meer heeft geoordeeld dat N. Alimanovic en haar dochter Sonita recht hadden op de betrokken, hen betreffende, uitkeringen, met name op basis van artikel 4 van verordening nr. 883/2004, dat elke discriminatie van burgers van de Unie ten opzichte van de onderdanen van de betrokken lidstaat verbiedt, juncto artikel 70 van die verordening, dat betrekking heeft op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, zoals die welke in het bij hem aanhangige geding aan de orde zijn.
- 32 In het kader van zijn hoger beroep bij de verwijzende rechter tegen die uitspraak voert het arbeidsbureau met name aan dat uitkeringen voor levensonderhoud uit hoofde van het boek II „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 zijn, zodat het is toegestaan om werkzoekenden uit te sluiten van het recht op die uitkeringen.
- 33 De verwijzende rechter preciseert met name dat volgens de feitelijke vaststellingen van het Sozialgericht Berlin, waaraan de verwijzende rechter is gebonden, N. Alimanovic en haar dochter Sonita niet langer als werknemers een beroep konden doen op het verblijfsrecht

uit hoofde van § 2 FreizügG/EU. Sinds juni 2010 hadden zij immers enkel banen van korte duur of hadden zij in werkgelegenheidsprojecten van minder dan een jaar gewerkt en vanaf mei 2011 verrichtten zij geen enkele activiteit meer, noch in loondienst, noch als zelfstandige.

- 34 Onder verwijzing naar het arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344), meent die rechter dat uit § 2, lid 3, tweede volzin, FreizügG/EU, gelezen in het licht van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38, volgt dat N. Alimanovic en haar dochter Sonita niet langer de hoedanigheid van werkneemster of zelfstandige hebben en dat zij daarom als werkzoekenden in de zin van § 2, lid 2, punt 1, FreizügG/EU moeten worden aangemerkt.
- 35 Bijgevolg zijn in het bijzonder N. Alimanovic en haar dochter Sonita op grondslag van § 7, lid 1, tweede volzin, punt 2, van boek II, dat personen die slechts een verblijfsrecht hebben om werk te kunnen zoeken, alsook hun gezinsleden uitsluit van het recht op de in die regeling voorziene uitkeringen, uitgesloten van het recht op de uitkering voor levensonderhoud voor langdurig werklozen.
- 36 De verwijzende rechter stelt derhalve ten eerste de vraag of die bepaling van het boek II het non-discriminatiebeginsel van artikel 4 van verordening nr. 883/2004 schendt.
- 37 Ten tweede vraagt die rechter zich af of die bepaling van boek II als een juiste omzetting van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 in het nationale recht kan worden beschouwd, dan wel of die bepaling, indien dat voorschrift van het Unierecht niet van toepassing is, indruist tegen artikel 45, lid 2, VWEU juncto artikel 18 VWEU.
- 38 Daarop heeft het Bundessozialgericht 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 die 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 zonder uitzondering is uitgesloten wanneer een burger van de Unie in een andere lidstaat slechts een verblijfsrecht als werkzoekende geniet?
- 3) Verzet artikel 45, lid 2, VWEU juncto artikel 18 VWEU zich tegen een nationale bepaling volgens welke burgers van de Unie die zich als werkzoekenden op de uitoefening van hun recht van vrij verkeer kunnen beroepen, een sociale uitkering die bestaanszekerheid beoogt te verschaffen en tevens de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt, zonder uitzondering wordt ontzegd zolang zij het verblijfsrecht uitsluitend genieten om werk te zoeken en ongeacht het bestaan van een band met de gastlidstaat?”
- 39 Bij brief van 26 november 2014 heeft de griffie van het Hof aan de verwijzende rechter het arrest Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) toegezonden en hem verzocht te kennen te geven of hij in het licht van het eerste punt van het dictum de eerste prejudiciële vraag wenste te handhaven. Bij beschikking van 11 februari 2015, ingekomen ter griffie van het Hof op 19 februari 2015, heeft het Bundessozialgericht geoordeeld dat hij de eerste prejudiciële vraag niet wenste te handhaven.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Kwalificatie van de betrokken uitkeringen

- 40 Blijkens de aan het Hof overgelegde stukken gaat de verwijzende rechter ervan uit dat het verblijfsrecht van N. Alimanovic en van haar dochter Sonita voortvloeit uit hun hoedanigheid van werkzoekenden en is hij in dit opzicht gebonden aan de feitelijke vaststellingen van de rechter in eerste aanleg.
- 41 Met zijn tweede en zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of een nationale regeling die onderdanen van andere lidstaten met de hoedanigheid van werkzoekende uitsluit van het recht op bepaalde uitkeringen terwijl die uitkeringen wel zijn gewaarborgd voor zich in dezelfde situatie bevindende eigen onderdanen van de betrokken lidstaat, verenigbaar is, ten eerste, met artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 en, ten tweede, met de artikelen 18 VWEU en 45, lid 2, VWEU.
- 42 Daar de aard van de betrokken uitkeringen, te weten sociale bijstand dan wel maatregelen om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, doorslaggevend is om de Unieregeling aan te wijzen aan de hand waarvan deze verenigbaarheid moet worden beoordeeld, dient een kwalificatie van die uitkeringen te worden gegeven.
- 43 In dit verband kan worden volstaan met vast te stellen dat de verwijzende rechter de betrokken uitkeringen zelf heeft aangemerkt als „bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties” in de zin van artikel 70, lid 2, van verordening nr. 883/2004. Hij beklemtoont daartoe dat die uitkeringen ertoe strekken om aan personen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien, de eerste levensbehoeften te verzekeren, en dat zij niet op premie of bijdrage berusten en worden gefinancierd uit de belastingen. Aangezien die uitkeringen bovendien zijn genoemd in bijlage X bij verordening nr. 883/2004, voldoen zij aan de voorwaarden van artikel 70, lid 2, van die verordening, ook al maken zij deel uit van een stelsel dat daarnaast ook voorziet in uitkeringen om het zoeken naar werk te vergemakkelijken.
- 44 Daaraan moet wel worden toegevoegd dat dergelijke uitkeringen, zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof, tevens onder het begrip „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 vallen. Dit begrip ziet immers op alle van overheidswege ingevoerde bijstandsstelsels, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor tijdens zijn verblijf ten laste van de overheidsfinanciën van de gastlidstaat dreigt te komen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed (arrest Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 63).
- 45 In casu moet overigens worden vastgesteld, zoals de advocaat-generaal in punt 72 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat de hoofdfunctie van de betrokken uitkeringen juist bestaat in het dekken van de eerste levensbehoeften die noodzakelijk zijn om een menswaardig bestaan te leiden.
- 46 Uit het voorgaande volgt dus dat die uitkeringen niet kunnen worden gekwalificeerd als prestaties van financiële aard die bestemd zijn de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat te vergemakkelijken (zie in die zin arrest Vatsouras en Koupatantze, C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 45), maar moeten worden aangemerkt als „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38, zoals de advocaat-generaal in de punten 66 tot en met 71 van zijn conclusie heeft gesteld.
- 47 Derhalve hoeft de derde prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

Tweede vraag

- 48 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 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat die onderdanen van andere lidstaten die op het grondgebied van de gastlidstaat op zoek zijn naar werk, 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, die tevens „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 vormen, terwijl die prestaties

wel zijn gewaarborgd voor de eigen onderdanen van de gastlidstaat die zich in dezelfde situatie bevinden.

- 49 In dit verband dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat een burger van de Unie, wat de toegang tot sociale bijstand betreft zoals die welke in het hoofdingang aan de orde is, zich er alleen op kan beroepen krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 gelijk te worden behandeld als een onderdaan van de gastlidstaat, indien zijn verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38 (arrest Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 69).
- 50 Indien zou worden aanvaard 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 dit immers indruisen tegen de in overweging 10 ervan vermelde doelstelling van die richtlijn, te voorkomen dat burgers van de Unie die onderdanen van een andere lidstaat zijn, een onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van de gastlidstaat vormen (arrest Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 74).
- 51 Om vast te stellen of sociale bijstand, zoals de betrokken uitkeringen, kan 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 de gastlidstaat rechtmatig is.
- 52 Slechts twee bepalingen van richtlijn 2004/38 kunnen aan werkzoekenden die zich in de situatie van N. Alimanovic en van haar dochter Sonita bevinden, in de gastlidstaat een verblijfsrecht verlenen krachtens deze richtlijn, te weten de artikelen 7, lid 3, onder c), en 14, lid 4, onder b), ervan.
- 53 Artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 bepaalt dat de werknemer, indien hij zich bevindt in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of indien hij in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos is geworden en hij zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening heeft ingeschreven, de status van werknemer ten minste zes maanden behoudt. Gedurende deze periode behoudt de betrokken burger van de Unie zijn verblijfsrecht in de gastlidstaat uit hoofde van artikel 7 van richtlijn 2004/38 en kan hij zich bijgevolg beroepen op het in artikel 24, lid 1, van die richtlijn vervatte beginsel van gelijke behandeling.
- 54 In het arrest Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 32) heeft het Hof aldus geoordeeld dat burgers van de Unie die de status van werknemer op basis van artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 hebben behouden, gedurende die periode van zes maanden recht hebben op bijstand, zoals de betrokken uitkeringen.
- 55 Zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is evenwel niet betwist dat N. Alimanovic en haar dochter Sonita, die de status van werknemer gedurende zes maanden na het einde van hun laatste arbeidsverband hebben behouden, die status niet meer bezaten op het tijdstip waarop hun de betrokken uitkeringen werden geweigerd.
- 56 Wat de vraag betreft of op artikel 14, lid 4, onder b), van richtlijn 2004/38 een verblijfsrecht krachtens richtlijn 2004/38 zou kunnen worden gefundeerd voor burgers van de Unie die zich bevinden in de situatie van N. Alimanovic en haar dochter Sonita, bepaalt dit voorschrift dat een burger van de Unie die het grondgebied van de gastlidstaat binnenkomt om werk te zoeken, niet kan worden verwijderd zolang hij kan bewijzen dat hij nog immer werk zoekt en een reële kans maakt te worden aangesteld.
- 57 Hoewel N. Alimanovic en haar dochter Sonita volgens de verwijzende rechter op die bepaling, zelfs na het verstrijken van de in artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 bedoelde periode, een verblijfsrecht kunnen funderen, gedurende een door artikel 14, lid 4, onder b), bestreken periode, welk verblijfsrecht hun recht geeft om gelijk te worden behandeld als de eigen onderdanen van de gastlidstaat wat de toegang tot sociale bijstand

betreft, kan de gastlidstaat zich in een dergelijk geval op de uitzondering in artikel 24, lid 2, van deze richtlijn baseren om die burger de gevraagde sociale bijstand niet te verlenen.

- 58 Uit de verwijzing in artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 naar artikel 14, lid 4, onder b), ervan blijkt immers expliciet dat de gastlidstaat kan weigeren ook maar enige sociale bijstand toe te kennen aan een burger van de Unie die een verblijfsrecht geniet dat louter op laatstgenoemde bepaling is gebaseerd.
- 59 In dit verband heeft het Hof weliswaar reeds geoordeeld dat richtlijn 2004/38 vereist dat de lidstaat rekening houdt met de individuele situatie van een betrokkene wanneer hij op het punt staat een verwijderingsmaatregel te nemen of vast te stellen dat die persoon in het kader van diens verblijf een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel teweegbrengt (arrest Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punten 64, 69 en 78), doch een dergelijk individueel onderzoek is in een situatie als die van het hoofdgeding niet geboden.
- 60 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, houdt richtlijn 2004/38 immers zelf rekening met verschillende factoren die de individuele situatie van elke aanvrager van een sociale prestatie kenmerken, en met name de duur van de uitoefening van een economische activiteit.
- 61 Aangezien het criterium dat is geformuleerd zowel in § 7, lid 1, van boek II juncto § 2, lid 3, FreizügG/EU, als in artikel 7, lid 3, onder c), van richtlijn 2004/38 – te weten een periode van zes maanden na de beëindiging van een beroepsactiviteit, gedurende welke het recht op bijstand behouden blijft – de belanghebbenden in staat stelt ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kennen, is dat criterium van dien aard dat het een hoog niveau van rechtszekerheid en transparantie waarborgt in het kader van de toekenning van de sociale bijstand van de basisvoorziening en voldoet het ook aan het evenredigheidsbeginsel.
- 62 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, moet worden vastgesteld 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, welke last niet door de indiening van een individuele aanvraag op de betrokken lidstaat zou kunnen drukken, maar wel noodzakelijkerwijs na een optelling van alle eventueel bij hem ingediende individuele aanvragen.
- 63 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 24 van richtlijn 2004/38 en artikel 4 van verordening nr. 883/2004 in die zin 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 14, lid 4, onder b), 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, die tevens „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 vormen, terwijl die prestaties wel zijn gewaarborgd voor de zich in dezelfde situatie bevindende eigen onderdanen van die lidstaat.

Kosten

- 64 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 (Grote 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 de 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 in die zin 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 14, lid 4, onder b), 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, die tevens „sociale bijstand” in de zin van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38 vormen, terwijl die prestaties wel zijn gewaarborgd voor de zich in dezelfde situatie bevindende eigen onderdanen van die lidstaat.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.